



JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

§ 4.00

SUMÁRIO

GOVERNO:

Decreto-Lei N.º 13/2017 de 5 de Abril

Estrutura Orgânica da Autoridade Tributária 455

Decreto-Lei N.º 14/2017 de 5 de Abril

Código Aduaneiro (Ver Suplemento)

Resolução do Governo N.º 16/2017 de 5 de Abril

Política Nacional de Turismo

(Fazer Crescer o Turismo até 2030: Fortalecer a Identidade Nacional) 475

Resolução do Governo N.º 17/2017 de 5 de Abril

Aprova o Roteiro para a Orçamentação por Programas e Cria o Grupo de Trabalho para a Gestão das Finanças Públicas 491

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:

Diploma Ministerial N.º 17/2017 de 5 de Abril

Regulamento Interno do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia 558

DECRETO-LEI N.º 13/2017

de 5 de Abril

ESTRUTURA ORGÂNICA DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA

A Reforma Fiscal levada a cabo pelo VI Governo Constitucional tem como objetivos principais aumentar a receita doméstica de Timor-Leste, através de instrumentos legais e regulamentares que modernizem, tornem transparente e racionalizem os meios e recursos das estruturas com competências orgânicas na cobrança e gestão de impostos.

Tendo em consideração os referidos princípios, o presente decreto-lei cria e estabelece a orgânica da Autoridade Tributária, enquanto serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, sem receitas próprias, responsável por administrar e cobrar os impostos, bem como os demais tributos e outras contribuições financeiras a favor do Estado.

A estrutura orgânica da Autoridade Tributária visa adequar-se à prossecução das atribuições que lhe são cometidas, dotando-a de serviços centrais e de serviços desconcentrados, a nível municipal, que garantam uma maior proximidade aos contribuintes.

Em prol da eficácia e eficiência da cobrança da receita, a estrutura da Autoridade Tributária baseia-se numa divisão de serviços por funções ou tarefas, contribuindo para a segregação e especialização de funções.

Para além das áreas operacionais de registo, liquidação, cobrança e contabilidade da receita, a Autoridade Tributária integra ainda áreas de justiça tributária, inspeção, planeamento, auditoria interna, comunicação e apoio informático que se revelam essenciais para atingir melhores resultados na obtenção da receita.

O reforço institucional da Autoridade Tributária e a sua missão só poderão ser cumpridos através da atuação de funcionários que desempenhem as suas funções de forma transparente, íntegra e responsável.

Desta forma, prevê-se que os funcionários da Autoridade Tributária sejam sujeitos a um regime de seleção e de conduta exigentes e a uma formação e avaliação contínua, cujos termos serão definidos em diploma próprio.

Assim, o Governo decreta, nos termos do n.º 3 do artigo 115.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Capítulo I Disposições gerais

Artigo 1.º Objeto

O presente decreto-lei estabelece a estrutura orgânica da Autoridade Tributária.

Artigo 2.º
Natureza

1. A Autoridade Tributária, abreviadamente designada por AT, é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, sem receitas próprias.
2. A AT funciona na dependência direta do membro do Governo responsável pela área das finanças.
3. A AT dispõe de serviços desconcentrados, designados por Repartições Tributárias.

Artigo 3.º
Missão e Atribuições

1. A AT tem como missão administrar e cobrar os impostos, bem como os demais tributos e outras contribuições financeiras a favor do Estado, que lhe sejam atribuídos por lei, de acordo com as políticas gerais definidos pelo Governo.
2. Para cumprimento da sua missão, a AT prossegue as seguintes atribuições:
 - a) Assegurar a liquidação, cobrança e contabilidade dos impostos e outros tributos que por lei lhe incumbe administrar;
 - b) Assegurar a liquidação, cobrança e contabilidade de taxas administrativas e outras contribuições financeiras a favor do Estado que por lei lhe incumbe administrar;
 - c) Assegurar a liquidação, cobrança e contabilidade de outras receitas do Estado ou de outras pessoas coletivas de direito público que lhe sejam atribuídas por lei;
 - d) Exercer a ação de inspeção tributária;
 - e) Exercer a acção de justiça tributária e apoio à representação junto dos órgãos judiciais;
 - f) Prevenir e combater a evasão e fraude fiscal, através de atividades de auditoria, em coordenação com as entidades nacionais e internacionais com competência na área;
 - g) Desenvolver e gerir sistemas de informação, controlo e reporte, com o recurso a sistemas tecnologicamente evoluídos e integrados, necessários para o exercício das suas atribuições;
 - h) Informar os contribuintes e os operadores económicos, nomeadamente através de informações vinculativas, sobre as respetivas obrigações fiscais e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
 - i) Publicar os resultados das inspeções e das decisões proferidas, por setores de atividade e grupos de contribuintes;

- j) Executar acordos e convenções internacionais em matéria tributária, nomeadamente os destinados a evitar a dupla tributação;
- k) Cooperar com organismos internacionais e outras autoridades tributárias de outros Estados e participar nos trabalhos de organismos internacionais especializados na área fiscal;
- l) Propor estratégias, procedimentos e medidas de natureza técnica, normativa ou administrativa que contribuam para a melhoria da eficácia e eficiência do sistema fiscal;
- m) Promover o estudo e aplicação de medidas legais e administrativas que assegurem a qualidade, formação e integridade dos funcionários da AT;
- n) Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as atribuições que prossegue;
- o) Quaisquer outras que lhe sejam atribuídas por lei.

Artigo 4.º
Princípios Organizativos

1. A AT rege-se pelos seguintes princípios organizativos:
 - a) Legalidade;
 - b) Desburocratização;
 - c) Desconcentração administrativa;
 - d) Flexibilidade organizativa;
 - e) Valorização dos Recursos Humanos.
2. O princípio da legalidade implica que a prossecução das atribuições da AT deva pautar-se pela rigorosa observância das disposições legais que regulam todas as suas atividades.
3. O princípio da desburocratização tem por finalidade racionalizar os procedimentos administrativos relativos ao cumprimento das obrigações fiscais, através, designadamente, da simplificação dos suportes de informação a fornecer aos contribuintes.
4. O princípio da desconcentração visa cometer, tendencialmente, aos serviços desconcentrados as tarefas operacionais e aos serviços centrais as tarefas de conceção, planeamento, regulamentação, avaliação e controlo e, bem assim, as tarefas operativas que não possam ser desenvolvidas a outro nível.
5. O princípio da flexibilidade visa melhorar permanentemente através de normativos regulamentares e de decisões administrativas, a estrutura organizativa de forma a adaptar os serviços aos objetivos a prosseguir em cada momento.
6. O princípio da valorização dos recursos humanos tem por

finalidade fomentar a motivação e a participação ativa dos funcionários da AT, através da sua formação contínua e de planos de carreira que favoreçam o desempenho e o mérito.

Artigo 5.º
Tutela e superintendência

A AT desempenha as suas funções sob a tutela e superintendência do membro do governo responsável pela área das finanças.

Artigo 6.º
Instrumentos de gestão, avaliação e controlo

1. No exercício das suas funções, a AT utiliza os seguintes instrumentos de gestão, avaliação e controlo, sem prejuízo de outros que sejam definidos por lei:
 - a) Plano anual;
 - b) Proposta de Orçamento;
 - c) Plano de Aprovisionamento;
 - d) Relatórios de execução.
2. Sem prejuízo de outros que venham a ser definidos, a AT dispõe ainda dos seguintes instrumentos internos de gestão da atividade:
 - a) Plano estratégico;
 - b) Plano de formação profissional;
 - c) Plano de inspeção tributária;
 - d) Plano de combate à corrupção e integridade institucional;
 - e) Plano de auditoria interna;
 - f) Plano de realização de estudos.

Artigo 7.º
Colaboração com outras entidades

1. A AT colabora com entidades nacionais e internacionais que desempenhem funções relevantes na área de atuação da AT.
2. A AT pode estabelecer protocolos de colaboração ou criar equipas de trabalho conjunto no âmbito das funções que desempenha.
3. Com vista ao combate à corrupção, aumento da integridade institucional e boa governança, a AT estabelece protocolos com as entidades responsáveis na área do combate à corrupção, para apoio na realização de ações preventivas regulares e na elaboração do plano de combate à corrupção e integridade institucional.
4. Os órgãos e serviços da Administração do Estado, bem

como outras entidades públicas ou privadas, nomeadamente instituições financeiras, bancárias e outras entidades que prestem serviços de pagamento, devem prestar à AT, nos termos da lei, as informações ou qualquer colaboração solicitada no âmbito do exercício das suas funções.

5. As Autoridades e Administrações Municipais, bem como a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno estabelecem mecanismos de colaboração com a AT, no âmbito das atribuições dos seus serviços desconcentrados.

Capítulo II
Estrutura Orgânica

Artigo 8.º
Direção

AAT é dirigida por um diretor-geral, doravante designado por DG, nomeado nos termos da lei.

Artigo 9.º
Estrutura da AT

1. A AT estrutura-se nos seguintes serviços:
 - a) Serviços Centrais;
 - b) Serviços Desconcentrados.
2. Os Serviços Centrais da AT integram as seguintes Direções Nacionais:
 - a) Direção Nacional de Identificação de Contribuintes;
 - b) Direção Nacional de Gestão Declarativa, Liquidação e Cobrança;
 - c) Direção Nacional de Contabilidade da Receita;
 - d) Direção Nacional de Inspeção Tributária;
 - e) Direção Nacional de Justiça Tributária;
 - f) Direção Nacional de Administração Geral.
3. Os Serviços Centrais da AT compreendem ainda as seguintes unidades de apoio, que funcionam junto do DG:
 - a) Unidade de Planeamento e Comunicação;
 - b) Unidade de Auditoria Interna;
 - c) Unidade de Sistemas de Informação;
 - d) Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico.
4. Os serviços desconcentrados da AT compreendem treze Repartições Tributárias, incluindo a Repartição da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno.

SECÇÃO I
Serviços Centrais

Artigo 10.º
Competências Gerais

1. Compete em geral aos serviços centrais:
 - a) A preparação das decisões relacionadas com a aplicação da política e das leis fiscais, com o planeamento, coordenação e controlo da AT e dos respetivos serviços;
 - b) A execução das atividades conexas com as atribuições da AT ou com o seu funcionamento que, por lei ou decisão superior, devam ser asseguradas a nível central;
 - c) O desempenho de tarefas operacionais que pela sua complexidade e especificidade, ou por razões de eficácia, devam ser centralizadas.
2. Os serviços centrais da AT respondem diretamente ao DG.

Subsecção I
Direção Nacional de Identificação de Contribuintes

Artigo 11.º
Atribuições

1. A Direção Nacional de Identificação de Contribuintes tem como atribuição manter o registo de informação fiscal sobre os contribuintes, bem como proceder à sua atualização e gestão, em coordenação com outros sistemas de registo.
2. A Direção Nacional de Identificação de Contribuintes é dirigida por um Diretor Nacional, nomeado nos termos da lei.

Artigo 12.º
Organização

A Direção Nacional de Identificação de Contribuintes integra os seguintes departamentos:

- a) O Departamento de Registo de Contribuintes;
- b) O Departamento de Gestão de Contribuintes.

Artigo 13.º
Departamento de Registo de Contribuintes

1. O Departamento de Registo de Contribuintes é responsável pela gestão do registo único de contribuintes.
2. Compete ao Departamento de Registo de Contribuintes, designadamente:
 - a) Desenvolver e gerir um sistema de registo único de contribuintes;
 - b) Atualizar o registo único de contribuintes;

- c) Coordenar o tratamento de dados relacionados com o registo único de contribuintes;
 - d) Manter e atualizar as tabelas gerais de suporte do sistema informático, em articulação com os demais serviços da AT;
 - e) Atribuir o número de identificação fiscal nos termos da lei, em colaboração com as entidades cuja intervenção seja necessária;
 - f) Apreciar os pedidos de informação relativa a dados constantes no registo único de contribuintes;
 - g) Conceber e atualizar modelos declarativos e formulários relacionados com o registo único de contribuintes;
 - h) Estudar, conceber e propor medidas legislativas e regulamentares na sua área de atuação;
 - i) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - j) Desempenhar outras funções que sejam definidas por lei ou superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
- 1- O Departamento de Registo de Contribuintes é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Artigo 14.º
Departamento de Gestão de Contribuintes

1. O Departamento de Gestão de Contribuintes é responsável por desenvolver e gerir um registo único de contribuintes com a informação de natureza fiscal respeitante, nomeadamente a declarações, liquidações, cobrança, reembolsos, restituições, isenções, dívidas, infrações e inspeções.
2. Compete ao Departamento de Gestão de Contribuintes, designadamente:
 - a) Atualizar o registo único de contribuintes;
 - b) Coordenar o tratamento de dados relacionados com o registo único de contribuintes;
 - c) Manter e atualizar as tabelas gerais de suporte do sistema informático, em articulação com os demais serviços da AT;
 - d) Apreciar os pedidos de informação relativa a dados constantes no registo central de contribuintes;
 - e) Articular-se com os demais sistemas de informação de registo que integrem informação relevante sobre a atividade, bens e património dos contribuintes;
 - f) Conceber e atualizar modelos declarativos e formulários relacionados com o registo único de contribuintes;

- g) Estudar, conceber e propor medidas legislativas e regulamentares na sua área de atuação;
 - h) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - i) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
- 1- O Departamento de Gestão de Contribuintes é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Subsecção II

Direção Nacional de Gestão Declarativa, Liquidação e Cobrança

Artigo 15.º Competências

1. A Direção Nacional de Gestão Declarativa, Liquidação e Cobrança tem como atribuição verificar as declarações dos contribuintes, bem como proceder à liquidação e cobrança dos impostos, e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado, que sejam atribuídos à AT.
2. A Direção Nacional de Gestão Declarativa, Liquidação e Cobrança é dirigida por um Diretor Nacional, nomeado nos termos da lei.

Artigo 16.º Organização

- 1- A Direção Nacional de Gestão Declarativa, Liquidação e Cobrança integra os seguintes departamentos:
 - a) O Departamento de Gestão Declarativa e Liquidação;
 - b) O Departamento de Cobrança, Controlo e Reembolsos.
- 2- O Departamento de Gestão Declarativa e Liquidação integra as seguintes secções:
 - a) A Secção de Gestão Declarativa;
 - b) A Secção de Liquidação.
- 3- O Departamento de Cobrança, Controlo e Reembolsos integra as seguintes secções:
 - a) A Secção de Cobrança;
 - b) A Secção de Controlo e Reembolsos.

Artigo 17.º Departamento de Gestão Declarativa e Liquidação

- 1- O Departamento de Gestão Declarativa e Liquidação é responsável por gerir as declarações e liquidações de imposto e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado sob a administração da AT.

- 2- Compete ao Departamento de Gestão Declarativa e Liquidação, designadamente:
 - a) Supervisionar a informação constante dos modelos declarativos e formulários, em articulação com a informação constante de bases de dados ou quaisquer tipos de informação disponível;
 - b) Definir as regras de recolha, liquidação e de validação central da informação;
 - c) Definir as regras de análise e validação de informação declarada pelos contribuintes;
 - d) Uniformizar a aplicação das normas fiscais e os procedimentos dos serviços, designadamente, através da sistematização das decisões administrativas e de instruções;
 - e) Conceber e atualizar modelos declarativos e formulários;
 - f) Promover junto dos contribuintes o correto preenchimento de modelos declarativos e formulários;
 - g) Elaborar pareceres e estudos técnicos e estatísticos no âmbito das suas competências;
 - h) Estudar, conceber e propor medidas legislativas e regulamentares na sua área de atuação;
 - i) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - j) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
- 3- O Departamento de Gestão Declarativa e Liquidação é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Artigo 18.º Secção de Gestão Declarativa

1. Compete à Secção de Gestão Declarativa apoiar o respetivo departamento no exercício das suas competências, quanto à declaração dos impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado sob a administração da AT.
2. Compete, em especial, à Secção de Gestão Declarativa:
 - a) Analisar a informação constante dos modelos declarativos e formulários, em articulação com a informação constante de bases de dados ou quaisquer tipos de informação disponível;
 - b) Analisar a informação relativamente aos pedidos de reembolsos, restituições, benefícios, isenções e outros direitos ou obrigações fiscais;

- c) Detetar situações de falta de declaração ou de omissões nela verificadas, instaurar processos de contra-ordenação e reportar à secção de liquidação ou a outros serviços que se entenda necessário as infrações detetadas;
 - d) Elaborar pareceres, estudos técnicos e estatísticos no âmbito das suas competências;
 - e) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. A Secção de Gestão Declarativa dispõe de uma equipa de trabalho especializada na área do petróleo e minerais.
4. A Secção de Gestão Declarativa é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 19.º
Secção de Liquidação

1. A Secção de Liquidação é responsável por apoiar o respetivo departamento no exercício das suas funções, relativamente ao cálculo, apuramento ou controlado valor de impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado.
2. Compete à Secção de Liquidação, designadamente:
- a) Proceder ao cálculo dos juros compensatórios quando devidos;
 - b) Emitir liquidações, nomeadamente, em casos de situações de falta de declaração ou de omissões nela verificadas;
 - c) Elaborar pareceres e estudos técnicos e estatísticos no âmbito das suas competências;
 - d) Colaborar com outros serviços da AT para a compatibilização e uniformização dos procedimentos de liquidação;
 - e) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. A Secção de Liquidação dispõe de uma equipa de trabalho especializada na área do petróleo e minerais.
4. A Secção de Liquidação é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 20.º
Departamento de Cobrança, Controlo e Reembolsos

1. O Departamento de Cobrança, Controlo e Reembolsos é responsável por supervisionar os atos de cobrança de impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado, sob a administração da AT, bem como controlar os respetivos pagamentos e reembolsos.
2. Compete ao Departamento de Cobrança, Controlo e Reembolsos, designadamente:

- a) Definir procedimentos administrativos de cobrança, recolha e recuperação de impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado, que sejam atribuídos à AT;
 - b) Definir procedimentos administrativos de controlo de pagamentos, reembolsos e restituições;
 - c) Apresentar estimativas de cobrança;
 - d) Calcular, monitorizar e elaborar relatórios de prestação de contas sobre a cobrança, reembolsos e restituições;
 - e) Sistematizar as decisões administrativas relacionadas com os procedimentos de cobrança e elaborar instruções para uniformizar a aplicação das normas e os procedimentos dos serviços;
 - f) Propor à unidade competente da AT a adoção e atualização de aplicações informáticas relacionadas com os procedimentos de cobrança;
 - g) Conceber e atualizar modelos e formulários;
 - h) Elaborar pareceres, estudos técnicos e estatísticos no âmbito das suas competências;
 - i) Estudar, conceber e propor medidas legislativas e regulamentares na sua área de atuação;
 - j) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - k) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. O Departamento de Cobrança, Controlo e Reembolsos é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Artigo 21.º
Secção de Cobrança

1. A Secção de Cobrança é responsável por apoiar o respetivo departamento no exercício das suas funções, relativamente aos atos de cobrança de impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado e controlo dos pagamentos, sob a administração da AT.
2. Compete à Secção de Cobrança, designadamente:
- a) Proceder à identificação das dívidas que subsistam após o prazo de pagamento voluntário e à extração da respetiva certidão;
 - b) Verificar a compensação das dívidas tributárias com os créditos de que os contribuintes possam, legalmente, dispor;
 - c) Verificar a existência de juros de mora e compensatórios

e reportar à secção de liquidação para os devidos efeitos;

- d) Detetar situações de falta de declaração ou de omissões nela verificadas, instaurar processos de contra-ordenação e reportar à secção de liquidação ou a outros serviços que se entenda necessário as infrações detetadas;
- e) Apreciar pedidos de pagamento em prestações, legalmente previstos;
- f) Elaborar estimativas de cobrança;
- g) Proceder ao cálculo da dívida tributária nos casos em que se verifique a existência de pagamentos anteriores;
- h) Calcular, monitorizar e elaborar relatórios de prestação de contas sobre a cobrança;
- i) Elaborar pareceres, estudos técnicos e estatísticos no âmbito das suas competências;
- j) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.

3. A Secção de Cobrança dispõe de uma equipa de trabalho especializada na área do petróleo e minerais.

4. A Secção de Cobrança é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 22.º

Secção de Controlo e Reembolsos

- 1. A Secção de Controlo e Reembolsos é responsável por apoiar o respetivo departamento no exercício das suas funções, relativamente ao controlo dos reembolsos e restituições de impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado, sob a administração da AT.
- 2. Compete à Secção de Controlo e Reembolsos, designadamente:
 - a) Enviar aos contribuintes informação sobre a respetiva situação tributária, quando legalmente exigidos;
 - b) Assegurar os procedimentos de reembolsos e restituições aos contribuintes, incluindo pagamento de juros indemnizatórios e outras compensações;
 - c) Reportar situações de incumprimento aos restantes serviços da AT, nomeadamente os da área da inspeção;
 - d) Elaborar pareceres e estudos técnicos e estatísticos no âmbito das suas competências;
 - e) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
- 3. A Secção de Controlo e Reembolsos dispõe de uma equipa de trabalho especializada na área do petróleo e minerais.

4. A Secção de Controlo e Reembolsos é dirigido por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Subsecção III

Direção Nacional de Contabilidade da Receita

Artigo 23.º **Competências**

- 1. A Direção Nacional de Contabilidade da Receita tem como atribuição assegurar a contabilização das receitas tributárias obtidas pela AT.
- 2. A Direção Nacional de Contabilidade da Receita é dirigida por um Diretor Nacional, nomeado nos termos da lei.

Artigo 24.º **Organização**

A Direção Nacional de Contabilidade da Receita integra os seguintes Departamentos:

- a) Departamento de Contabilidade de Receita de Impostos Domésticos;
- b) Departamento de Contabilidade de Receita Petrolífera e Minerais.

Artigo 25.º

Departamento de Contabilidade de Receita de Impostos Domésticos

- 1. O Departamento de Contabilidade de Receita de Impostos Domésticos é responsável por realizar as operações necessárias para a contabilização da receita de impostos domésticos.
- 2. Compete ao Departamento de Contabilidade de Receita de Impostos Domésticos relativamente aos impostos e demais tributos e contribuições financeiras domésticos, designadamente:
 - a) Contabilizar as liquidações, cobranças, anulações, restituições e reembolsos;
 - b) Elaborar a informação contabilística e estatística que deva ser fornecida aos diversos serviços e entidades;
 - c) Realizar ou colaborar no apuramento dos valores das receitas cobradas a transferir para outros orçamentos e entidades;
 - d) Assegurar, em colaboração com as demais entidades e serviços, a reconciliação da informação e o controlo e correção de anomalias;
 - e) Proceder ao apuramento dos encargos de cobrança e do valor das receitas destinadas às diversas entidades;
 - f) Pronunciar-se sobre a inclusão de novas receitas que possam vir a ser arrecadadas pela AT;

- g) Elaborar a informação regular sobre a evolução da cobrança tributária;
 - h) Preparar informação para apoio na elaboração do Orçamento Geral do Estado ou outros instrumentos de execução e planeamento orçamental;
 - i) Estudar e propor medidas legislativas e regulamentares;
 - j) Elaborar pareceres e realizar estudos, trabalhos técnicos e estatísticos relacionados com a respectiva área de intervenção;
 - k) Remeter ao Ministério Público processos decorrentes da movimentação indevida em situações de reembolsos ou restituições;
 - l) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - m) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. O Departamento de Contabilidade de Receita de Impostos Domésticos é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Artigo 26.º

Departamento de Contabilidade de Receita Petrolífera e Minerais

1. O Departamento de Contabilidade de Receita Petrolífera e Minerais é responsável por realizar as operações necessárias para a contabilização da receita petrolífera e minerais.
2. Compete ao Departamento de Contabilidade de Receita Petrolífera e Minerais, relativamente aos impostos e demais tributos e contribuições financeiras a favor do Estado, de natureza petrolífera e mineral, designadamente:
 - a) Contabilizar as liquidações, cobranças, anulações, restituições e reembolsos;
 - b) Elaborar a informação contabilística e estatística que deva ser fornecida aos diversos serviços e entidades;
 - c) Realizar ou colaborar no apuramento dos valores das receitas cobradas a transferir para outros orçamentos e entidades;
 - d) Assegurar, em colaboração com as demais entidades e serviços, a reconciliação da informação e o controlo e correção de anomalias;
 - e) Pronunciar-se sobre a inclusão de novas receitas que possam vir a ser arrecadadas pela AT;
 - f) Elaborar a informação regular sobre a evolução da cobrança tributária;

- g) Preparar informação para apoio na elaboração do Orçamento Geral do Estado ou outros instrumentos de execução e planeamento orçamental;
 - h) Estudar e propor medidas legislativas e regulamentares;
 - i) Elaborar pareceres e realizar estudos, trabalhos técnicos e estatísticos relacionados com a respectiva área de intervenção;
 - j) Remeter ao Ministério Público processos decorrentes da movimentação indevida em situações de reembolsos ou restituições;
 - k) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - l) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. O Departamento de Contabilidade de Receita Petrolífera e Minerais é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Subsecção IV

Direção Nacional de Inspeção Tributária

Artigo 27.º

Competências

1. A Direção Nacional de Inspeção Tributária tem como atribuições assegurar a realização de inspeções no domínio tributário, bem como a identificação de situações de risco e irregularidades, coordenando planos, estratégias e metodologias, com vista ao cumprimento da legislação pelos contribuintes e à prevenção e combate da fraude e evasão fiscal.
2. A Direção Nacional de Inspeção Tributária é dirigida por um Diretor Nacional, nomeado nos termos da lei.

Artigo 28.º

Organização

1. A Direção Nacional de Inspeção Tributária integra os seguintes departamentos:
 - a) O Departamento de Gestão de Risco e Antifraude;
 - b) O Departamento de Inspeção Tributária.
2. O Departamento de Gestão de Risco e Antifraude integra as seguintes secções:
 - a) A Secção de Grandes Contribuintes;
 - b) A Secção de Pequenos e Médios Contribuintes;
 - c) A Secção de Petróleo e Minerais.
3. O Departamento de Inspeção Tributária integra as seguintes secções:

- a) A Secção de Grandes Contribuintes;
- b) A Secção de Pequenos e Médios Contribuintes;
- c) A Secção de Petróleo e Minerais.

Artigo 29.º

Departamento de Gestão de Risco e Antifraude

1. O Departamento de Gestão de Risco e Antifraude é responsável por realizar as operações necessárias para a identificação e gestão de risco e para o combate à evasão e fraude fiscal.
2. Compete ao Departamento de Gestão de Risco e Antifraude, designadamente:
 - a) Estudar, recolher informações e propor estratégias de luta contra a evasão e fraude fiscais;
 - b) Centralizar e tratar a informação relativa aos diversos tipos de evasão e fraude fiscal;
 - c) Cooperar com outros serviços e entidades com competências inspetivas ou de investigação criminal vocacionadas para a deteção e controlo da evasão e fraude fiscal;
 - d) Recolher, centralizar e tratar informação para identificação dos riscos gerais de incumprimento fiscal;
 - e) Definir modelos e métodos de pesquisa, inventariação e análise da informação a adotar na inspeção;
 - f) Efetuar a análise dos riscos de incumprimento fiscal e a avaliação do seu impacto;
 - g) Propor estratégias de redução do risco de incumprimento fiscal;
 - h) Propor as ações de assistência e comunicação para prevenção dos riscos identificados;
 - i) Propor as situações de risco de incumprimento que, anualmente, devam ser consideradas nos planos de atividades e de inspeção da AT;
 - j) Promover a articulação com os diferentes serviços da AT no sentido de uma gestão integrada do risco de incumprimento fiscal;
 - k) Propor as alterações legislativas necessárias para eliminar riscos específicos de incumprimento fiscal;
 - l) Avaliar os resultados da gestão do risco de incumprimento fiscal;
 - m) Elaborar pareceres e realizar estudos e trabalhos técnicos relacionados com a respetiva área de intervenção;
 - n) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a

atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;

- o) Elaborar pareceres e realizar estudos e trabalhos técnicos relacionados com a respetiva área de intervenção, designadamente estudos sobre a análise de Indústria e empresas e preços de transferência;
 - p) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. O Departamento de Gestão de Risco e Antifraude é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Artigo 30.º

Departamento de Inspeção Tributária

1. O Departamento de Inspeção Tributária é responsável por realizar inspeções no domínio tributário.
2. Compete ao Departamento de Inspeção Tributária, designadamente:
 - a) Promover a realização de ações de inspeção, vigilância, bem como quaisquer outras atividades operacionais de inspeção;
 - b) Documentar e organizar informações e relatórios que resultem das ações de inspeção e de vigilância realizadas;
 - c) Verificar, com recurso a técnicas próprias de auditoria, a contabilidade dos contribuintes, confirmando a veracidade das declarações efetuadas;
 - d) Apurar a situação tributária dos contribuintes, em particular na averiguação de denúncias ou participações e na obtenção de provas relativamente a eventuais crimes tributários, quando existam indícios de evasão e fraude tributárias, por omissão de declarações, inexistência, viciação ou ocultação da contabilidade, de documentos ou de outros elementos de suporte de factos tributários presumivelmente ocorridos;
 - e) Elaborar os planos e relatórios da área da inspeção tributária e controlar a sua execução;
 - f) Elaborar procedimentos e manuais de inspeção a adotar pelas diferentes secções;
 - g) Conceber, testar, gerir operacionalmente e propor alterações aos sistemas de informação utilizados pela área da inspeção tributária;
 - h) Assegurar a harmonização de modelos e métodos de pesquisa, inventariação e análise da informação a adotar pelas diferentes secções com competências de inspeção e harmonizar os procedimentos de seleção de contribuintes a controlar;
 - i) Promover programas de inspeção tributária, tendo em vista áreas de risco previamente identificadas;

- j) Promover a operacionalização e a optimização de equipamentos de controlo não intrusivo, no exercício das competências de inspeção;
 - k) Promover a adoção de critérios e a seleção de contribuintes para a realização de inspeções, com base numa avaliação e perfis de risco;
 - l) Promover e coordenar os contactos necessários, no plano nacional, e internacional, com as entidades competentes, no âmbito de investigações e diligências relativas a crimes de natureza fiscal, garantindo a necessária articulação com os serviços desconcentrados no mesmo domínio;
 - m) Colaborar com outras entidades públicas, nomeadamente, autoridades policiais, no plano nacional e internacional, por forma a assegurar a execução e a optimização das ações de inspeção;
 - n) Reportar às entidades competentes irregularidades ou indícios de fraude, detetadas em inspeções realizadas aos contribuintes;
 - o) Prestação de apoio aos serviços da AT e outras entidades, no tratamento da informação de natureza tributária utilizando, nomeadamente, técnicas de auditoria;
 - p) Estudar e propor medidas legislativas e regulamentares;
 - q) Assegurar, em articulação com os demais serviços, a atualidade e fiabilidade da informação, bem como a harmonização com sistemas de informação de outras entidades;
 - r) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. O Departamento de Inspeção Tributária é dirigido por um Chefe de Departamento, nomeado nos termos da lei.

Artigo 31.º

Secção de Grandes Contribuintes

1. Compete à Secção de Grandes Contribuintes do Departamento de Gestão de Risco e Antifraude e do Departamento de Inspeção Tributária apoiar os respetivos departamentos no exercício das suas competências, relativamente aos contribuintes que, nos termos da lei, são considerados grandes contribuintes.
2. Compete, em especial, à Secção de Grandes Contribuintes:
 - a) Acompanhar o comportamento tributário dos grandes contribuintes e dos setores de atividade económica em que se inserem, através da verificação dos elementos declarados e de informação constante de bases de dados ou quaisquer tipos de informação disponível;
 - b) Desenvolver técnicas de relacionamento entre a AT e os contribuintes, tendo em vista o estabelecimento de

códigos de boas práticas empresariais no domínio da tributação e na identificação e entendimento das suas necessidades e dos riscos tributários associados.

3. Cada Secção de Grandes Contribuintes é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 32.º

Secção de Pequenos e Médios Contribuintes

1. Compete à Secção de Pequenos e Médios Contribuintes do Departamento de Gestão de Risco e Antifraude e do Departamento de Inspeção Tributária apoiar os respetivos departamentos no exercício das suas competências, relativamente aos contribuintes que, nos termos da lei, são considerados pequenos e médios contribuintes.
2. Compete, em especial, à Secção de Pequenos e Médios Contribuintes:
 - a) Acompanhar o comportamento tributário dos Pequenos e Médios contribuintes e dos setores de atividade económica em que se inserem, através da verificação dos elementos declarados e de informação constante de bases de dados ou quaisquer tipos de informação disponível;
 - b) Desenvolver técnicas de relacionamento entre a AT e os contribuintes, tendo em vista o estabelecimento de códigos de boas práticas empresariais no domínio da tributação e na identificação e entendimento das suas necessidades e dos riscos tributários associados.
3. Cada Secção de Pequenos e Médios Contribuintes é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 33.º

Secção de Petróleo e Minerais

1. Compete à Secção de Petróleo e Minerais do Departamento de Gestão de Risco e Antifraude e do Departamento de Inspeção Tributária apoiar os respetivos departamentos no exercício das suas competências, relativamente aos contribuintes de impostos e demais tributos de natureza petrolífera e mineral.
2. Compete, em especial, à Secção de Petróleo e Minerais:
 - a) Acompanhar o comportamento tributário dos contribuintes de impostos e demais tributos de natureza petrolífera e mineral e dos setores de atividade económica em que se inserem, através da verificação dos elementos declarados e de informação constante de bases de dados ou quaisquer tipos de informação disponível;
 - b) Desenvolver técnicas de relacionamento entre a AT e os contribuintes, tendo em vista o estabelecimento de códigos de boas práticas empresariais no domínio da tributação e na identificação e entendimento das suas necessidades e dos riscos tributários associados.

3. Cada Secção de Petróleo e Minerais é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Subsecção V
Direção Nacional de Justiça Tributária

Artigo 34.º
Competências

1. A Direção Nacional de Justiça Tributária tem como atribuições coordenar e gerir os procedimentos e processos de justiça tributária, definidos na lei, nas áreas de execução fiscal, infrações tributárias e contencioso tributário.
2. A Direção Nacional de Justiça Tributária é dirigida por um Diretor Nacional, nomeado nos termos da lei.

Artigo 35.º
Organização

A Direção Nacional de Justiça Tributária integra as seguintes secções:

- a) A Secção de Execução Fiscal;
- b) A Secção de Contencioso.

Artigo 36.º
Secção de Execução Fiscal

1. A Secção de Execução Fiscal é responsável por assegurar a coordenação dos procedimentos coercivos para arrecadação das receitas tributárias.
2. Compete à Secção de Execuções Fiscais, designadamente:
 - a) Coordenar toda a atividade de execução fiscal;
 - b) Gerir os créditos públicos nos processos de execução de dívidas não fiscais ou de outra natureza;
 - c) Estudar e propor medidas legislativas e regulamentares, designadamente em matéria de cobrança de créditos;
 - d) Elaborar pareceres e realizar estudos e trabalhos técnicos relacionados com a respetiva área de intervenção sempre que tal lhe seja solicitado;
 - e) Uniformizar a aplicação das normas fiscais e os procedimentos dos serviços, designadamente, através da sistematização das decisões administrativas e da elaboração de instruções;
 - f) Recolher, sistematizar e analisar indicadores de controlo da eficácia da execução fiscal e prever a respetiva evolução;
 - g) Apoiar a atividade dos representantes da AT, no âmbito de processos judiciais de recuperação de créditos ou de outra natureza;
 - h) Providenciar relatórios sobre o estado e evolução da execução fiscal;

- i) Assegurar a cooperação administrativa e institucional em matéria de cobrança de créditos;
- j) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.

3. A Secção de Execuções Fiscais é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 37.º
Secção de Contencioso

1. A Secção de Contencioso é responsável por gerir todos os procedimentos e processos de justiça tributária em matéria de infrações fiscais.
2. Compete à Secção de Contencioso, designadamente:
 - a) Instruir e acompanhar os procedimentos de reclamação e demais procedimentos administrativos;
 - b) Instruir e acompanhar os procedimentos resultantes de infrações de natureza tributária;
 - c) Instruir os procedimentos resultantes de denúncias, anónimas ou não, excepto as denúncias contra funcionários da AT;
 - d) Solicitar aos contribuintes pedidos de esclarecimentos e outras informações que se revelem necessárias;
 - e) Propor orientações gerais a seguir pelos serviços da AT no âmbito dos processos de sancionamento de infrações tributárias;
 - f) Manter atualizados os ficheiros de legislação, jurisprudência e orientações administrativas com interesse para a respetiva atuação;
 - g) Estudar e propor medidas legislativas e regulamentares;
 - h) Elaborar pareceres e realizar estudos e trabalhos técnicos relacionados com a respetiva área de intervenção sempre que tal lhe seja solicitado;
 - i) Recolher, sistematizar e analisar indicadores de controlo da eficácia da atividade da justiça tributária;
 - j) Cooperar com entidades vocacionadas para a deteção e controlo da evasão e fraude tributária;
 - k) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. A Secção de Contencioso é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Subsecção VI
Direção Nacional de Administração Geral

Artigo 38.º
Competências

1. A Direção Nacional de Administração Geral tem como

atribuições coordenar e executar as atividades da AT relacionadas com a gestão e formação de recursos humanos, recursos financeiros, instalações e equipamentos.

2. A Direção Nacional de Administração Geral é dirigida por um Diretor Nacional, nomeado nos termos da lei.

Artigo 39.º
Organização

A Direção Nacional de Administração Geral integra as seguintes secções:

- a) A Secção de Gestão de Recursos Humanos;
- b) A Secção de Formação;
- c) A Secção de Recursos Financeiros e Apoio Logístico.

Artigo 40.º
Secção de Gestão de Recursos Humanos

1. A Secção de Gestão de Recursos Humanos é responsável por coordenar e executar a política de gestão, recrutamento e avaliação dos funcionários da AT.
2. Compete à Secção de Gestão de Recursos Humanos, designadamente:
 - a) Executar os procedimentos relativos ao recrutamento e seleção de pessoal;
 - b) Assegurar os procedimentos relativos à gestão de contratos, movimentação de pessoal, assiduidade, férias, licenças e outros relacionados com a gestão de recursos humanos;
 - c) Definir e promover critérios com vista à aplicação uniforme de sistema de avaliação regular do pessoal da AT;
 - d) Proceder ao levantamento dos indicadores de gestão e garantir a sua atualização permanente;
 - e) Acompanhar a aplicação do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários da AT;
 - f) Organizar e manter atualizados os mapas de pessoal e o ficheiro central de pessoal;
 - g) Recolher os elementos necessários para a gestão previsional dos recursos humanos;
 - h) Assegurar a realização dos procedimentos de ação disciplinar sobre o pessoal da AT;
 - i) Estudar e propor medidas legislativas e regulamentares;
 - j) Elaborar pareceres e realizar estudos e trabalhos técnicos sempre que tal lhe seja solicitado;
 - k) Sistematizar as decisões administrativas e elaborar

instruções visando uniformizar os procedimentos dos serviços;

- l) Organizar os processos individuais do pessoal e manter o respetivo arquivo;
- m) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.

3. A Secção de Gestão de Recursos Humanos é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 41.º
Secção de Formação

1. A Secção de Formação é responsável por assegurar a formação e qualificação dos funcionários da AT.
2. Compete à Secção de Formação, designadamente:
 - a) Efetuar o levantamento, análise e diagnóstico das necessidades de formação dos funcionários da AT;
 - b) Assegurar a implementação de um modelo de avaliação regular dos funcionários da AT, com sujeição a provas de aferição de conhecimentos;
 - c) Garantir a formação técnico-profissional dos funcionários da AT e a actualização, especialização e valorização dos seus conhecimentos;
 - d) Elaborar o projeto do plano anual de formação e executá-lo;
 - e) Avaliar os resultados das ações de formação;
 - f) Definir os conteúdos programáticos das ações de formação;
 - g) Estabelecer protocolos e mecanismos de formação com entidades externas, nacionais e internacionais, com vista à formação dos funcionários da AT, sem prejuízo da criação de uma bolsa interna de formadores;
 - h) Produzir e divulgar conteúdos formativos, suportes pedagógicos, documentação e outro material de apoio a ações de formação ou a outros eventos para os quais seja determinada a sua colaboração;
 - i) Elaborar estudos técnicos sempre que tal lhe seja solicitado e recolher elementos estatísticos e indicadores de gestão;
 - j) Emitir os certificados de formação;
 - k) Colaborar no apoio logístico de encontros e seminários organizados pela AT;
 - l) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. A Secção de Formação é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Artigo 42.º

Secção de Recursos Financeiros e Apoio Logístico

1. A Secção de Recursos Financeiros e Apoio Logístico é responsável por assegurar e coordenar a gestão de recursos financeiros afetos à AT, bem como o apoio logístico à estrutura.
2. Compete à Secção de Recursos Financeiros e Apoio Logístico, designadamente:
 - a) Elaborar as propostas de orçamento da AT e controlar a execução dos orçamentos aprovados;
 - b) Verificar a legalidade e a eficiência das despesas;
 - c) Elaborar instruções para uniformizar os procedimentos dos serviços da AT na gestão orçamental e no processamento de despesas;
 - d) Elaborar relatórios de acompanhamento e avaliação da execução orçamental e propor as transferências e os reforços de verbas que se revelem necessários;
 - e) Executar os procedimentos respeitantes ao processamento dos vencimentos e outros abonos dos trabalhadores;
 - f) Processar as despesas relacionadas com a aquisição de bens e serviços;
 - g) Elaborar o plano anual de aprovisionamento e controlar a sua execução;
 - h) Apoiar a realização dos procedimentos relativos à aquisição ou locação de bens e serviços;
 - i) Realizar estudos e efetuar propostas sobre as modalidades de satisfação das necessidades da AT;
 - j) Organizar e manter atualizado o registo do património imobiliário e mobiliário da AT;
 - k) Assegurar a gestão e o controlo das receitas da AT;
 - l) Efetuar e manter actualizadas as estatísticas relativas à actividade logística desenvolvida pela AT;
 - m) Propor práticas e procedimentos que promovam a redução da despesa, o planeamento e uma maior eficiência na aquisição de bens e serviços;
 - n) Elaborar indicadores de gestão que permitam acompanhar a evolução da situação financeira da AT;
 - o) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. A Secção de Recursos Financeiros e Apoio Logístico é dirigida por um Chefe de Secção, nomeado nos termos da lei.

Subsecção VII

Unidade de Planeamento e Comunicação

Artigo 43.º

Unidade de Planeamento e Comunicação

1. A Unidade de Planeamento e Comunicação é responsável por assegurar o planeamento das atividades da AT e a divulgação de informação e comunicação da atividade da AT.
2. Compete à Unidade de Planeamento e Comunicação, em matéria de planeamento, designadamente:
 - a) Assegurar a elaboração e divulgação dos instrumentos de planeamento e gestão da AT, controlando a sua execução;
 - b) Conceber e promover a implementação dos instrumentos de gestão estratégica e operacional em alinhamento com o modelo de avaliação do desempenho dos serviços da AT;
 - c) Participar na elaboração de planos setoriais assegurando o seu alinhamento com os planos da AT e acompanhar a sua execução.
3. Compete à Unidade de Planeamento e Comunicação, em matéria de comunicação, designadamente:
 - a) Coordenar a difusão de informação sobre as normas tributárias e sobre o cumprimento das respetivas obrigações fiscais;
 - b) Gerir e harmonizar os veículos informativos, designadamente a gestão e atualização do conteúdo do portal da AT na Internet e o Centro de Atendimento Telefónico;
 - c) Operacionalizar um sistema de atendimento telefónico da AT dirigido aos contribuintes e ao público em geral;
 - d) Adotar e gerir técnicas e metodologias de atendimento e resposta eficaz às chamadas;
 - e) Gerir a informação relevante para o atendimento dos contribuintes, contribuindo para a simplificação e normalização dos procedimentos e para a uniformização da informação a prestar pelos serviços da AT;
 - f) Colaborar com outras entidades públicas na promoção e desenvolvimento de canais de atendimento;
 - g) Desenvolver, em articulação com os demais serviços da AT, iniciativas que promovam, junto dos contribuintes, operadores económicos e do público em geral, o reforço da prevenção e o aumento do cumprimento voluntário;
 - h) Promover e coordenar a realização de campanhas informativas;
 - i) Recolher e analisar a informação da comunicação social sobre matéria tributária e sobre a AT em geral;

- j) Assegurar junto dos funcionários da AT a divulgação da informação relevante para garantir a compreensão da estratégia e o alinhamento dos recursos humanos com os seus objetivos estratégicos.
4. A Unidade de Planeamento e Comunicação pode organizar-se em equipas de trabalho para a prossecução das diferentes funções.
 5. A Unidade de Planeamento e Comunicação é dirigida por um Coordenador, equiparado a Diretor Nacional, para todos os efeitos legais.

Subsecção VIII

Unidade de Auditoria Interna

Artigo 44.º

Unidade de Auditoria Interna

1. A Unidade de Auditoria Interna é responsável por controlar os processos e procedimentos internos da AT.
2. Compete à Unidade de Auditoria Interna, designadamente:
 - a) Analisar e rever os principais processos da atividade da AT, designadamente dos processos de natureza transversal, com vista à melhoria contínua da eficiência e dos níveis de serviço, bem como à redução dos custos e dos riscos operacionais;
 - b) Criar, atualizar e divulgar sistemas de gestão de documentos da AT, e elaborar propostas de plano de intervenção na área documental e de arquivos;
 - c) Estudar e apresentar medidas de simplificação e racionalização dos processos, procedimentos e circuitos administrativos;
 - d) Fomentar a implementação de iniciativas e indicadores que visem a melhoria contínua, eficiência do desempenho e da qualidade da AT;
 - e) Implementar e gerir processos de qualidade de acordo com as normas e padrões internacionais;
 - f) Desenvolver ações de auditoria interna de gestão com vista à deteção dos factos e situações que dificultem a realização das tarefas cometidas aos serviços da AT;
 - g) Desenvolver ações de auditorias aos vários serviços da AT com vista a verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares;
 - h) Promover, em especial, auditorias para averiguar o cumprimento das normas de conduta dos funcionários da AT;
 - i) Propor o plano de auditoria interna da AT, bem como coordenar e avaliar a sua execução;
 - j) Colaborar com os diferentes serviços da AT na definição das suas estruturas e funções e dotá-la de

um enquadramento funcional e regulamentar permanentemente atualizado e adequado, às necessidades e à sua gestão;

- k) Desenvolver, em estreita colaboração com outras entidades com competência na matéria, planos de ação que garantam a integridade, boa governança e conduta exemplar dos funcionários em situações de risco elevado, onde se possam verificar práticas de corrupção;
- l) Reportar às entidades competentes indícios de irregularidades ou de ilícitos criminais detetados em auditorias internas;
- m) Promover medidas de sensibilização e informação de todos os funcionários da AT sobre as normas de conduta a si aplicáveis;
- n) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competência.

3. A Unidade de Auditoria Interna pode organizar-se em equipas de trabalho para a prossecução das diferentes funções.
4. A Unidade de Auditoria Interna é dirigida por um Coordenador, equiparado a Diretor Nacional, para todos os efeitos legais.

Subsecção IX

Unidade de Sistemas de Informação

Artigo 45.º

Unidade de Sistemas de Informação

1. A Unidade de Sistemas de Informação é responsável por coordenar e planear os projetos no âmbito da informática e sistemas de informação, assegurando o desenvolvimento, gestão, operação e segurança dos mesmos.
2. Compete à Unidade de Sistemas de Informação, designadamente:
 - a) Desenvolver e gerir aplicações informáticas e outros sistemas de informação relacionados com as atribuições da AT, nomeadamente em matéria de administração e cobrança de impostos;
 - b) Atualizar as informações existentes nas aplicações informáticas, em colaboração com os restantes serviços da AT, nomeadamente o responsável pela área da comunicação;
 - c) Assegurar a manutenção dos sistemas informáticos da AT;
 - d) Assegurar a manutenção de infraestruturas tecnológicas;
 - e) Prestar apoio técnico aos utilizadores das aplicações informáticas;

- f) Garantir a operacionalidade e a segurança das aplicações informáticas;
 - g) Reportar o estado e evolução dos projetos informáticos em articulação com as áreas de sistemas de comunicação;
 - h) Apoiar tecnicamente o funcionamento e a atualização do portal e do site da AT, em colaboração com os restantes serviços da AT, nomeadamente o responsável pela área da comunicação;
 - i) Propor o equipamento informático e programas a serem adquiridos pela AT;
 - j) Apoiar a produção, em suporte informático, de estatísticas sobre a atividade da AT;
 - k) Implementar a política de circulação de informação estatística dentro da AT;
 - l) Fomentar a formação dos utilizadores na área informática;
 - m) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. A Unidade de Sistemas de Informação pode organizar-se em equipas de trabalho para a prossecução das diferentes funções.
4. A Unidade de Sistemas de Informação é dirigida por um Coordenador, equiparado a Diretor Nacional, para todos os efeitos legais.
- d) Analisar os recursos em matéria fiscal, apresentados nos termos da lei;
 - e) Solicitar esclarecimentos ou documentação adicional aos contribuintes, sempre que se revelar necessário;
 - f) Realizar estudos e emitir pareceres e informações, de natureza jurídica, que se relacionem com matérias de natureza administrativa e tributária;
 - g) Providenciar apoio jurídico, nas áreas da sua competência, aos serviços da AT;
 - h) Providenciar apoio técnico e profissional e pareceres para efeitos de análise e revisão dos pedidos de recurso;
 - i) Colaborar na preparação ou emitir pareceres relativamente a projetos de diploma sobre as atribuições da AT;
 - j) Propor orientações e instruções que contribuam para a interpretação e aplicação mais uniforme da legislação de carácter geral, em matéria administrativa e tributária.
 - k) Desempenhar outras funções que sejam superiormente determinadas no âmbito das suas competências.
3. O Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico pode organizar-se em equipas de trabalho para a prossecução das diferentes funções.
4. O Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico é dirigido por um Coordenador, equiparado a Diretor Nacional, para todos os efeitos legais.

Subsecção X

Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico

Artigo 46.º

Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico

1. O Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico é responsável por apreciar os recursos apresentados pelos contribuintes, prestar apoio na representação da AT nos procedimentos e processis judiciais em que a mesma intervenha e apoio jurídico aos serviços da AT.
2. Compete ao Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico, designadamente:
 - a) Apoiar as autoridades competentes no patrocínio judiciário e na representação em juízo dos serviços da AT;
 - b) Apoiar as autoridades competentes no patrocínio judiciário dos trabalhadores da AT na situação de réus ou arguidos em processos judiciais, por atos ou omissões ocorridas no exercício ou por causa do exercício das suas funções;
 - c) Colaborar com o Ministério Público na defesa dos interesses do Estado, prestando-lhe o apoio técnico que for solicitado;

Secção XI

Serviços Desconcentrados

Artigo 47.º

Competências Gerais

1. Os serviços desconcentrados da AT visam assegurar a prossecução das atribuições da AT na respetiva área de jurisdição, executando, sobretudo, as atividades de apoio ao contribuinte em áreas de natureza operativa.
2. Os serviços desconcentrados devem privilegiar na sua atuação a proximidade ao público, prestando o respetivo apoio técnico e informativo necessário.

Artigo 48.º

Repartições Tributárias

1. A AT dispõe, a nível nacional, das seguintes Repartições Tributárias, com âmbito territorial municipal:
 - a) Aileu;
 - b) Ainaro;
 - c) Baucau;
 - d) Bobonaro;

- e) Cova Lima;
 - f) Dili;
 - g) Ermera;
 - h) Lautém;
 - i) Liquiça;
 - j) Manatuto;
 - k) Manufahi;
 - l) Viqueque.
2. A AT dispõe ainda de uma Repartição Tributária de Oe-Cusse Ambeno, que abrange territorialmente a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno.

Artigo 49.º
Direção

As Repartições Tributárias são dirigidas por um Chefe, equiparado para efeitos remuneratórios a Diretor Municipal, hierarquicamente dependente do Diretor-Geral sem prejuízo da dependência funcional a que estão sujeitos relativamente aos respetivos dirigentes dos departamentos da AT, em função da sua atuação.

Artigo 50.º
Estrutura

- 1- As Repartições Tributárias podem dispor de equipas de trabalho a criar por despacho do DG.
- 2- A criação de equipas de trabalho deve ser adequada à respetiva área de jurisdição, bem como à especificidade, natureza e volume do serviço.
- 3- A organização e o exercício das atividades das Repartições Tributárias, no âmbito das suas atribuições, são definidas por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças.
- 4- As Repartições Tributárias podem integrar nas suas instalações outros serviços desconcentrados do Estado, com vista ao apoio integrado ao cidadão.

Capítulo III
Competências dos Cargos de Direção e Chefia

Artigo 51.º
Diretor-Geral da Autoridade Tributária

- 1. Ao Diretor-Geral da Autoridade Tributária compete o planeamento, a organização, a direção, a inspeção, o controlo e a disciplina de todos os serviços e funcionários da AT, nomeadamente:
 - a) Assegurar a rotatividade regular do pessoal pelos diferentes órgãos e serviços da AT;

- b) Proceder à resolução de conflitos de competências entre os diferentes serviços da AT;
 - c) Assegurar o exercício de competências dos Diretores Nacionais e Coordenadores de Unidade em caso de vacatura de lugar ou em casos de ausência ou impedimentos;
 - d) Relatar ao membro do Governo responsável pela área das finanças o progresso da atuação da AT, nomeadamente, em matéria de receita tributária e gestão da atividade da AT;
 - e) Superintender os serviços da AT, coordenar e dirigir a sua atividade nos termos da lei e de acordo com a orientação do membro do Governo responsável pela área das Finanças;
 - f) Garantir a monitorização e avaliação das políticas, planos, programas, orçamentos e procedimentos aprovados para a área de competência da AT;
 - g) Aprovar as normas administrativas e, ou instruções necessárias ao funcionamento da AT, incluindo em matéria de aplicação da legislação tributária;
 - h) Decidir sobre a aplicação de sanções administrativas e recursos hierárquicos;
 - i) Participar no processo de seleção para cargos de direção e chefia no âmbito da AT;
 - j) Exercer a autoridade administrativa e disciplinar sobre todo o pessoal da AT, incluindo processar a avaliação de desempenho, a instauração de processos disciplinares e aplicação de sanções, nos termos da lei;
 - k) Administrar a aplicação de Códigos de Conduta aos funcionários da AT;
 - l) Implementar uma estratégia de comunicação correta entre os funcionários da AT e entre a AT e os contribuintes;
 - m) Emitir pareceres e providenciar apoio técnico na sua área de competência, ao Governo em geral e, em particular, ao membro do Governo responsável pela área das Finanças.
2. Incumbe, em especial, ao Diretor-Geral:
- a) Promover a correta execução da política e da regulamentação tributária;
 - b) Zelar pelo interesse público, no respeito pelos direitos e garantias dos contribuintes e obrigações tributárias;
 - c) Colaborar na elaboração de políticas públicas em matéria tributária, preparando e apresentando ao membro do Governo responsável pela área das Finanças a informação necessária para o efeito;
 - d) Dirigir e controlar os serviços da AT e superintender

na gestão dos recursos à mesma afetos, em ordem a promover a sua eficácia e eficiência e a qualidade das respetivas prestações;

- e) Autorizar o recurso a serviços de entidades externas, para apoio na prossecução das atribuições da AT, nomeadamente, em matéria de realização de inspeções, justiça tributária e sistemas de informação;
- f) Promover a realização de avaliações dos resultados atingidos pela AT e da sua organização e funcionamento, nomeadamente através do recurso a entidades externas com experiência e credibilidade na área;
- g) Apresentar ao membro do Governo responsável pela área das Finanças os relatórios com a apresentação dos resultados de avaliações e auditorias à AT por entidades externas;
- h) Assegurar, em articulação com as entidades responsáveis na área do combate à corrupção, ações preventivas regulares e a elaboração do plano de combate à corrupção e integridade institucional;
- i) Salvaguardar a integridade e segurança das instalações e dos funcionários da AT, com base em mecanismos de vigilância que salvaguardem a reserva da vida privada e outros direitos constitucionalmente protegidos;
- j) Propor a criação e a alteração das leis e regulamentos necessários à eficácia e eficiência do sistema tributário quanto aos impostos e tributos administrados pela AT;
- k) Exercer a função de representação da AT e as relações institucionais, junto das organizações nacionais e internacionais na área tributária;
- l) Exercer as demais competências que lhe sejam conferidas pela lei.

- 3. Ao Diretor-Geral incumbe, ainda, exercer as competências que a legislação tributária e demais legislação lhe atribuírem, e as que nele forem delegadas ou subdelegadas.
- 4. No âmbito do cumprimento das suas competências, o Diretor-Geral é apoiado por um gabinete de apoio composto no máximo por dois funcionários.
- 5. O Diretor-Geral pode delegar, nos termos da lei, as competências previstas nas alíneas a) a h), j) a m) do n.º 1 e nas alíneas f), g), h) e j) do n.º 2.
- 6. O Diretor-Geral é nomeado nos termos da lei e substituído nas suas ausências e impedimentos por quem ele designe ou de acordo com a ordem constante do artigo 9.º.

Artigo 52.º

Diretores Nacionais e Coordenadores de Unidade

- 1. Os Diretores Nacionais e os Coordenadores de Unidade da AT são competentes para gerir e supervisionar tecnicamente os respetivos departamentos ou unidades, garan-

tindo o rigor técnico na implementação das competências que lhe são legalmente cometidas.

- 2. Compete ao Diretor Nacional, nomeadamente:

- a) Assegurar a direção técnica e garantir a gestão operacional da respetiva Direção Nacional ou Unidade, de acordo com as orientações do Diretor-Geral;
- b) Preparar as instruções necessárias ao funcionamento dos departamentos e secções que integram a respetiva Direção Nacional, e apresentá-las a decisão superior;
- c) Reportar quaisquer infrações a Códigos de Conduta e apoiar o Diretor-Geral no exercício da autoridade disciplinar;
- d) Assegurar o exercício de competências dos Chefes de Departamento que integram a respetiva Direção, em caso de vacatura de lugar ou em casos de ausência ou impedimentos;
- e) Participar em reuniões de gestão corrente estabelecidas para a AT;
- f) Emitir pareceres e providenciar apoio técnico ao Diretor-Geral, na sua área de competência;
- g) Exercer as demais competências que lhe sejam conferidas pela lei ou delegadas superiormente.

- 3. Os Diretores Nacionais e Coordenadores de Unidade respondem diretamente perante o Diretor Geral.

Artigo 53.º

Chefes de Departamento e Chefes das Repartições Tributárias

- 1. Os Chefes de Departamento e os Chefes das Repartições Tributárias são responsáveis por gerir o Departamento ou Repartição que lhes compete, garantindo o exercício das competências que lhe são legalmente cometidas.
- 2. Compete aos Chefes de Departamento e Chefes das Repartições Tributárias nomeadamente:
 - a) Superintender os Serviços do respetivo Departamento ou Repartição, coordenar e dirigir a sua atividade nos termos da lei e de acordo com a orientação do Diretor Nacional ou Diretor-Geral;
 - b) Propor às autoridades competentes normas administrativas e, ou instruções necessárias à implementação das atribuições e competências do respetivo Departamento ou Repartição;
 - c) Assegurar o exercício de competências dos Chefes de Secção que integram os respetivos Departamentos ou Repartições Tributárias, em caso de vacatura de lugar ou em casos de ausência ou impedimentos;
 - d) Exercer as demais competências que lhe sejam conferidas pela lei ou delegadas superiormente.

3. Os Chefes de Departamento respondem directamente perante o Diretor Nacional.
4. Os Chefes das Repartições Tributárias respondem directamente perante o Diretor-Geral.

Artigo 54.º
Dos Chefes de Secção

1. Os Chefes de Secção são responsáveis por gerir as secções que lhes compete, garantindo o exercício das competências da respetiva Secção.
2. Compete aos Chefes de Secção nomeadamente:
 - a) Superintender os Serviços da respetiva Secção;
 - b) Coordenar e dirigir a sua atividade nos termos da lei e de acordo com a orientação do Diretor Nacional ou do Chefe de Departamento, conforme os casos;
 - c) Exercer as demais competências que lhe sejam conferidas pela lei ou delegadas superiormente.
3. Os Chefes de Secção respondem diretamente perante o Diretor Nacional, ou o Chefe de Departamento, conforme os casos.

CAPÍTULO IV
Do Pessoal

Artigo 55.º
Pessoal

1. Os funcionários da AT integram um regime de carreira especial a aprovar por diploma próprio, atendendo ao elevado grau de competências, especialização e integridade exigidos no desempenho das suas funções.
2. Os funcionários da AT são recrutados, nos termos da lei, de acordo com procedimentos de seleção de mérito, de elevada exigência, que visa avaliar os conhecimentos técnicos e os comportamentos e padrões éticos.
3. Os funcionários da AT exercem os poderes de autoridade que lhes sejam atribuídos nos termos da lei.
4. Sem prejuízo do disposto nos n.º 1 e 2, a AT pode recorrer nos termos do Estatuto da Função Pública a outros funcionários e agentes da Administração do Estado.
5. Para a prossecução das suas atribuições a AT pode ainda recorrer à contratação de consultores nacionais e internacionais e empresas especializadas, nos termos da lei.

Artigo 56.º
Regras de Conduta

Para além das regras aplicáveis aos funcionários da

Administração do Estado, em matéria de conflitos de interesses, impedimentos e incompatibilidades e deveres gerais, os funcionários da AT estão ainda obrigados a cumprir normas, a definir em diploma próprio, nomeadamente quanto:

- a) A regras especiais de conduta;
- b) À apresentação de declaração de interesses;
- c) Ao regime de responsabilidade disciplinar.

Artigo 57.º
Formação e Avaliação

1. Os funcionários da AT estão sujeitos a um regime de avaliação permanente que visa alcançar os seguintes objetivos:
 - a) Realizar diagnósticos sobre a competência dos funcionários;
 - b) Permitir o planeamento e a realização das acções tendentes à adequação do pessoal às exigências das suas funções actuais a das que venham a assumir;
 - c) Permitir maior objectividade na avaliação do mérito dos funcionários, com vista à promoção e progressão nas respectivas carreiras.
2. Os funcionários da AT estão ainda sujeitos a um regime de formação permanente, que visa dotar os funcionários com as competências adequadas às exigências técnico-profissionais, éticas e humanas relacionadas com os cargos e funções que desempenhem ou venham a assumir.
3. O regime de formação e avaliação dos funcionários da AT são aprovados por diploma próprio.

CAPÍTULO V
Regime financeiro

Artigo 58.º
Receitas

A AT dispõe das receitas provenientes de dotações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado.

Artigo 59.º
Cobrança

- 1- A AT pode cobrar voluntariamente, nos termos da lei:
 - a) As importâncias provenientes do fornecimento de bens e serviços informáticos nas áreas das suas atribuições;
 - b) O montante das taxas e emolumentos que nos termos da lei possam cobrar;
 - c) Coimas;
 - d) O produto da venda de impressos e publicações;

e) O produto dos reembolsos das despesas com papel, fotocópias e correio, efetuadas no interesse dos contribuintes;

f) O montante devido pela prestação urgente de informações vinculativas.

2- Os valores a que se refere o número anterior são definidos por despacho do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

3- Os valores cobrados nos termos do n.º 1 podem ser afectos até 40% à aquisição de bens de investimento e aquisição de serviços à AT.

Artigo 60.º
Despesas

Constituem despesas da AT as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas nos termos da lei.

CAPITULO VI
Disposições Finais e Transitórias

Artigo 61.º
Sucessão

1- A AT sucede nas atribuições da Direcção-Geral dos Impostos (DGI), do Ministério das Finanças, bem como nas suas obrigações legais e de natureza contratual.

2- A AT sucede ainda à DGI em quaisquer procedimentos e processos iniciados ou com a participação da DGI e que se encontrem em curso à data de entrada em vigor do presente decreto-lei.

3- Após a entrada em vigor do presente decreto-lei as referências feitas em quaisquer leis ou documentos à DGI, consideram-se como feitas à AT.

Artigo 62.º
Mapa de Pessoal

O quadro de pessoal da AT é fixado, nos termos da lei, tendo em conta as necessidades em matéria de recursos humanos, face às atribuições e à qualidade técnica exigidas aos funcionários da AT.

Artigo 63.º
Regulamentação

São determinados por diploma ministerial do membro do Governo responsável pela área das Finanças:

- a) Os símbolos representativos da AT;
- b) O uniforme dos funcionários da AT;

c) O modelo do cartão de identificação dos funcionários.

Artigo 64.º
Revogação

São revogados a alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º e os artigos 6.º a 13.º do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 7 de outubro, que aprova a Orgânica do Ministério das Finanças.

Artigo 65.º
Comissão Instaladora

1. É criada a Comissão Instaladora da Autoridade Tributária, adiante designada por Comissão, que tem como missão assegurar as tarefas necessárias para a instalação dos órgãos, serviços e pessoal da AT.

2. Compete à Comissão:

- a) Aprovar o quadro de pessoal da AT;
- b) Assegurar todos os procedimentos conducentes aos recrutamentos necessários para a AT;
- c) Promover ações de formação e provas de aferição de conhecimentos;
- d) Aprovar os instrumentos de planeamento e gestão da AT decorrentes da lei, nomeadamente os que visem o exercício das competências da entidade;
- e) Apresentar ao Conselho de Ministros relatórios semestrais sobre a instalação da AT e o exercício das suas competências.

3. A Comissão Instaladora integra os seguintes elementos:

- a) O membro do Governo responsável pela área do planeamento e investimento estratégico, que preside;
- b) O vice-ministro das finanças, que tutela a reforma fiscal;
- c) O membro do Governo que coordena os assuntos económicos;
- d) A Coordenadora da Comissão da Reforma Fiscal;
- e) Um Comissário da Comissão da Função Pública.

4. A Comissão é secretariada e apoiada tecnicamente pela Comissão da Reforma Fiscal.

5. A Comissão é extinta no prazo de 1 ano após a sua constituição.

6. Os órgãos e serviços da DGI prestam toda a colaboração à Comissão Instaladora.

Artigo 66.º
Regime Transitório

- 1- O exercício de funções na DGI, incluindo as de direção e chefia, à data de entrada em vigor do presente decreto-lei não implica a integração no mapa de pessoal da AT, devendo os funcionários e agentes ser transferidos da DGI, nos termos da lei, para os restantes órgãos e serviços da Administração do Estado.
- 2- Sem prejuízo do disposto no número anterior, os funcionários, agentes e dirigentes que exercem funções na DGI à data de entrada em vigor do presente decreto-lei podem candidatar-se ao processo de recrutamento do pessoal da AT.
- 3- O recrutamento do pessoal da AT está sujeito à realização prévia de uma prova de conhecimentos, apenas podendo candidatar-se os que possuam habilitações académicas.
- 4- Os candidatos que obtenham classificação positiva na prova de conhecimentos referida no número anterior, estão sujeitos a uma ação de formação, avaliada em novas provas de conhecimento, para certificação de competências.
- 5- O pessoal e dirigentes da DGI que exercem funções à data de entrada em vigor do presente decreto-lei que não possuam habilitações académicas, mas que apresentem comprovada experiência profissional, podem candidatar-se à realização de provas de conhecimentos.
- 6- Nos casos referidos no número anterior, obtida classificação positiva na prova de conhecimentos, é obrigatória a realização de formação, avaliada em novas provas de conhecimento, tendente à obtenção de certificado que comprova as competências necessárias para o exercício das funções.
- 7- Os candidatos que tenham obtido a certificação de competências referida nos n.º 4 e 6 podem candidatar-se ao ingresso na carreira especial da AT.

Artigo 67.º
Produção de efeitos

- 1- O presente decreto-lei produz efeitos 180 dias a contar da data de entrada em vigor do mesmo.
- 2- Sem prejuízo do disposto no número anterior, o artigo 65.º produz efeitos à data de entrada em vigor do presente decreto-lei.

Artigo 68.º
Entrada de Vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros em 15 de novembro de 2016.

O Primeiro-Ministro,

Dr. Rui Maria de Araújo

A Ministra das Finanças,

Santina J.R.F. Viegas Cardoso

Promulgado em 16.03.2017

Publique-se.

O Presidente da República,

Taur Matan Ruak

RESOLUÇÃO DO GOVERNO N.º 16/2017

de 5 de Abril

POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

**(FAZER CRESCER O TURISMO ATÉ 2030:
FORTALECER A IDENTIDADE NACIONAL)**

Com a tomada de posse do VI Governo Constitucional, o sector do Turismo foi considerado como um dos mais importantes para o desenvolvimento socio-económico do País.

O Governo, através do Ministério do Turismo, Artes e Cultura, em conjugação de esforços com os vários intervenientes da sociedade civil tem, através de várias iniciativas estratégicas, tentado colocar Timor-Leste como um destino turístico de eleição, dadas as suas características peculiares e beleza natural do País.

Tal desiderato exige um esforço contínuo por parte dos intervenientes institucionais, mas também a criação das condições indispensáveis para promover o investimento privado e criação de emprego num sector tão importante do nosso desenvolvimento.

Em 2014, foi aprovado o regime jurídico que estabelece as bases de um apolítica de turismo em Timor-Leste, tendo-se definido os objetivos e princípios que lhe estão subjacentes e identificado os instrumentos destinados à sua execução.

Para isso torna-se importante a continuação da criação de uma política nacional de turismo que, por um lado identifique as principais carências e dificuldades enfrentadas pelo sector, mas por outro promova o desenvolvimento da atividade turística com respeito pelo ambiente e, simultaneamente crie condições favoráveis para o aumento do investimento no turismo, essencial para o crescimento económico sustentável. Com a aprovação da Política Nacional de Turismo, o Governo dá cumprimento ao disposto no seu Programa, no apoio incessante ao desenvolvimento do turismo e encoraja todos os interessados a nele investir numa perspetiva de criação de riqueza, mas também de emprego e desenvolvimento económico e social.

Assim o Governo resolve, nos termos da alínea a) do artigo 116.º da Constituição da República, o seguinte:

Aprovar a Política Nacional de Turismo, constante em anexo à presente Resolução, e que dela faz parte integrante.

Aprovada em Conselho de Ministros, em 7 de Março de 2017.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro,

Dr. Rui Maria de Araújo

POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

Fazer Crescer o Turismo até 2030: Fortalecer a Identidade Nacional

“Tendo em conta o crescimento do turismo na região do Sudeste Asiático e a elevada prioridade que O Governo de Timor-Leste atribui ao desenvolvimento do turismo, a nova Política Nacional de Turismo será certamente um documento muito importante para orientar o crescimento do turismo em Timor-Leste de forma sustentável e inclusiva “.

Organização Mundial do Turismo (OMT) das Nações Unidas, 2017

“Um belo país como Timor Leste, com a sua história de determinação e heroísmo, não deve ser promovido através de uma indústria de turismo que crie um pequeno mundo moderno de hotéis de luxo, mas sim devemos acelerar a criação de condições para o ecoturismo, como um meio de promoção da identidade, personalidade e carácter únicos do nosso povo, com uma dimensão de relações mais humanas entre as pessoas. É necessário que sejamos inflexíveis na defesa do meio ambiente, com todas as consequências que isto possa trazer, porque nunca devemos perder de vista a linguagem da terra, que é a nossa nação, que tem de ser preservada como o nosso berço e como prado verdejante onde as gerações futuras vão crescer, e como um túmulo cheio de flores para todas as gerações que nos precederam”.

Xanana Gusmão 1999

“Para que o setor possa prosperar e para que as Viagens e o Turismo se desenvolvam de forma sustentável, os governos devem proporcionar um ambiente físico, de regulação, fiscal e social acolhedor – que também propicie o desenvolvimento de empresas. Isto significa infraestruturas adequadas, incentivos para o investimento do setor privado, bons acessos - incluindo boas ligações nos transportes e facilitação de vistos – e fiscalidade inteligente, bem como políticas adequadas para incentivar o crescimento da procura”.

Conselho Mundial de Viagens e Turismo 2015

RESUMO EXECUTIVO

A Política Nacional de Turismo de Timor-Leste é abrangente e contém princípios gerais definidos para o desenvolvimento do setor do turismo do país no período que decorre até 2030. Estabelece um quadro de referência para colocar o turismo no centro da diversificação socioeconómica nacional e orienta todos os parceiros para a coordenação, colaboração e fomento de parcerias, o que permitirá ao país obter divisas, criar empregos e reduzir a pobreza.

Esta política orienta tanto os organismos públicos como as empresas privadas no sentido de assegurarem que a sustentabilidade social, económica e ambiental seja colocada no centro da oferta turística de Timor-Leste, a fim de maximizar a competitividade futura do país como destino turístico. Também reconhece que o património cultural de Timor-Leste e

o meio ambiente natural é, ao mesmo tempo, uma parte vulnerável e integrante da oferta turística do país e apoia a proteção do património natural e edificado de uma forma sustentável do ponto de vista ambiental, económico e social. Esta Política Nacional do Turismo é o primeiro passo no sentido da definição de uma direção para o desenvolvimento do setor e será apoiada por uma *Estratégia de Implementação Turística e Plano de Ação*, que será desenvolvido e regularmente atualizado numa base de amplas consultas. Dessa forma, serve como compromisso e fornece uma estrutura de referência para avaliar estratégias futuras e melhor decidir sobre medidas com impacto no sector do turismo.

Os princípios estabelecidos nesta Política Nacional de Turismo baseiam-se e são comparados com as boas práticas internacionais definidas pelos destinos internacionalmente competitivos em relação ao ambiente propício, à vontade política, à infraestrutura e aos recursos turísticos. A política também considera a situação atual do desenvolvimento da indústria turística e as aspirações nacionais para uma economia próspera, que seja menos dependente do petróleo, que hoje é um pilar principal da economia.

Conforme detalhado a seguir, a Política Nacional de Turismo propõe cinco temas abrangentes através dos quais o Governo, a indústria, a sociedade civil, as instituições académicas e os parceiros de desenvolvimento deveriam encarar o turismo e concentrar seus esforços para atingir a meta de prosperidade e sustentabilidade do setor em Timor-Leste.

Prioridade

Esta Política Nacional de Turismo faz do sector uma prioridade para o Governo de Timor-Leste e transmite a ambição de colocar a indústria do turismo como um pilar amplamente reconhecido de desenvolvimento económico que será abraçado pelo Governo, pelo sector privado e pela sociedade civil. Isto será conseguido através de dotações orçamentais e recursos necessários para colocar o turismo na vanguarda do desenvolvimento económico nacional, e por uma forte campanha de marketing interno, que irá comunicar a prioridade dada ao turismo em todos os Ministérios e instituições públicas. Através de esforços de sensibilização de principais figuras públicas, o povo de Timor-Leste irá apreciar melhor o seu papel como anfitriões do turismo e abraçar a aspiração nacional de um “turismo para todos e todos para o turismo”.

Prosperidade

O turismo de Timor-Leste será reconhecido pela sua competitividade de preços e como um destino de qualidade/preço, que será alcançado e apoiado por políticas macroeconómicas e prioridades de despesa pública a nível governamental, para fazer crescer o turismo; pela facilitação e incentivos às ligações com as indústrias locais; e pela implementação de medidas fiscais de apoio, com base num acompanhamento atento das tendências económicas e de mercado em Timor-Leste e na região mais alargada da ASEAN. O turismo de Timor-Leste será caracterizado pela oferta de emprego e pela criação de novas oportunidades para todos os segmentos da sociedade, através de empresas de turismo locais baseadas na comunidade. Isto será conseguido através

de parcerias entre empresários e o Governo para criar novos empreendimentos e empregos que estejam ligados e integrados nas ofertas de turismo mais amplo do país.

Proteção

O turismo de Timor-Leste será reconhecido por valorizar e proteger o ambiente natural e o património cultural único do país. Isso será alcançado através da aprovação de legislação que ofereça proteção total ao ambiente natural e construído, que garanta o desenvolvimento sustentável e apoia empreendimentos turísticos baseados na comunidade. O país será reconhecido como um destino turístico seguro e saudável, que opera de acordo com os mais altos padrões internacionais. Isto será conseguido através do investimento contínuo na formação do pessoal das indústrias de apoio, tais como a segurança, a saúde e o controlo ambiental, e a coordenação desses serviços a nível governamental.

Parceria

O turismo de Timor-Leste será caracterizado por uma série de parcerias públicas e privadas que estimulem, desenvolvam e façam crescer um portfólio diversificado de produtos turísticos, desde iniciativas baseadas na comunidade até investimentos diretos estrangeiros. Isto será alcançado através da cooperação interministerial e do engajamento com o setor privado, com a visão compartilhada de criar uma indústria de turismo economicamente viável, o que impulsionará a integração do investimento público e privado para estimular e desenvolver uma indústria diversificada do turismo. As parcerias de turismo serão exemplificadas por uma partilha de compromisso e voz tanto a nível nacional como distrital/local, em relação ao desenvolvimento e à implementação de estratégias.

Pessoas

O turismo em Timor-Leste será caracterizado por uma força de trabalho educada e formada ao nível de padrões internacionalmente reconhecidos de garantia da mais alta qualidade de experiência ao visitante. Isto será conseguido através da parceria entre a indústria e os operadores na área da educação/formação, para conceber e executar programas a todos os níveis, de forma a facilitar o acesso dos participantes em todas as fases da sua carreira. O Governo e o setor privado se comprometem a financiar e alimentar, de forma contínua, iniciativas de educação e formação, incluindo o apoio do setor privado, que disponibilizará gestores para atuar enquanto mentores de novos empreendedores, que encorajarão o surgimento de novos empreendimentos baseados na comunidade. A sensibilização para o turismo será melhorada através da introdução de cursos introdutórios nos currículos do ensino secundário.

METODOLOGIA

O desenvolvimento da Política Nacional de Turismo de Timor-Leste começou em 2008, quando um documento inicial foi preparado pela Organização Mundial do Turismo (OMT)¹ das Nações Unidas. Nos anos subsequentes, as partes intervenientes do turismo local, do Governo, da indústria, da

sociedade civil, dos parceiros de desenvolvimento e das instituições académicas procuraram estimular o crescimento do sector com resultados variados, em grande parte devido a fatores externos.

Em finais de 2015 e início de 2016, o departamento governamental responsável pelos setores do turismo, artes e cultura realizou uma análise situacional do turismo para identificar as oportunidades e desafios do desenvolvimento do setor. Este trabalho serviu de uma importante base para o desenvolvimento da Política de Turismo de Timor-Leste e influenciará todas as estratégias complementares e planos de ação que possam seguir para apoiar a consecução de objetivos nacionais específicos, como o emprego, a sustentabilidade, a integração regional e a diversificação económica.

Em apoio ao desenvolvimento do turismo em Timor-Leste, vários parceiros de desenvolvimento sediados em Timor-Leste realizaram, nos últimos anos, uma valiosa investigação baseada em evidências, incluindo: a *Asia Foundation* em colaboração com a *Australian Aid*²; a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional³; o Banco Asiático de Desenvolvimento⁴; e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com financiamento da *New Zealand Aid* e da *Irish Aid*⁵. A Organização do Turismo do Pacífico Sul, da qual Timor-Leste é membro, também realizou pesquisas pertinentes ao desenvolvimento turístico do país insular, numa perspetiva regional⁶.

Em meados de 2016, na sequência de pedidos do Ministério do Turismo, Artes e Cultura e do gabinete do Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Económicos, a OIT, através do seu *Projeto de Oportunidades de Negócio e Apoio às Oportunidades* financiadas pela *New Zealand Aid*, contratou os serviços de consultores de turismo internacional para apoiar a preparação do documento de Política Nacional de Turismo de Timor-Leste para o período 2017 – 2030. Esta ação tem lugar no quadro do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 3 de setembro, que cria o regime jurídico que estabelece as bases de uma política de turismo em Timor-Leste, identificando os instrumentos de planeamento turístico a serem desenvolvidos, nomeadamente, uma política nacional de turismo, um plano estratégico para o desenvolvimento do turismo e os planos de ordenamento das zonas turísticas especiais⁷.

Em julho de 2016, os consultores foram mobilizados e iniciaram um amplo processo de consulta pública. Em primeiro lugar, as partes intervenientes do turismo foram entrevistadas individualmente e em grupos focais para adquirir uma compreensão do sentimento atual em relação ao desenvolvimento do turismo em Timor-Leste. Isto, juntamente com uma extensa revisão da literatura, constituiu a base para o projeto de Política Nacional de Turismo de Timor-Leste, que foi concluído em Setembro. Uma segunda ronda de consultas foi realizada em outubro e novembro, quando o projeto foi compartilhado com ministérios-chave e disponibilizado ao público através de um sítio dedicado na Internet⁸, que foi promovido através de redes sociais, como o Facebook. Além disso, uma mesa-redonda sobre o projeto foi incluída na agenda da *Conferência Internacional sobre Destinos Turísticos Emergentes: Desafios e Oportunidades*, realizada em Díli, de 24 a 26 de outubro, com a participação de académicos

e especialistas de turismo internacionalmente reconhecidos. Como resultado dessas consultas públicas, foram recebidos mais de 40 comentários únicos, que foram posteriormente considerados e, sempre que possível, incorporados a esta última versão da Política Nacional de Turismo de Timor-Leste. Esta versão final também foi examinada e aprovada pela Organização Mundial do Turismo (OMT) das Nações Unidas, que emitiu a seguinte declaração: “*Tendo em conta o crescimento do turismo na região do Sudeste Asiático e a elevada prioridade que O Governo de Timor-Leste atribui ao desenvolvimento do turismo, a nova Política Nacional de Turismo será certamente um documento muito importante para orientar o crescimento do turismo em Timor-Leste de forma sustentável e inclusiva*”.

I. INTRODUÇÃO

Atualmente, o volume de negócios global de turismo iguala ou até supera o das exportações de petróleo, produtos alimentares ou automóveis. O turismo é hoje incontornável no comércio internacional e representa uma das principais fontes de rendimento para muitos países em desenvolvimento. Este crescimento acontece ao mesmo tempo que aumenta a diversificação e a concorrência entre destinos turísticos.

O turismo representa uma complexa teia de inter-relações centradas no turista, mas também, e sobretudo, envolve a comunidade local, o ambiente, outros intervenientes públicos e privados e a sociedade civil. O turismo é um fenómeno dinâmico que não só influencia a economia de um país, mas também as suas dimensões ambientais, políticas, sociais e culturais.

O turismo internacional representa atualmente 30 por cento das exportações mundiais de serviços e seis por cento de todas as exportações globais⁹. De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT) das Nações Unidas, o total de receitas de exportação geradas pelo turismo internacional em 2015 foi de \$1,232 trilhões de dólares americanos, em despesas de alojamento, alimentação e bebidas, entretenimento, compras e outros serviços e produtos. Para a Ásia e o Pacífico, estas receitas triplicaram desde 2005, tendo atingido um total impressionante de \$418,9 mil milhões de dólares em 2015.¹⁰

As viagens de turismo a nível global ultrapassaram o marco de mil milhões de dólares em 2012 e continuaram a crescer a um ritmo robusto atingindo 1,184 mil milhões de dólares em 2015. Para a Ásia e o Pacífico, as viagens de turismo quase duplicaram na última década, de 154 milhões de dólares em 2005, para pouco menos de 300 milhões de dólares em 2015. Essas receitas equiparam-se a um gasto médio diário impressionante de \$3,375 mil milhões de dólares em serviços mundiais prestados no local de destino turístico. O gasto diário regional para os destinos turísticos da Ásia e do Pacífico equivale em média a \$1,150 mil milhões de dólares.

O Conselho Mundial de Viagens e Turismo (CMVT) estima que cerca de 284 milhões de pessoas estão envolvidas em alguma forma de trabalho direto no setor do turismo mundial, o que representa um em cada onze postos de trabalho em todo o mundo¹¹. E quando considerado num contexto mais amplo, os especialistas defendem que a cadeia de valor do turismo

produz um efeito multiplicador, resultando num aumento de 1,4 postos de trabalho por setor. Isto sugere que 638 milhões de postos de trabalho são incentivados através de atividades relacionadas com o turismo a nível mundial.

Isto é significativo para uma região onde muitos países estão a trabalhar para minimizar desafios de redução da pobreza; satisfação de necessidades humanas básicas; garantia do bem-estar humano; promoção da estabilidade política; garantia da segurança nacional; e procura de igualdade entre grupos étnicos, mulheres e outros segmentos vulneráveis das suas populações. Em suma, o turismo é um sistema surpreendentemente eficiente e eficaz para transferir riqueza das economias mais desenvolvidas, origem da maioria dos turistas, para países menos desenvolvidos, tornando o setor muito favorável aos mais desfavorecidos.

O Governo de Timor-Leste vê o potencial de crescimento do turismo como parte de uma estratégia de crescimento económico que compreende cinco pilares e um meio de inclusão mais amplo da sua população de 1,2 milhões de habitantes. É consensual entre os parceiros públicos e privados que urge estabelecer um mecanismo de planeamento do turismo que defina os princípios desta política e sirva de roteiro a uma estratégia de turismo unificada e a um plano de ação para o país.

Esta Política Nacional de Turismo de Timor-Leste tem por base os objectivos estabelecidos no Plano Estratégico de Desenvolvimento – 2011-2030 (PED), que é uma visão a 20 anos e reflete as aspirações de criar uma nação próspera e forte. O PED foi desenvolvido para inspirar mudanças, apoiar a ação colectiva e planear um futuro melhor. A visão do PED é que, até 2030 Timor-Leste integrará o grupo de países de rendimento médio alto, terá erradicado a pobreza extrema e estabelecida uma economia não-petrolífera sustentável e diversificada. O Guia de Reforma e Fomento Económico de Timor-Leste, 2015-2017 (GRFE) é a estratégia do VI Governo Constitucional para aumentar o investimento privado, emprego sustentável e diversificação económica. O GRFE decorre do PED e identifica os cinco principais pilares de fomento económico em Timor-Leste como sendo: petróleo e gás, agricultura, pescas, turismo e indústria transformadora.

Para o setor do turismo, no âmbito do Pilar 4, a adoção de uma Política Nacional de Turismo em Timor-Leste constitui prioridade principal e mostra-se como instrumento essencial para dar cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 24/2014, de 3 de setembro que aprovou regime jurídico que estabelece as bases de uma política de turismo em Timor-Leste.

Desde a restauração da independência em 2002, o Governo de Timor-Leste tem procurado tornar o turismo um eixo central da economia, a fim de reduzir a sua forte dependência em relação à extração de petróleo. Na feira de turismo *Travel Mart 2003 da Pacific Asia Travel Association*, em Singapura, o então Presidente da República, Sua Excelência Kay Rala Xanana Gusmão disse, no seu discurso de abertura, que *“O turismo será uma fonte importante de crescimento económico, depois do petróleo e do gás. Estamos agora a desenvolver esta indústria da estaca zero e vamos mostrar ao mundo a nossa cultura e o nosso povo”*.

Timor-Leste está situado numa das regiões turísticas mais competitivas do mundo. A região Ásia Pacífico registou o crescimento mais rápido em todo o mundo em 2015, com um aumento de 8% nas chegadas de turistas internacionais e um aumento de 4% nas receitas do turismo. De acordo com relatórios da Organização Mundial do Turismo (OMT), em 2015 o Sudeste Asiático ganhou \$108 mil milhões de dólares das 104 milhões de chegadas de visitantes internacionais. O Conselho Mundial de Viagens e Turismo (CMVT) estima que o turismo emprega diretamente 65 milhões de pessoas na região da Ásia Pacífico.

Este crescimento nas economias de turismo no Sudeste da Ásia decorre de um conjunto de fatores:

- Fatores económicos e demográficos, tais como: forte crescimento em grandes economias em desenvolvimento como a China, o aumento da classe média, o aumento dos direitos de férias, recentes taxas de câmbio favoráveis, e os baixos preços do petróleo;
- Fatores de crescimento no setor do turismo, tais como: a expansão contínua de companhias aéreas de baixo custo, o aumento da conectividade, viagens de negócios mais frequentes e períodos curtos de férias;
- Fatores tecnológicos, tais como: o desenvolvimento da internet, o aumento da presença dos meios de comunicação social, a expansão das plataformas digitais; e
- Fatores relacionados com a Política de Turismo, tais como: maior compromisso para com o turismo por parte dos governos e uma melhoria demonstrada na sofisticação do marketing e das organizações de gestão de destinos turísticos.

As previsões indicam que em 2014 Timor-Leste recebeu \$14 milhões de dólares¹² dos 55.000 visitantes¹³ e que o setor do turismo empregou diretamente cerca de 4.300 pessoas¹⁴. E enquanto as receitas de petróleo e gás continuam a ser predominantes na economia, a queda dos preços e da produção está a compelir o Governo de Timor-Leste a diversificar a sua economia e o turismo é visto como um potencial substituto da economia petrolífera.

Estes indicadores económicos fundamentais colocam a questão de como Timor-Leste alimenta o setor do turismo enquanto pilar económico fundamental para o país. Esta Política Nacional do Turismo visa fornecer respostas e apontar caminhos para este setor longe da dependência de petróleo e gás, para uma maior diversificação, na qual o turismo está no centro das atividades económicas e de crescimento.

II. ENTENDER O TURISMO COMO UM ECOSISTEMA COMPLEXO

O Governo de Timor-Leste (GTL) entende o turismo como um ecossistema complexo que implica movimento de pessoas para países e locais fora do seu ambiente habitual onde interagem com o ambiente físico e a comunidade local. A complexidade do ecossistema turístico requer uma ação coletiva a todos os

níveis da sociedade e tem de haver um entendimento geral de que o sucesso do setor é um assunto que a todos diz respeito. O Fórum Económico Mundial (FEM) publica o *Relatório Bialde Competitividade em Viagens e Turismo*, o qual fixa e mede uma série de fatores e políticas que favorecem o desenvolvimento sustentável do setor do turismo de um país e contribuem para a competitividade do país de maneira geral. Por forma a estabelecer um verdadeiro reflexo do atual estado do seu setor do turismo, o Governo escolheu usar o Índice do FEM como parâmetro de referência internacional.

Embora Timor-Leste ainda não esteja incluído no Índice FEM, muitos países do seu quadro de concorrência no Sudeste Asiático constam do índice, nomeadamente: Singapura (11°), Malásia (25°), Tailândia (35°), Indonésia (50°), Filipinas (74°), Vietname (75°), República Democrática Popular do Laos (96°), Cambodja (105°) e Myanmar (134°).

A análise que se segue fornece uma panorâmica sobre a posição de Timor-Leste em cada um dos 14 critérios-chave incluídos no Índice FEM. De uma forma geral e através desta Política Nacional de Turismo, o Governo está convencido de que estes critérios proporcionam uma abordagem ao desenvolvimento do turismo e diminuição das barreiras ao crescimento económico e à criação de emprego em Timor-Leste.

1. O AMBIENTE PROPÍCIO

1.1. Ambiente Empresarial

O ambiente empresarial de Timor-Leste, em relação aos seus vizinhos da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), é ainda incipiente e há uma necessidade urgente de racionalizar os processos e alinhar políticas concretas que garantam um ambiente operacional estável à sua comunidade empresarial composta, predominantemente, por micro, pequenas e médias empresas. O Governo está consciente de que muitos empresários consideram que o investimento em Timor-Leste é de alto risco e continuam a ser cautelosos no estabelecimento e expansão dos seus negócios devido a questões relacionadas com a posse da terra e os processos burocráticos. Embora as autoridades governamentais tenham estabelecido muitos procedimentos relacionados com a incorporação e licenciamento, muitas vezes estes são mal interpretados e não estão prontamente disponíveis ao público. De acordo com o Banco Mundial, Timor-Leste ocupa o 173º lugar dos 189 em termos de facilidade de fazer negócios¹⁵.

1.2. Segurança e Proteção

Devido à independência relativamente recetado país, na perspectiva do visitante, a história de ocupação de Timor-Leste transmite a imagem de que a paz ea estabilidade são ainda um fenómeno recente. O Governo está ciente de que o país sofre de uma reputação infeliz no que diz respeito à pequena criminalidade contra mulheres e a relatos de avistamentos de crocodilos nas áreas à beira-mar frequentadas por turistas. Está em curso um trabalho intenso para fazer face à falta geral de normas de segurança pública e à sua aplicação, para garantir aos visitantes internacionais um ambiente geral de segurança.

1.3. Saúde e Higiene

Embora exista um sistema de cuidados de saúde para todos em Timor-Leste, o Governo está ciente de que os serviços básicos ainda são limitados quando comparados com os padrões internacionais. Não obstante o país ser conhecido pela sua rica e diversa vida marinha, o que é um grande atrativo para a comunidade internacional de mergulho, Timor-Leste ainda carece de capacidade e instalações para lidar com acidentes graves que possam ocorrer como, por exemplo, uma câmara de descompressão. Existe uma falta geral de compreensão dos padrões mínimos de higiene alimentar em muitos hotéis e estabelecimentos de restauração e bebidas no país.

1.4. Recursos Humanos e Mercados de Trabalho

Timor-Leste, como muitos países da Ásia e do Pacífico, ainda não atingiu o nível desejado de capacidade endógena para poder desenvolver talentos que possam responder às necessidades crescentes do setor do turismo. O Governo reconhece que uma parceria mais forte entre os departamentos governamentais responsáveis pelos setores do turismo e da educação, e os estabelecimentos de ensino é crítica e que os currículos ainda não estão alinhados com o potencial turístico de Timor-Leste e perspectivas de carreira dos jovens. Por exemplo, é necessário dar maior ênfase aos temas relacionados com o ecoturismo, turismo comunitário, turismo marinho e empreendedorismo, todos considerados áreas de alto potencial de crescimento para o turismo de Timor-Leste. Cursos sobre turismo não são oferecidos em escolas secundárias, levando a uma falta geral de consciência pública do setor como um motor chave da economia. Há mais de uma dúzia de diplomas e licenciaturas relacionados com o turismo no país mas, no entanto, muitos têm uma pesada carga teórica e não permitem a aplicação prática de objetivos de aprendizagem. Há pouco incentivo para os jovens considerarem uma carreira no turismo como empregados ou empreendedores.

1.5. Disponibilidade de Tecnologias de Informação e Comunicação

A Internet e a rede móvel em Timor-Leste é de qualidade aceitável em áreas urbanas-chave e a penetração continua a desenvolver-se em regiões mais remotas do país. No entanto, há uma capacidade limitada, particularmente entre pequenas e médias empresas cuja propriedade é detida por locais, para participar plenamente na economia digital como uma ferramenta para o desenvolvimento de negócios e operações. Enquanto uma série de *sites* de qualidade foram já desenvolvidos, falta ainda sofisticação no uso de redes sociais como uma plataforma de marketing interativo para atrair visitantes internacionais. O Governo também reconhece que Timor-Leste ainda não desenvolveu o suficiente a sua capacidade de processar pagamentos *on-line*, o que é crítico para aceitar reservas e fazer negócios na era digital.

2. POLÍTICA DE VIAGENS E TURISMO E CONDIÇÕES PROPÍCIAS

2.1. Priorização das Viagens e Turismo

O Governo está empenhado em fazer do turismo um pilar da

economia nacional. Há uma vontade clara do Governo de investir no turismo com dotações orçamentais anuais necessários para fomentar o crescimento do setor, dando prioridade à alocação desses recursos de forma significativa e orientada para os resultados pretendidos. Embora o ecoturismo seja amplamente identificado como o melhor caminho para o turismo em Timor-Leste, o Governo reconhece que esta visão ainda não é partilhada pelas agências governamentais e atores da sociedade civil. O objetivo desta Política Nacional de Turismo é definir um caminho claro para o futuro do setor, que será complementado por estratégias e planos de ação. Por outro lado, o Governo entende que a recolha de dados relacionados com as estatísticas do turismo é fragmentada, incompleta e não permite fazer uma análise, monitoramento e avaliação dos progressos no desenvolvimento do setor com a precisão desejada.

2.2. Abertura Internacional

Há poucas restrições à entrada em Timor-Leste, com exceção da obtenção de um visto à chegada, que custa \$30.00 dólares para uma estadia de um mês. Os acordos bilaterais de serviços aéreos são limitados devido à localização remota e aos desafios de infra-estruturas de Timor-Leste e o país depende exclusivamente de rotas de acesso de Bali, Singapura e Darwin. A política da aviação civil em relação aos direitos de tráfego decorrentes destes acordos de serviços aéreos será determinada de acordo com o fluxo de benefícios líquidos que se prevê para Timor-Leste, tendo particularmente em conta o compromisso do Governo de desenvolver o sector turístico. Embora ainda não seja membro da Comunidade Económica da ASEAN, Timor-Leste goza de relações comerciais positivas com muitos dos seus vizinhos do Sudeste Asiático, bem como com a Austrália. Devido ao seu património colonial, o país é membro activo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), garantindo o empenho aberto de Timor-Leste na comunidade internacional.

2.3. Competitividade de Preços

Devido à localização remota do país e ao facto de a economia operar em dólares dos Estados Unidos, Timor-Leste é relativamente caro em comparação com os países do seu conjunto competitivo e não tem proposta que apresente a relação custo/benefício de muitos dos seus vizinhos. Entendo o Governo que isto constitui um fator inibidor para o segmento de turismo de viagens de baixo custo, que muitas vezes serve como via inicial adoptada por novos destinos turísticos. Devido ao facto de muito pouco ser produzido no país, há uma forte dependência na importação de bens para uso na economia do turismo, o que leva a significativas perdas económicas. Complementando este fenómeno é o número atualmente baixo de chegadas de turistas, que inibe as empresas de desfrutar os benefícios de economias de escala. Embora exista um sector robusto da agricultura e da pesca em Timor-Leste, existem poucas ligações com a economia do turismo, e esta continua a ser uma oportunidade perdida que será corrigida.

2.4. Sustentabilidade Ambiental

Entende o Governo que um dos maiores fatores de atração de Timor-Leste como destino turístico é o seu ambiente natural,

que é relativamente puro, em comparação com a vizinha Bali e outros locais da ASEAN. Os *habitats* marinhos do país estão entre os mais singulares no planeta, com muitas espécies aquáticas raras e quase extintas já identificadas. As florestas nas terras altas do país também são relativamente inalteradas e puras. No entanto, pressões do desenvolvimento e um quadro regulamentar ainda incipiente põem esses ambientes em risco. Embora existam políticas para preservar o ambiente natural, existem também lacunas na sua execução e aplicação da lei. As pessoas e as comunidades timorenses estão sob pressão para se desenvolverem e muitas vezes não reconhecem o valor dos bens naturais, particularmente em termos de turismo. Ainda são fracas as abordagens de gestão de resíduos no país e no seu estado atual não são capazes de absorver qualquer demanda adicional que possa surgir devido à expansão do turismo. Alargar as capacidades existentes de transporte das comunidades e desenvolver o turismo de forma descontrolada pode resultar em praias e oceanos poluídos e na degradação do ambiente puro de Timor-Leste.

3. INFRAESTRUTURA

3.1. Infraestrutura de Transportes Aéreos

Há atualmente quatro companhias aéreas que servem Timor-Leste de forma regular entre Bali, Singapura e Darwin. Os coeficientes de ocupação atuais, que não permitem que as companhias aéreas operem em níveis lucrativos, indicam que a capacidade existente é suficiente para fazer face à atual procura. Devido a limitações no comprimento da pista e do equipamento de aterragem, a infraestrutura aeroportuária permite que aviões semelhantes a Airbus A320 aterrem em pesos restritos e apenas durante o dia. Devido aos atuais coeficientes de ocupação, este não é um grande desafio para o crescimento neste momento. O Governo tem como preocupação imediata a criação de condições para que a frota existente de aviões que aterram no Aeroporto Internacional Presidente Nicolau Lobato opere em plena capacidade e para que o terminal do aeroporto existente seja modernizado para proporcionar aos passageiros que chegam e partem uma experiência de melhor qualidade.

3.2. Infraestrutura Terrestre e Portuária

3.2.1. Infraestrutura Rodoviária

Nos últimos anos, o Banco Asiático de Desenvolvimento e outros parceiros de desenvolvimento, juntamente com o GTL, melhoraram significativamente a qualidade e quantidade de estradas. Muitos destinos turísticos são agora acessíveis por carro e transporte público particular. Um fator inibidor para os turistas que usam o transporte público é a falta de um terminal adequado e informação sobre horários e rotas acessível e de fácil compreensão.

3.2.2. Infraestrutura Portuária

O Governo reconhece que há um aumento notável de escalas de cruzeiros em Dili e que ainda faltam instalações básicas para assegurar o conforto e a segurança dos passageiros e

para permitir a maximização do rendimento pelas empresas e pelos residentes. Embora exista um plano de longo prazo para mover as instalações portuárias de Dili central, a curto prazo as simples comodidades de porto, tais como casas de banho públicas e melhor disseminação de informações, devem ser considerados a fim de melhorar a experiência do visitante. Há também um reconhecimento de que o acesso a destinos turísticos importantes, como Atauro, é limitado e inconsistente e que há margem para melhorar a regularidade e a qualidade destes serviços de ferry.

3.3. Infraestrutura de Serviços aos Turistas

Com base na procura turística atual, Timor-Leste tem suprimento suficiente de quartos de hotel em Dili e principais destinos turísticos. No entanto, o Governo está ciente de que esta situação pode mudar à medida que o número de visitantes no país aumenta, como previsto por esta Política Nacional de Turismo, e que pode vir a ser necessário investimento adicional em hotéis. O Governo reconhece que há uma falta de variedade de atividades para os visitantes se envolverem e este é um desafio na promoção de visitas ao país. Há um espaço significativo para que os empreendedores locais desenvolvam produtos turísticos adicionais para atrair a necessidade de entretenimento e atividades por parte dos turistas. Aceder e visitar regiões mais remotas do país ainda é um desafio e há uma grande oportunidade para as comunidades locais desenvolverem produtos e serviços turísticos baseados em abordagens de ecoturismo.

4. RECURSOS NATURAIS E CULTURAIS

4.1. Recursos Naturais

Até à data, nenhum dos recursos naturais notáveis de Timor-Leste foi ainda reconhecido pela UNESCO. As áreas marinhas protegidas estão em estágio inicial de desenvolvimento e oferecem um âmbito significativo para aumentar o apelo turístico do país. Embora haja oportunidade reconhecida para o desenvolvimento de trilhos para caminhadas de vários dias nas terras altas do país, isso permanece subdesenvolvido. O Governo está ciente de que os recursos naturais de Timor-Leste são únicos e representam um recurso ainda por explorar. Há muito pouco em termos do desenvolvimento de um turismo baseado na comunidade, embora exista um potencial significativo no país. Os recursos naturais do país constituem um ponto forte de venda e estão subutilizados. Um exemplo é o café, que é reconhecido internacionalmente e tem potencial considerável para o desenvolvimento como uma atração turística natural.

4.2. Recursos Culturais e Viagens de Negócios

Timor-Leste goza de uma rica história tanto das suas raízes culturais como da história colonial portuguesa. A luta do país pela independência da Indonésia também é notável e bem reconhecida internacionalmente. O Governo sabe que esses recursos singulares têm potencial para um maior desenvolvimento e que o que falta, em muitos casos, é o contar das histórias de forma precisa e atraente, que traga vida a esta história única para o benefício dos visitantes internacionais.

Há um acesso limitado à cultura timorense e características como a casa sagrada *Uma Lulik* e demonstrações de dança, que não são bem publicitadas nem disponíveis, devido à falta de informações e acesso, como uma experiência para o visitante. Apesar das viagens de negócios serem um foco emergente do Governo, as atividades oferecidas, além da sala de reuniões para os delegados participarem, são limitadas.

III. DEFINIR O CAMINHO PARA O TURISMO DE TIMOR-LESTE

A Política Nacional de Turismo constitui um compromisso do Governo de Timor-Leste no sentido do desenvolvimento de um setor turístico unificado e holístico, com ênfase na sustentabilidade, comunidade, qualidade e competitividade das empresas. A política é o primeiro passo de um longo processo participativo de criação de um ambiente necessário para um setor do turismo, que terá de ser inclusivo, viável e benéfico para todos os timorenses.

A visão para o turismo é que, até 2030, tenhamos um setor turístico vibrante e atrativo, que contribui significativamente para o emprego em todo o país; seja económica, social e ambientalmente sustentável; ajude a promover uma imagem positiva de Timor-Leste no estrangeiro; e seja uma indústria onde as pessoas desejam trabalhar.

Existe um amplo consenso quanto ao facto de o turismo em Timor-Leste dever ser pequeno, gradual e sustentável no seu desenvolvimento e incentivar a apropriação local através de fortes ligações entre sectores e ao longo de toda a cadeia de oferta turística.

Os principais objetivos mínimos desta Política Nacional de Turismo são que, até 2030:

- A receita de turismo do exterior, excluindo as receitas das operadoras (tarifas aéreas e taxas de *ferry*), seja de \$150 milhões de dólares por ano (aos preços de 2016, ou seja, preços ajustados em função da inflação entre agora e 2030).
- O emprego no turismo aumente para 15.000 (atualmente situa-se em cerca de 4.300¹⁶).
- 200.000 viajantes internacionais terão chegado a Timor-Leste anualmente, com quatro dias de estadia, em média.

Para atingir estas metas, foram identificadas várias prioridades políticas, que irão ajudar na organização dos esforços do Governo, da indústria do turismo, dos parceiros de desenvolvimento e da comunidade em geral. Há cinco elementos-chave, que, em conjunto, oferecem uma visão nacional e uma orientação para o turismo, nomeadamente:

- Um sentido de **prioridade** reconhecido e entendido por todos no desenvolvimento do turismo como sendo instrumental para o desenvolvimento económico e social nacional.
- Um compromisso para com uma **prosperidade** acrescida, particularmente para os jovens timorenses e para as

comunidades locais, que terão emprego remunerado no setor do turismo como prestadores de serviços e empresários.

- Um espírito de gestão centrado na **proteção** dos recursos naturais e culturais do país e em assegurar uma experiência segura ao visitante.
- Um compromisso de **parceria** em que todos os interessados tenham uma voz e partilhem responsabilidades na forma como o turismo é desenvolvido e implementado a nível nacional e local.
- Um reconhecimento de que as **pessoas** estão no centro do turismo e como tal deve-lhes ser inculcado conhecimento adequado, competências e atitude.

Esta Política Nacional de Turismo considera a multiplicidade de desafios que Timor-Leste enfrenta no desenvolvimento de um setor turístico competitivo a nível internacional e fornece princípios orientadores para alcançar o sucesso. Representa um objetivo a longo prazo a que o Povo de Timor-Leste aspira e transcende qualquer mudança na liderança do Governo. Respeita a realidade de que a política é mais significativa quando é estabelecida por escrito com o compromisso inabalável das partes interessadas.

Existirão estratégias de apoio e planos de ação adequados para prestar apoio a esta política que deve ter em consideração e deve ser sensível a fatores externos, sejam eles nacionais ou internacionais. Estes fatores devem ser organizados de forma consultiva, num ciclo de planificação regular pelos Ministérios e departamentos governamentais relevantes. Haverá um quadro para a implementação que aborda o nível do diálogo político e o nível técnico-operacional.

1. PRIORIDADE

Para o Governo, a prioridade representa tanto a razão para esta Política Nacional de Turismo de Timor-Leste como a meta para incentivar o Povo Timorense a abraçar, decididamente, o turismo como um elemento central do futuro do país.

Em primeiro lugar, esta Política Nacional de Turismo serve como um apelo à ação do Governo e de todos os parceiros do setor no sentido de reconhecerem a centralidade do turismo para o desenvolvimento da economia de Timor-Leste nas próximas décadas. A mensagem é que o turismo é importante e o Governo pretende trabalhar para o sucesso coletivo.

Como um dos países mais jovens do mundo, Timor-Leste é dotado de uma mistura única de património cultural e ambientes cristalinos. Timor-Leste tem uma oportunidade excepcional para desenvolver um setor turístico distinto, respeitador do ambiente, rentável para as comunidades e agradável aos visitantes internacionais. Isto deve ser feito de uma forma “pequena, gradual e sustentável”, de acordo com a capacidade de transporte e as metas de desenvolvimento do país.

Este momento representa tanto uma oportunidade como uma ameaça. É uma ocasião para Timor-Leste se posicionar como um destino desejável, com uma oferta turística única que pode

contribuir significativamente para o desenvolvimento económico e a redução da pobreza. Também constitui motivo de preocupação, pois o delicado tecido social e cultural do país é vulnerável a decisões negligentes que terão provavelmente impacto negativo e diminuirão rapidamente o seu potencial de atração turística.

Os vizinhos e concorrentes de Timor-Leste na região da Ásia e do Pacífico fornecem numerosos exemplos de desenvolvimento que exemplificam tanto os benefícios como os riscos do turismo. Enquanto a ilha de Bali goza de uma economia robusta centrada na indústria do lazer, também sofreu impactos prejudiciais ao seu equilíbrio cultural, ambiental e social. Evidências da Tailândia e Vietnã também demonstram que há um custo significativo associado ao desenvolvimento do turismo ao acaso, orientado para satisfazer mercados de turismo de massa.

Esta Política Nacional de Turismo recomenda a criação de uma indústria do turismo inclusiva que seja ambiental e economicamente sustentável e que promova, valorize, reconheça e proteja a cultura, o ambiente e o património únicos de Timor-Leste. Pretende que o turismo seja um motor do crescimento económico do país, um porta-estandarte do orgulho nacional e a essência de uma marca de país reconhecida internacionalmente, que aumenta a consciência de Timor-Leste como um destino de viagem internacional.

A concretização desta aspiração exigirá a harmonização de todas as partes interessadas no setor do turismo, tanto públicas como privadas, bem como da sociedade civil, que devem reagrupar a visão de turismo definida na presente Política Nacional de Turismo.

Esta Política Nacional de Turismo expressa um compromisso do Governo de que todos os Ministérios, departamentos, agências e instituições relacionados trabalharão em colaboração e investirão em infra-estrutura e execução de políticas, legislação e regulamentos que respeitem e protejam a cultura e o ambiente únicos do país.

O setor privado deve se esforçar para prestar padrões de qualidade e serviço internacionalmente reconhecidos através de uma gama diversificada de produtos turísticos atrativos para uma ampla gama de visitantes de todo o mundo.

A força de trabalho deve ser educada e treinada segundo padrões de qualidade internacionalmente acreditados, e deve haver investimento contínuo no desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias.

O Povo Timorense e os parceiros da sociedade civil devem dispor de capacidade para participar plenamente na economia do turismo e abraçar um papel de supervisão.

1.1. Cabe ao Governo:

- Reconhecer o papel fundamental do turismo no tecido económico e social de Timor-Leste e fazer com que este seja adotado por todos os Ministérios e instituições públicas.
- Assegurar dotações orçamentais necessárias para colocar

o turismo na vanguarda da agenda de desenvolvimento económico nacional.

- Iniciar uma campanha interna de *marketing* que comunique a prioridade do turismo a todos os Ministérios, unidades orgânicas, agências e instituições.
- Orquestrar, através de ações de sensibilização a realizar por importantes figuras públicas, um processo de comunicação, pelo qual o Povo de Timor-Leste irá compreender melhor o seu papel como anfitriões do turismo e abraçar a aspiração nacional de um *"turismo para todos e todos pelo turismo."*
- Preparar e atualizar regularmente uma estratégia no setor do turismo e planos de ação correspondentes, compatíveis e coerentes com esta política.
- Criar confiança no setor privado para investir em produtos e serviços de alto padrão internacional e amplamente atraentes para os mercados de visitantes potenciais.
- Incentivar o desenvolvimento do turismo que respeite o património natural e cultural do país, adotando a atitude distinta de ser *"pequeno, gradual e sustentável"*.
- Continuar a melhorar o ambiente empresarial para permitir uma maior participação do sector privado nos planos de desenvolvimento turístico.

1.2. Cabe ao Setor Privado:

- Comprometer-se a colocar o turismo no centro do desenvolvimento económico nacional através do engajamento e apoio a iniciativas governamentais.
- Compartilhar amplamente esta Política Nacional de Turismo com os parceiros, trabalhadores e redes de negócios.
- Comprometer-se a partilhar, quando apropriado, o financiamento e recursos recomendados pelo Governo para o desenvolvimento do turismo e para o marketing de destino.
- Apoiar e promover a campanha de marketing interno proposta para seus trabalhadores, funcionários e comunidades de investidores e atuar como defensores e promotores da mudança no sentido do reforço da confiança empresarial.
- Contribuir para o desenvolvimento, implementação e atualização de estratégias e planos de ação de turismo como participantes ativos.

1.3. Cabe à Sociedade Civil:

- Reconhecer o papel crítico do turismo no tecido social e económico de Timor-Leste e apoiar o seu desenvolvimento através de instituições, organizações, cooperativas e atividades da sociedade civil.
- Partilhar amplamente esta Política Nacional de Turismo com parceiros e redes comunitárias.
- Participar no desenvolvimento e incentivo de estratégias e planos de ação para o desenvolvimento do turismo.

- Apoiar uma maior sensibilização do turismo para o Povo de Timor-Leste, particularmente nas comunidades rurais, por todos os canais de comunicação disponíveis.

2. PROSPERIDADE

Para o Governo, a prosperidade, no contexto desta Política Nacional de Turismo, é um estado de florescimento, bem-aventurança, êxito e sucessos, que acompanha a saúde, a riqueza ea felicidade do Povo Timorense, como resultado direto de uma economia de turismo que seja robusta.

Os cinco pilares identificados como a locomotiva da economia são o petróleo e gás, a agricultura, as pescas, o turismo, e a indústria ligeira. O Governo reconhece que as reservas de petróleo do país se esgotam, pelo que é fundamental recorrer a outros setores económicos, para garantir a estabilidade fiscal a médio e longo prazos.

O turismo representa uma oportunidade significativa para estimular a economia de Timor-Leste através do acesso a divisas estrangeiras, do investimento, da criação de emprego e das ligações do setor. Também pode garantir a partilha de benefícios com as áreas rurais do país, onde as pessoas sofrem com a prevalência da pobreza e com a falta de oportunidades.

Colocar o turismo no centro da economia de Timor-Leste implica vários desafios. Em relação a outros destinos turísticos da Ásia e do Pacífico, o país ainda não oferece uma boa relação qualidade/preço aos turistas, em grande parte devido à sua economia se basear no dólar americano. Uma grande parte dos produtos consumidos na economia do turismo é importada, resultando em grandes perdas a nível económico. Além disso, as atividades de turismo atuais estão concentradas na capital Díli, dando lugar a baixos níveis de participação por parte dos 1,2 milhões de habitantes do país.

Para corrigir estes desafios, o Governo promoverá um esforço concertado para melhorar economias de escala; desenvolver ligações com o setor da agricultura; das pescas e outros setores da economia e incentivar uma maior dispersão do turismo para as comunidades fora de Díli.

Do ponto de vista da oferta turística, há uma importante margem de melhoria para garantir que toda a cadeia de fornecimento de turismo possa fornecer alimentos, artesanato e outros produtos e serviços locais de quantidade e qualidade suficientes. Ao substituir importações, o país será capaz de reduzir o alto nível de utilização de divisas atualmente experimentado na economia de turismo de Timor-Leste. Para que isso ocorra, são necessárias melhorias no ambiente de negócios para permitir ao setor privado investir e operar pequenas e médias empresas rentáveis. Existe também o potencial de desenvolver opções de alojamento em família e em comunidades que as permitam participar directamente no sector do turismo e fazer com que uma maior percentagem de receitas seja mantida em Timor-Leste e, em particular, nas comunidades rurais.

Algumas iniciativas já estão a ajudar os produtores rurais e os pescadores a aceder a mercados formais e o Governo está agora empenhado em priorizar as condições de bom funcionamento de uma economia de mercado para facilitar o

crescimento da agricultura e das pescas. Isto resulta num aumento da produtividade e do rendimento do agregado familiar. Interligar a produção de alimentos com o setor do turismo é uma progressão natural, uma vez que as empresas dependem grandemente de alimentos que cumpram as normas de higiene, produzidos de forma sustentável e fornecidos de forma consistente.

Embora o Governo de Timor-Leste tenha lançado várias iniciativas para melhorar o clima de investimento, incluindo o estabelecimento de um comércio aberto e um ambiente de investimento, a liberalização do mercado das telecomunicações e a simplificação do processo de registo de empresas, o Governo reconhece que é necessário fazer mais para estabelecer um ambiente propício aos negócios, mais transparente e menos arriscado.

Em relação à procura internacional de produtos e serviços timorenses, o turismo pode desempenhar um papel central na promoção de Timor-Leste como um país que se sente “orgulhoso e está pronto para fazer negócio”. Através de uma forte marca nacional, que comunica autenticidade e singularidade, as principais associações económicas e empresariais e as interligações podem ser desenvolvidas através dos cinco pilares do crescimento. Uma marca nacional exige um esforço nacional para identificar os pontos fortes e as oportunidades do país, juntamente com as suas vantagens competitivas. Requer também um esforço concentrado para explorar o valor emocional das pessoas que tenham visitado Timor-Leste. A marca nacional pode ser comunicada aos turistas e aos habitantes para criar uma nova narrativa para Timor-Leste, uma marca que reflita a natureza única e autêntica do país.

A imagem interna e externa do país será mais do que um logótipo. Será uma mensagem que comunica a competitividade internacional de toda a economia, ao mesmo tempo que protege e valoriza a sociedade, incluindo os recursos naturais, o ambiente, o património cultural, os valores sociais e as comunidades. A marca de Timor-Leste não deve ser tratada como uma única campanha de *marketing*. Deve haver uma continuidade e uma história por detrás dessa campanha. Implementar a cultura, história, produtos e serviços nas ofertas turísticas irá reforçar a identidade única do país, ao mesmo tempo que se regista a crescente comercialização dos seus recursos.

2.1. Cabe ao Governo:

- Estabelecer uma marca do país para apresentar uma narrativa de Timor-Leste como país com lugares, pessoas, produtos e serviços únicos dentro de um mercado globalmente competitivo.
- Conduzir atividades de marketing de destino para aumentar a consciência regional e internacional sobre Timor-Leste, particularmente através de canais de mídia social.
- Acompanhar as tendências para garantir a atratividade regional de preços e melhorar a relação qualidade/preço.
- Assegurar um desenvolvimento turístico de base comuni-

tário para promover a partilha de benefícios, particularmente para além de Díli.

- Identificar e explorar oportunidades de convergência entre o turismo e outros sectores económicos.
- Assegurar a recolha exacta de estatísticas para apoiar a tomada de decisões baseadas em evidências, através do desenvolvimento de um “*Observatório do Turismo*”, em parceria com instituições académicas nacionais.
- Apoiar a inovação e a melhoria contínua da competitividade e sustentabilidade da oferta turística, de forma a responder com maior eficácia às necessidades dos futuros visitantes.
- Estabelecer um mecanismo de acesso ao financiamento para a promoção do empreendedorismo timorense e o desenvolvimento de empresas locais, casas de família e outras empresas ligadas ao turismo.

2.2. Cabe ao Setor Privado:

- Apoiar e promover a marca-país de Timor-Leste através de empreendimentos comerciais.
- Obter tendências do mercado e dados turísticos precisos para fornecer ao Governo central de modo a apoiar processos de decisão estratégica.
- Apoiar o empreendedorismo comunitário e cooperativas através de financiamento ou benefícios em espécie, que apoiem e melhorem a experiência turística.
- Assegurar que todos os serviços de apoio ao turismo sejam prestados de forma coordenada para otimizar a experiência do turista.
- Comprometer-se a desenvolver produtos inovadores e esforçar-se para melhorar continuamente a qualidade e os padrões de serviço a nível dos padrões internacionais.’

2.3. Cabe à Sociedade Civil:

- Incentivar uma ampla participação na economia do turismo através de redes de base.
- Apoiar o espírito empresarial em colaboração com os parceiros internacionais de desenvolvimento e o sector privado.
- Assegurar atividades turísticas de base comunitária para garantir uma ampla partilha dos benefícios do setor com as comunidades rurais, apoiando particularmente as cooperativas rurais.
- Identificar e explorar oportunidades de convergência entre os sectores do turismo e agricultura.

3. PROTEÇÃO

Para o Governo, a proteção, no contexto desta Política Nacional de Turismo, considera a conservação, preservação e

salvaguarda do ambiente natural e do património cultural de Timor-Leste. Procura igualmente assegurar o bem-estar dos visitantes internacionais.

O ambiente cristalino de Timor-Leste apresenta oportunidades excepcionais para o desenvolvimento do turismo especializado no país, em particular o ecoturismo e as actividades comunitárias, o que foi salientado no recente relatório preparado pela Fundação ST-EP da Organização Mundial do Turismo. O estado ainda inicial de desenvolvimento do país é um ponto de venda único e a ausência de desenvolvimento intensivo do turismo significa que os problemas ambientais ligados ao turismo ainda não são evidentes. A protecção do património natural e construído de Timor-Leste, de uma forma sustentável a partir de uma perspectiva ambiental, económica e social é essencial para o sucesso futuro da indústria turística do país.

Deve-se considerar seriamente o potencial do ecoturismo de base comunitária como uma abordagem básica de desenvolvimento do turismo que maximize o benefício económico e minimize os impactos negativos. Este modelo permitirá que Timor-Leste ofereça um produto distinto ao dos seus concorrentes regionais, muitos dos quais abraçaram uma abordagem de turismo de massa e não um tipo de desenvolvimento de sector pequeno, gradual e sustentável. Também oferece ao povo timorense um incentivo financeiro para proteger a biodiversidade dos seus ecossistemas.

As paisagens e as impressionantes vistas sobre o mar, ainda por explorar, representam uma oportunidade para Timor-Leste se posicionar como um país limpo e verde. O desenvolvimento de infraestruturas públicas e actividades de construção privada deve ser levado a cabo, na medida do possível, com consideração para com a paisagem natural e para com o valor do património edificado. A gestão eficaz e equilibrada do património natural e edificado é essencial para o crescimento de um turismo que é económica e ambientalmente sustentável. A recente descoberta de espécies marinhas raras deve ser cuidadosamente considerada e, quando possível, as áreas marinhas e outras áreas protegidas, devem ser estabelecidas, regulamentadas e controladas. Estes tesouros nacionais têm potencial para serem reconhecidas *Património Mundial da UNESCO*, o que poderia chamar a atenção internacional para o país e apoiar o desenvolvimento da indústria do mergulho recreativo, por exemplo

As zonas montanhosas de Timor-Leste também apresentam oportunidades para o turismo ecológico na forma de pedestrianismo e outras formas de turismo de aventura alternativas. Existe uma margem considerável para apoiar este tipo de desenvolvimento turístico e para envolver as comunidades locais. No entanto, o sucesso nesta área depende da boa administração e da conservação, de modo a assegurar que o turismo não seja a causa da destruição desses bens preciosos.

A rica herança colonial do país é também um elemento importante do desenvolvimento turístico e serão necessários esforços concertados para assegurar que estes tesouros sejam preservados e que seja prestada uma interpretação exata, para permitir que os visitantes os possam apreciar. Igualmente

importante é a herança cultural local, que os visitantes deverão poder aceder através das artes performativas.

As comunidades locais são parte integrante da preservação natural e cultural e devem ser encorajadas a respeitar o valor de seus ativos e compreender a importância do desenvolvimento do turismo. As comunidades devem também compreender as vulnerabilidades do turismo e ser apoiadas para mitigar os impactos negativos que possam ocorrer para as pessoas, particularmente as mulheres e crianças, tanto coletiva como individualmente.

Igualmente crítico para o desenvolvimento do turismo com sucesso é a tomada de medidas suficientes para assegurar o bem-estar dos visitantes internacionais durante a sua estadia em Timor-Leste. A segurança dos visitantes é uma ação prioritária no quadro da Política Nacional de Turismo, que reconhece que as mulheres turistas podem, eventualmente, enfrentar situações de risco significativo, o que leva o Governo a tomar medidas adicionais para proteger a segurança desses visitantes.

O Governo reconhece que a segurança pública ainda é identificada como um desafio no país e que as percepções internacionais de Timor-Leste permanecem frágeis, com muitos visitantes em potencial relacionando o país com a guerra e a instabilidade. Há também consciência, entre os mercados internacionais, de uma alta incidência de lesões e mortes de crocodilos, particularmente ao longo das áreas costeiras, o que constitui um importante impedimento para os turistas de lazer. Essas imagens negativas precisam ser transformadas em imagens positivas, tais como praias de águas cristalinas, cultura rica e ainda não influenciada, pessoas calorosas e um ambiente seguro e turístico, onde os visitantes são protegidos de perigos potenciais durante a sua estada em Timor-Leste. Portanto, é importante que as autoridades possam estabelecer mecanismos de prevenção e resposta a tais incidentes e garantir o mais alto nível de dever de cuidado.

Isto exige que sejam tomadas medidas para evitar que ocorram acidentes e que os intervenientes de emergência sejam facilmente acessíveis e treinados para tomarem medidas eficazes e eficientes se e quando os turistas forem eventualmente colocados em perigo.

As ações preventivas também devem ser consideradas incentivando boas práticas nas operações comerciais, particularmente entre restaurantes, hotéis e atrações, onde padrões mínimos de higiene e segurança alimentar devem ser atendidos.

3.1. Cabe ao Governo:

- Assegurar a conservação e a preservação do meio ambiente natural e, sempre que possível, criar áreas marinhas protegidas.
- Colocar o turismo sustentável de base comunitária na vanguarda da oferta turística.
- Posicionar as artes e cultura timorenses como uma atração turística distinta.

- Garantir a segurança dos visitantes internacionais, em especial das mulheres, através de medidas coordenadas entre as instituições responsáveis pela segurança pública.
- Apoiar a mitigação de riscos através da divulgação de normas mínimas de segurança operacional e higiene para os hotéis, restaurantes e outras atrações turísticas.
- Programar respostas a uma variedade de situações de emergência relacionadas ao turismo.
- Estabelecer um código de conduta com diretrizes sobre o que deve fazer e o que não deve fazer, para evitar que os visitantes internacionais possam ter comportamentos antiéticos para com as pessoas e o meio ambiente.

3.2. Cabe ao Setor Privado:

- Comprometer-se com a conservação e preservação do meio ambiente natural e assegurar que os novos empreendimentos, bem como os já existentes, minimizem o impacto negativo e assegurem que todo o empreendimento seja concebido e utilizado de forma ambientalmente sustentável.
- Quando adequado, colocar as artes e cultura timorenses na base da oferta turística.
- Comprometer-se com um investimento contínuo no desenvolvimento dos trabalhadores para garantir que todos os serviços turísticos estejam funcionando dentro das mais exigentes condições de segurança e higiene alimentar.
- Impor que os projetos de desenvolvimento do turismo em grande escala contenham medidas de responsabilidade social que contribuam para o benefício económico, ambiental e social.
- Divulgar o código de conduta e as diretrizes sobre o que deve fazer e o que não deve fazer, e incentivar o comportamento ético dos turistas.

3.3. Cabe à Sociedade Civil:

- Apoiar a educação e formação locais sobre desenvolvimento sustentável, conscientização ambiental e conservação.
- Celebrar e incentivar o orgulho nacional na cultura e nas artes de Timor-Leste ao nível da comunidade.
- Melhorar a qualidade do encontro hóspede-convidado através da educação e sensibilização para garantir uma abordagem equitativa e equilibrada para o desenvolvimento do turismo.
- Assegurar-se de que os visitantes respeitem o código de conduta e as diretrizes sobre o que deve fazer e não deve fazer nas comunidades.

4. PARCERIAS

Para o Governo, as parcerias permitem às partes interessadas aumentar a probabilidade de alcançar a sua missão e ampliar o

seu alcance. Esta Política Nacional de Turismo reconhece a complexidade do ecossistema do turismo e apela à mobilização de um amplo apoio do Governo, da indústria e do povo Timorense para que o turismo possa ser eficaz e bem-sucedido. Há diferentes papéis e responsabilidades para os intervenientes dos sectores público e privado nas várias fases do ciclo de desenvolvimento do turismo e, tendo em conta as fases iniciais do desenvolvimento do turismo em Timor-Leste, é crucial que a Governo desempenhe um papel de liderança. O Governo está empenhado em desenvolver o turismo como um motor da sua economia, pelo que é essencial que seja estabelecido um quadro adequado para o seu desenvolvimento.

Existem muitos exemplos de boas práticas na região da ASEAN, onde vários países obtiveram êxito notável na construção de parcerias através do turismo. Em todos os casos, existem mecanismos e plataformas para assegurar um equilíbrio saudável entre as funções políticas e executivas. O Governo aceita que a Política Nacional de Turismo seja liderada por um forte departamento ministerial responsável pelo setor do turismo com capacidade de influenciar o diálogo e a ação em todos os ministérios, departamentos, agências e instituições do Governo. Uma *Estratégia de Apoio e um Plano de Ação* também são críticos e os atores não-governamentais devem ser plenamente envolvidos no seu desenvolvimento, de forma a assegurar relevância e profissionalismo orientados para resultados concretos.

O sector público de Timor-Leste tem um papel-chave na triagem da miríade de intervenientes, facilitando melhorias de qualidade e comercializando o destino. Ao mesmo tempo, a responsabilidade do setor privado é oferecer uma variedade de produtos turísticos atraentes e consistentes e apoiar as ações do Governo.

Como o turismo está atualmente numa fase inicial de desenvolvimento, o Governo estimulará o crescimento eo compromisso com o setor através de investimentos, incentivos e iniciativas consistentes, dinâmicos e consideráveis. Isto é evidente em outros destinos onde os estágios iniciais do desenvolvimento e do investimento do turismo são impulsionados pelo setor público e à medida que a indústria amadurece, o setor privado assume um papel crescente na comercialização e entrega de produtos e serviços turísticos de qualidade.

À luz de suas ambições para o desenvolvimento do turismo, o Governo adotará alguns modelos institucionais e abordagens de boas práticas estabelecidas por países com posição semelhante no desenvolvimento de suas respectivas economias de turismo. O Governo fará a revisão dos seus modelos institucionais actuais e estabelecerá uma abordagem que respeite os princípios fundamentais, incluindo: trabalhar em parceria com o sector privado; recursos financeiros e humanos necessários; e assegurar a eficiência e eficácia na implementação.

O Governo observa que as boas práticas globais incluem papéis e responsabilidades diferentes para as partes intervenientes no sector do turismo, desde estruturas puramente do sector público nos Ministérios até parcerias públicas semi-autónomas

e organizações de gestão de destinos locais. O modelo de implementação mais adequado será identificado e implementado para assegurar o maior impacto positivo no desenvolvimento do turismo em Timor-Leste.

O Governo reconhece que qualquer nova estrutura organizacional deve permitir flexibilidade na estrutura e ser capaz de responder às circunstâncias em mudança do turismo em Timor-Leste. A estrutura organizacional será determinada com base nas respectivas funções do Governo e do sector privado na gestão do desenvolvimento do turismo em Timor-Leste.

4.1. Cabe ao Governo:

- Assegurar um mecanismo de cooperação interministerial e interdepartamental para o desenvolvimento do turismo em Timor-Leste.
- Realizar uma revisão dos modelos e abordagens institucionais atuais e implementar os resultados deste exercício no médio prazo.
- Estabelecer organizações de gestão de destinos a nível local para apoiar o desenvolvimento do turismo a nível local em parceria com o sector privado e as redes comunitárias relevantes.
- Colaborar com o sector privado nas atividades de marketing de destino.
- Explorar ativamente oportunidades de parceria com o sector privado na gestão e operação de ativos públicos.
- Encorajar uma maior participação das cooperativas no sector do turismo.
- Incentivar o compartilhamento de informações e análises entre o Governo, o sector privado, as instituições académicas e a sociedade civil para ajudar todas as partes interessadas a fazer o melhor uso dos escassos recursos.

4.2. Cabe ao Setor privado

- Apoiar o Governo e contribuir activamente para o desenvolvimento de estratégias e implementação de planos de acção.
- Participar em atividades de marketing de destino em parceria com o departamento governamental responsável pelos setores do turismo, artes e cultura.
- Apoiar e participar ativamente as organizações de gestão de destinos para incentivar o desenvolvimento da comunidade local.
- Estabelecer parcerias com o Governo para explorar oportunidades na gestão e operação de ativos públicos.

4.3. Cabe à Sociedade Civil:

- Apoiar e participar activamente no desenvolvimento e implementação da estratégia de turismo.

- Apoiar e participar activamente nas organizações de gestão de destinos para incentivar o desenvolvimento das comunidades locais.
- Participar em atividades de marketing de destino.
- Estabelecer parceria com o sector privado, incluindo as cooperativas, no desenvolvimento de atrações turísticas de base comunitária.

5. PESSOAS

Para o Governo, as pessoas referem-se à capacidade da mão-de-obra timorense para garantir experiências de qualidade para todos os turistas em Timor-Leste. A interação entre os turistas e os que trabalham na indústria é importante para a criação de uma imagem positiva de Timor-Leste, fazer crescer o empreendedorismo local, incentivar a administração e atrair o investimento estrangeiro no turismo.

Considerando que todos em Timor-Leste são um ponto potencial de contacto para interação entre os anfitriões e os visitantes, e que a economia digital permite aos turistas transmitir opiniões a milhares de potenciais visitantes através das redes sociais, é imperativo que todos os Timorenses se considerem *Embaixadores do Turismo*. A importância do serviço personalizado no turismo torna as pessoas o fator número um de produção para o setor. Devido ao fato de que o cliente turista está diretamente em contato com o pessoal de linha e a qualidade de um produto é refletida, em grande parte, na capacidade do pessoal de atender às expectativas do cliente, o Governo reconhece que há, de facto, uma pequena margem de erro quando se trata de pessoas.

O planeamento para o desenvolvimento do capital humano exigirá que o Governo, através dos respectivos ministérios, departamentos, agências e instituições, considere a posição competitiva ocupada por Timor-Leste na ASEAN e na Ásia Pacífico e inicie políticas com planos de acção acordados, para apoiar uma maior competitividade de destino, o que, por sua vez, exige foco em atingir um serviço nacional de qualidade através das pessoas.

À medida que o desenvolvimento do turismo em Timor-Leste se torna mais personalizado, o Governo reconhece a necessidade de desenvolver novas competências essenciais, tais como habilidades inter-pessoais e domínio de línguas e tecnologias. Esses atributos terão grande procura pela indústria do turismo, a todos os níveis operacionais e de gestão. A importância de compreender estas exigências de qualificações não pode ser subestimada e isto requer a criação de uma abordagem nova e coerente para o desenvolvimento de currículos nacionais de educação e formação, juntamente com um sólido sistema de acreditação.

O turismo em Timor-Leste é muitas vezes desconhecido ou amplamente mal compreendido e o Governo deverá introduzir cursos de curta duração no Ensino Secundário para gerar interesse no sector entre os jovens. As mulheres serão encorajadas a trabalhar no sector, uma vez que já constituem a maioria da força de trabalho do turismo e podem garantir oportunidades de geração de rendimento e empreendedorismo,

ao mesmo tempo que equilibram os seus papéis familiares tradicionais. No entanto, há um longo caminho a percorrer em Timor-Leste antes que as mulheres acedam aos níveis mais elevados de emprego e gestão dentro da indústria do turismo e este será um objectivo do Governo a médio prazo.

Tendo em vista o objectivo de criar um turismo de base comunitária, que seja sustentável e rentável a nível local, Governo disponibilizará mais oportunidades de acesso à formação em empreendedorismo de qualidade para facilitar o crescimento da economia empresarial timorense.

5.1. Cabe ao Governo:

- Programar o desenvolvimento do capital humano com base numa apreciação nacional inicial da oferta de educação e formação, tendo como referência as normas e padrões da ASEAN e as necessidades do mercado de trabalho.
- Apoiar a educação, a formação e o desenvolvimento de carreiras a fim de maximizar a capacidade da indústria de satisfazer as necessidades dos turistas e permitir que os trabalhadores do sector desenvolvam as suas potencialidades.
- Incentivar o setor privado a ter um papel-chave de influência na concepção de programas de educação, formação e desenvolvimento de habilidades para a indústria do turismo em colaboração com os departamentos governamentais responsáveis pela política de formação profissional e pela educação.
- Apoiar o estabelecimento de cursos especiais no nível do Ensino Secundário para aumentar a consciência da indústria do turismo na sociedade civil.
- Promover e financiar o apoio ao empreendedorismo local, através da oferta de cursos amplamente acessíveis de introdução a negócios e de línguas.

5.2. Cabe ao Setor Privado:

- Contribuir activamente para o investimento, tanto em curso como de forma contínua, na área do desenvolvimento do capital humano através da educação e formação.
- Comprometer-se com o recrutamento e financiamento do desenvolvimento de carreiras dos trabalhadores através do desenvolvimento profissional contínuo.
- Comprometer-se a apoiar os departamentos governamentais responsáveis pelos setores da formação profissional e da educação na concepção e desenvolvimento de programas relevantes de educação e formação de competências para a indústria do turismo.
- Orientar gestores de direção e intermédios no sentido de agirem como mentores de empreendedores locais, de forma a incentivar novos empreendimentos baseados na comunidade.

5.3. Cabe à Sociedade Civil:

- Assegurar a inclusão social e a igualdade e equidade de género na economia do turismo.
- Apoiar vias de acesso a actividades turísticas por parte de grupos desfavorecidos a nível local.
- Disponibilizar oportunidades de formação informal em línguas e em outras habilidades básicas para o turismo.
- Colaborar com o Governo e o setor privado no desenvolvimento e oferta de programas de formação relevantes a nível da comunidade local.

IV. CONCLUSÃO

Nos termos desta Política Nacional de Turismo, a visão do Governo é que, até 2030, o país venha a ter um setor de turismo vibrante e atrativo, que contribua significativamente para o emprego em todo o país; e, ao mesmo tempo, seja social e ambientalmente sustentável; ajude a promover uma imagem positiva de Timor-Leste no estrangeiro; e é uma indústria na qual as pessoas desejem trabalhar.

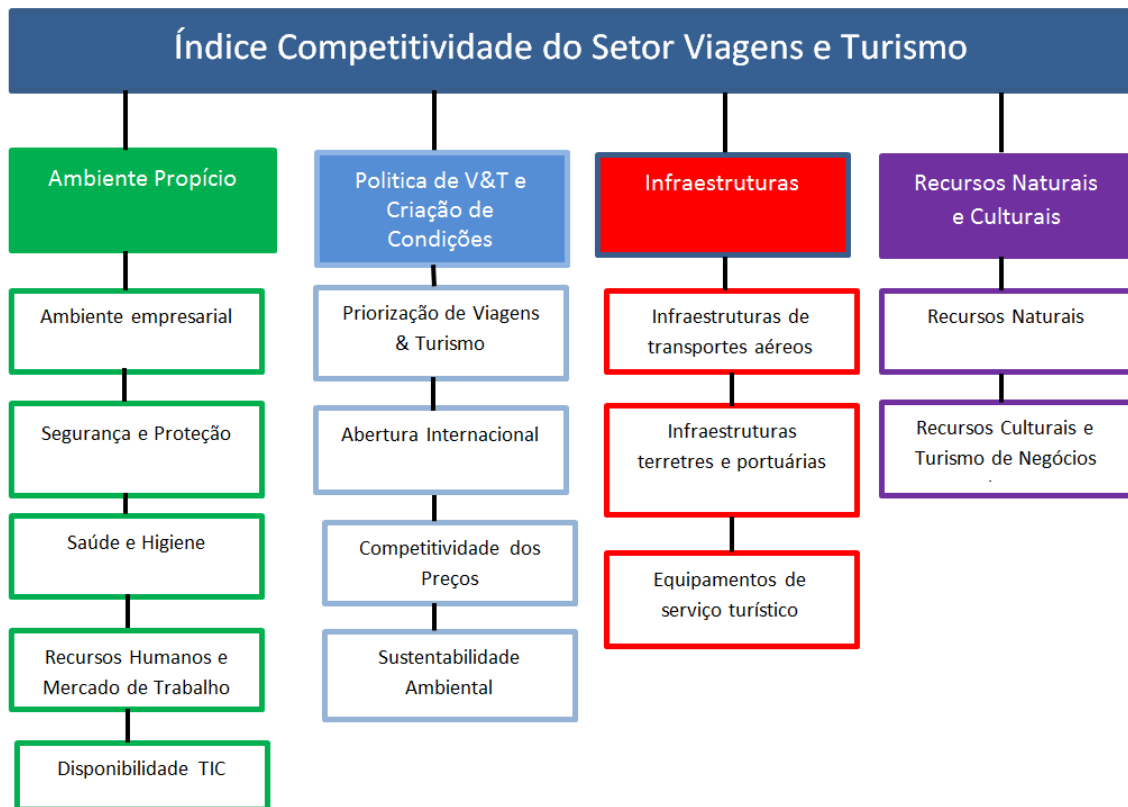
Esta Política Nacional de Turismo constitui o quadro para o cumprimento dessa ambição e é um apelo à acção por parte da indústria, das agências de turismo, dos departamentos governamentais, das instituições académicas e de todos que tenham interesse no turismo de Timor-Leste, no sentido de coletivamente realizarmos essa ambição.

Para maximizar os impactos positivos e mitigar potenciais influências negativas do turismo em Timor-Leste, o desenvolvimento do sector deve aderir a uma filosofia de pequena, gradual e sustentável. Só então Timor-Leste poderá garantir o máximo benefício do turismo para o seu povo e para a sua economia.

O sucesso significará que, até 2030, Timor-Leste venha a experimentar um aumento significativo nas visitas turísticas e receitas que terão um efeito multiplicador em toda a economia, resultando em rendimentos e oportunidades substanciais para a nação e as comunidades locais.

ANEXO

Conforme apresentado na figura mais abaixo, o índice do Fórum Económico Mundial (FEM) para o turismo integra quatro sub-índices, 14 pilares e 90 indicadores individuais, que conjuntamente servem de referência para uma política de turismo e desenvolvimento estratégico.



A Espanha liderou, pela primeira vez, a edição de 2015 do Fórum Económico Mundial, seguida pela França, Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido, Suíça, Austrália, Itália, Japão e Canadá.

De uma forma geral, os países com melhor desempenho são aqueles que estão melhor preparados para aproveitar as oportunidades de novas tendências, tais como a crescente procura dos países emergentes e em desenvolvimento, como a Índia e a China, as diferentes preferências dos viajantes, desde a terceira idade a uma nova geração de jovens; e a importância de serviços *on-line* e *marketing*, especialmente através da Internet móvel e dos meios de comunicação social.

Além disso, estes países reconhecem que o desenvolvimento da indústria do turismo é complexo e requer coordenação interministerial e parcerias público privadas para superar obstáculos financeiros, institucionais e organizacionais.

A análise que se segue apresenta um panorama dos 14 pilares que definem a competitividade de um destino turístico.

O AMBIENTE PROPÍCIO

O ambiente propício centra-se em conhecer até que ponto existem condições favoráveis para a realização de negócios e estimular o crescimento do setor privado. Reconhece-se que o turismo é um negócio, pondo ênfase em indicadores importantes que descrevem o clima de investimento geral de um destino turístico, incluindo, mas não se limitando a normas, costumes, leis, regulamentos e políticas.

O Ambiente Empresarial

A forma como um país coloca em prática políticas favoráveis para as empresas exercerem as suas atividades é uma questão fundamental para uma economia de turismo. Aspectos como a proteção dos direitos de propriedade, a eficiência do quadro jurídico e a facilidade de licenciamento são considerações importantes.

A Segurança e Proteção

A segurança e a proteção são fatores críticos de determinação da competitividade da indústria do turismo de um país. Os turistas são suscetíveis de serem dissuadidos de viajar para países ou regiões consideradas perigosas. O alto preço do crime comum e da violência, bem como do terrorismo, e em que medida os serviços policiais podem ser chamados a intervir para fornecer proteção contra o crime devem constituir uma questão fundamental nos planos de desenvolvimento do turismo.

Saúde e Higiene

A saúde e a higiene são elementos essenciais da competitividade do turismo. É muito importante para o conforto e a saúde dos turistas. Isso inclui o acesso a água potável, alimentos não contaminados e saneamento. E no caso de os turistas ficarem doentes, o setor da saúde do país deve ser capaz de lhes garantir instalações e cuidados segundo padrões internacionais.

Recursos Humanos e Mercado de Trabalho

O capital humano é fundamental para o sucesso do desenvolvimento de um turismo de padrão internacional. Recursos humanos de qualidade asseguram que a indústria tenha acesso à mão-de-obra de qualidade que precisa para disponibilizar produtos e serviços a esse nível. É importante considerar a forma como os países desenvolvem competências através do sistema educativo e da formação e reforçam a alocação dessas competências num mercado de trabalho eficiente. São cruciais as taxas formais de educação formal e o envolvimento do setor privado no aprimoramento de recursos humanos, como o investimento das empresas na formação na área de prestação de serviços e atendimento ao cliente. É também vital a diversidade de talentos de um país e a eficácia e eficiência na alocação de recursos humanos para seu melhor uso no mercado de trabalho.

Disponibilidade de Tecnologias de Informação e Comunicação

Serviços *on-line* e operações de negócios têm importância crescente no turismo, com a Internet sendo usado para programar itinerários e reservas de viagens e alojamento. A importância decorre não da existência de infraestruturas modernas, da cobertura de redes móveis e da qualidade do fornecimento de eletricidade, mas também da capacidade das empresas e dos particulares de utilizar e prestar serviços em linha para facilitar e melhorar a satisfação dos clientes e participar plenamente na economia digital.

POLÍTICA DE VIAGENS E TURISMO E CONDIÇÕES FAVORÁVEIS

Este pilar centra-se na capacidade de um destino para atrair o investimento direto estrangeiro no turismo e nos turistas. Trata-se da construção ou gestão de hotéis, *resorts* e atrações turísticas. Destaca também a prioridade dada pelo governo, desde a perspetiva política à minimização de barreiras para os turistas (vistos, acesso por via aérea e marítima, etc.), mas também para acompanhar e influenciar os preços no mercado. Põe importante ênfase na conservação da natureza, que o mercado cada vez mais exige.

Prioridade a Viagens e Turismo

O grau de prioridade que o Governo atribui ao setor do turismo tem um impacto direto e importante na competitividade do setor. Ao deixar bem claro que o setor constitui preocupação importante, o Governo pode fazer dotações orçamentais para o financiamento de projetos considerados essenciais de

desenvolvimento, ao mesmo tempo que coordena os atores e recursos necessários para desenvolver o turismo. A importância que o Governo atribui ao setor do turismo pode ser medida por indicadores, tais como as medidas relacionadas com as despesas públicas, a eficácia das campanhas de marketing e a marca do país, bem como a qualidade e oportunidade de dados do setor a fornecer às organizações internacionais.

Abertura ao Exterior

O desenvolvimento de um sector do turismo competitivo a nível internacional exige um certo grau de abertura e de facilitação de viagens. Políticas restritivas, tais como exigências a mais na obtenção de visto, contribuem para diminuir a vontade dos turistas para visitar um país. Por outro lado, é também importante a abertura do Governo para celebrar acordos bilaterais de serviços aéreos, que afetam a disponibilidade de conexões aéreas com o país. Da mesma forma, o número de acordos regionais de comércio vigentes serve de indicador da medida em que é possível oferecer serviços turísticos de classe mundial.

Competitividade de Preços

Baixos custos relacionados com viagens num determinado país aumentam a sua atratividade para muitos turistas, bem como para a realização de investimentos no setor de turismo. As passagens aéreas, taxas de bilhetes e taxas aeroportuárias são aspetos da competitividade de preços levados em conta porque podem tornar os bilhetes de avião muito mais caros. Por outro lado, é de se considerar também o custo relativo do alojamento em hotéis, alimentação e outras atividades turísticas em comparação com os concorrentes.

Sustentabilidade Ambiental

Nunca é demais realçar a importância do ambiente natural na definição de locais de atração turística. Por isso, políticas e fatores que reforçam a sustentabilidade ambiental constituem uma importante vantagem competitiva e de garantia da atratividade contínua de um país como destino turístico. Nesse quadro são vitais os indicadores de política governamental de proteção ambiental e seus respetivos regulamentos, bem como parâmetros para a avaliação do estado da água, dos recursos florestais e dos leitos marinhos. Tendo em conta o impacto ambiental que decorre do turismo, é de se considerar até que ponto os governos dão prioridade ao desenvolvimento sustentável da indústria turística nas suas respetivas economias.

A INFRAESTRUTURA

Este pilar centra-se na conectividade e na infraestrutura num destino turístico para a facilitação das chegadas de turistas e permitir-lhes um acesso de alto padrão no destino. Examina o grau de integração entre a infraestrutura aérea e terrestre. Também examina a qualidade e disponibilidade de informações turísticas e serviços em pontos-chave no destino turístico.

A infraestrutura de Transportes Aéreos

A conectividade aérea é essencial para a facilitação do acesso e regresso de turistas aos/de países, bem como para as suas deslocações internas. A frequência de transportes aéreos disponíveis, calculada através de indicadores como quilómetros/assentos, quantidade de partidas, densidade aeroportuária e número de companhias aéreas operacionais, bem como a qualidade da infraestrutura de transportes aéreos para voos domésticos e para voos internacionais, são medidas importantes em termos da competitividade.

Infraestruturas Terrestres e Portuárias

A disponibilidade de transporte eficiente e acessível para as principais atrações turísticas é vital para o sector do turismo, o que requer redes de transportes rodoviários e marítimos suficientemente vastas e que possam satisfazer padrões internacionais de conforto, segurança e eficiência modal. Isso também inclui estradas de terra batida, que permitem conexões locais e, em certa medida, podem indicar a disponibilidade de estradas apazíveis que, em contextos muito específicos, podem atrair turistas.

A Infraestrutura de Serviços aos Turistas

A disponibilidade de alojamento de qualidade suficiente, *resorts* e instalações de entretenimento pode representar uma significativa vantagem competitiva para um país. O nível de infraestrutura de serviços turísticos representado pelo número de quartos de hotel, complementado pela diversidade de acesso a serviços como aluguer de viaturas e caixas eletrónicas ATMs, é uma medida importante de preparação do setor de turismo.

RECURSOS NATURAIS E CULTURAIS

Este pilar destaca a prioridade dada às políticas centradas na facilitação do acesso e na preservação das particularidades únicas do património e da cultura que caracterizam um destino turístico. Os turistas de alto valor, que são cada vez mais exigentes, procuram ofertas de experiências autênticas e ambientalmente sustentáveis.

Recursos Naturais

Os países com ativos naturais têm claramente uma vantagem competitiva na atração de turistas. Há uma série de medidas de atração centradas nos recursos naturais, incluindo o número de sítios naturais inscritos na lista de Património Mundial da UNESCO. Ativos turísticos importantes incluem a qualidade do ambiente natural, a beleza da sua paisagem, a riqueza da fauna no país, e a percentagem de áreas protegidas a nível nacional.

Recursos Culturais e Viagens de Negócio

Os recursos culturais de um país constituem um outro fator crítico da competitividade do turismo. O grau de interesse nesses recursos pode ser inferido pelo número de sítios culturais inscritos na lista de Património Mundial da UNESCO, o número de grandes estádios que podem acolher importantes

eventos desportivos ou de entretenimento, e o número de pesquisas *on-line* relacionadas com os recursos culturais de um país. De considerar também o número de reuniões estatutárias internacionais realizadas num país.

RESOLUÇÃO DO GOVERNO N° 17/2017

de 5 de Abril

APROVA O ROTEIRO PARA A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS E CRIA O GRUPO DE TRABALHO PARA A GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Considerando a visão que Timor-Leste tem adotado para o desenvolvimento económico e estratégico do País, profundamente marcado pela ambição, refletidos no seu Plano Estratégico de Desenvolvimento e nos progressos que tem realizado na área da gestão das finanças públicas, conforme se conclui pelo quadro de Avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA).

Atendendo a que uma política sólida de gestão das finanças públicas é fundamental para o controlo, rigor orçamental, responsabilização, eficiência na gestão dos recursos públicos, que garante uma melhor afetação dos recursos do País às necessidades e prioridades definidas e uma melhor prestação de serviços a toda a comunidade.

Considerando que se pretende continuar a reforçar os compromissos do País na área da gestão das finanças públicas, sendo essencial estimular a adoção de políticas e medidas modernas, sustentáveis, credíveis, integradas e transparentes nessa área.

Tendo em conta que o Roteiro para a Orçamentação por Programas, que agora se aprova, foi elaborado com base em critérios precisos, claros e objetivos, que beneficiou da experiência e conhecimento das entidades envolvidas na sua elaboração, e que pretende evidenciar o enquadramento político, social, institucional e legal de Timor-Leste, na área da gestão das finanças públicas, propondo a adoção de um plano de implementação da orçamentação por programas e de reformas mais amplas ao nível da gestão das finanças públicas, a curto e médio prazo.

Atendendo à importância de assegurar o empenho institucional e político na implementação do Roteiro para a Orçamentação por Programas e de quaisquer políticas integradas e sustentáveis, nesta área, que assumam compromissos a médio e longo prazo.

Considerando as vantagens na criação de um grupo de trabalho

com composição alargada, que assegure a operacionalização, articulação e monitorização da implementação do Roteiro para a Orçamentação por Programas.

Assim,

O Governo resolve, nos termos da alínea c) do artigo 116.º da Constituição da República, o seguinte:

1. Aprovar o Roteiro para a Orçamentação por Programas, cujo conteúdo se encontra em anexo à presente Resolução, que dela faz parte integrante.
2. Criar o grupo de trabalho para a gestão das finanças públicas, o qual é coordenado em conjunto pelo Ministério das Finanças e pela Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação (UPMA).
3. Atribuir as seguintes competências ao grupo de trabalho:
 - a) Desenvolver todos os mecanismos de articulação com as entidades competentes para a implementação da Orçamentação por Programas, nos termos definidos no anexo à presente Resolução;
 - b) Monitorizar a implementação da Orçamentação por Programas, tendo em conta os objetivos e os prazos definidos no anexo à presente Resolução;
 - c) Identificar eventuais estratégias e metodologias que contribuam para a melhor e mais rápida implementação da Orçamentação por Programas;
 - d) Promover e privilegiar a ação conjunta e articulada dos vários Ministérios e entidades com responsabilidade na área da gestão das finanças públicas, para a implementação da Orçamentação por Programas;
 - e) Apresentar ao Conselho de Ministros um plano anual de atividades para a implementação da Orçamentação por Programas;
 - f) Apresentar ao Conselho de Ministros um relatório semestral sobre a monitorização dos resultados e do prazo da implementação da Orçamentação por Programas.
4. Definir que o grupo de trabalho é composto pelos seguintes elementos com conhecimentos na área da gestão das finanças públicas:
 - a) Dois representantes do Ministério das Finanças;
 - b) Dois representante da Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação (UPMA) do Gabinete do Primeiro-Ministro;
 - c) Um representante do Ministério da Administração Estatal;
 - d) Um representante do Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico;
 - e) Um representante da Comissão da Função Pública;
 - f) Um representante da Unidade do Governo Eletrónico.
5. Sempre que o grupo de trabalho entenda necessário, podem ser convidadas para consulta ou coordenação na realização dos trabalhos, outras entidades públicas, privadas, parceiros de desenvolvimento ou da sociedade civil que desempenhem funções com relevância na área da gestão das finanças públicas.
6. O grupo de trabalho é apoiado administrativamente por um secretariado disponibilizado pelo Gabinete do Primeiro-Ministro.
7. A designação dos elementos referidos no n.º 4 deve ser enviada ao secretariado do grupo de trabalho, a funcionar junto do Gabinete do Primeiro-Ministro, no prazo de 5 dias úteis após a publicação da presente Resolução.
8. A presente Resolução entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Aprovado em Conselho de Ministros em 7 de março de 2017.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro,

Dr. Rui Maria de Araújo

ORÇAMENTAÇÃO PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL

Roteiro para a Orçamentação por Programas em Timor-Leste

Prefácio

Desde a adoção da sua constituição independente em 2002, Timor-Leste deu passos muito importantes na construção das suas instituições e da sua capacidade económica. Timor-Leste reconhece os progressos nos seus processos de orçamentação e planeamento como sendo componentes essenciais de uma estratégia para concretizar objetivos nacionais de desenvolvimento e prosperidade e para ultrapassar uma série de desafios ao nível da política fiscal e do desempenho institucional.

Timor-Leste beneficia do envolvimento ativo de agências de ajuda e apoio ao desenvolvimento, refletindo o interesse e a boa vontade internacionais relativamente ao progresso continuado do país. Existe também um vasto acervo de análises úteis e importantes na comparação dos sistemas atuais do país ao nível de orçamentação e gestão das finanças públicas com parâmetros de referência internacionais. A presente resolução do Governorem por base a revisão orçamental da OCDE sobre o país e a proposta de adoção de um “roteiro” prático para o progresso em áreas fundamentais do planeamento, da orçamentação, monitorização e avaliação ao longo dos próximos anos. A abordagem da OCDE na elaboração do roteiro para o país assentou nos princípios de orçamentação moderna definidos na *Recomendação sobre Governança Orçamental de 2015*, juntamente com reflexões sobre outros aspetos relacionados com a boa governação pública. Estas reflexões resultam de um extenso processo de consultas designadamente com altos dirigentes da administração pública, ministérios, Parlamento Nacional, organizações da sociedade civil, setor privado e setor académico, bem como com a rede de agências de ajuda e apoio ao desenvolvimento e peritos de finanças públicas em Timor-Leste. Este roteiro assenta nos princípios de (i) ambição de desenvolvimento, (ii) modernização, (iii) apoio em alicerces sólidos, (iv) promoção da confiança, e (v) comunicação efetiva. Este processo dotou o presente roteiro de uma apropriação, relevância e pertinência bastante relevante no seio do país que mereceu a concordância à sua implementação através da presente resolução do Conselho de Ministros que constitui, também, um grupo técnico de trabalho de gestão das finanças públicas, e respetivo secretariado, que visa a coordenação com as demais entidades na implementação deste roteiro no curto, médio e longo prazo.

Índice

ORÇAMENTAÇÃO PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL	1
<u>Prefácio</u>	2
<u>Siglas e abreviações</u>	6
<u>Sumário Executivo</u>	7
<i>A. Prioridades Essenciais da reforma de GFP</i>	7
<i>B. Pilares de Sustentação da Governação Orçamental</i>	8
<i>C. Questões mais amplas de Governação Pública</i>	9
1. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL E DE DESENVOLVIMENTO PARA REFORMAS EM TIMOR-LESTE	12
1.1 <u>Contexto histórico e político</u>	12
1.2 <u>Progresso social e de desenvolvimento</u>	12
1.3 <u>Um contexto de fragilidade</u>	14
1.4 <u>Contexto fiscal</u>	14
1.5 <u>Desenvolvimento de um roteiro moderno de governação orçamental para Timor-Leste</u>	18
<i>Princípios que guiam a Reforma da Governação Orçamental</i>	19
<i>Riscos e interdependências para uma reforma bem-sucedida da Governação Orçamental</i>	20
2. QUADRO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DA GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL	21
2.1 <u>Introdução à reforma da Gestão das Finanças Públicas (GFP)</u>	21
2.2 <u>Quadro jurídico de orçamentação</u>	22
<i>Aspetos subnacionais da orçamentação</i>	24
2.3 <u>Práticas e Procedimentos Orçamentais em Timor-Leste</u>	25
<i>Orçamentação dentro de objetivos fiscais</i>	25
<i>Alinhamento com planos estratégicos a médio prazo</i>	26
<i>Quadro de Orçamentação de Capital de Desenvolvimento</i>	26
<i>Transparência, abertura e acessibilidade dos documentos orçamentais</i>	27
<i>Integração das questões de género no processo orçamental</i>	28
<i>Debate participativo, inclusivo e realista</i>	29
<i>A execução orçamental</i>	29
<i>Desempenho, avaliação e relação qualidade-preço</i>	30
3. ORÇAMENTAÇÃO, PLANEAMENTO E CONCRETIZAÇÃO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: AVANÇO DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA REFORMA DA GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL	32
3.1 <u>Orçamentação por programas: conceitos e abordagens internacionais</u>	32
<i>Benefícios e definições</i>	32
<i>Considerações gerais para a introdução de orçamentação por programas</i>	33
<i>Orçamentação por programas em países em vias de desenvolvimento – relevância para Timor-Leste</i>	35
3.2 <u>Abordagem à orçamentação por programas em Timor-Leste</u>	37
<i>Abordagem, estrutura e orientações de orçamentação por programas</i>	37
<i>Prioridades</i>	38
3.3 <u>Alargamento e aprofundamento da agenda de Orçamentação por Programas</u>	39
<i>Sequenciação da reforma</i>	39
<i>Desenvolvimento de indicadores para apoiar a orçamentação por programas</i>	40
<i>Outros aspetos da implementação da orçamentação por programas</i>	42
3.4 <u>Gestão de despesas a médio prazo</u>	45
<i>Abordagens e conceitos de orçamentação a médio prazo</i>	45
<i>Progresso ao nível da orçamentação a médio prazo em Timor-Leste</i>	45
<i>Desafios e Prioridades</i>	46
3.5 <u>Passos propostos para avançar a gestão da despesa a médio prazo</u>	49
3.6 <u>Planeamento e objetivos a médio prazo</u>	52
<i>Conceitos e abordagem</i>	52
<i>Planeamento a médio prazo em Timor-Leste</i>	53
<i>Desafios</i>	54
<i>Sugestões</i>	55

4. PRINCIPAIS PILARES DE APOIO A UMA GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL MODERNA: PRIORIDADES PARA APOIO A REFORMAS	57
4.1 Adotar um princípio global de Orçamentação Aberta, Transparente e Inclusiva	57
<i>Atualização do Orçamento para o Cidadão</i>	61
<i>Promoção da participação cívica na orçamentação</i>	62
<i>Promoção da participação cívica na orçamentação</i>	64
4.2 Melhoria da clareza e da acessibilidade da documentação orçamental	66
<i>Reporte Contabilístico e Fiscal</i>	66
<i>Consolidação da documentação orçamental</i>	67
4.3 Reforço e consolidação do processo orçamental anual	69
<i>Execução Orçamental Atempada e Efetiva</i>	69
<i>Uniformização e documentação de procedimentos de gestão das finanças públicas</i>	70
<i>Modernização de sistemas de TIC para satisfazer as necessidades de uma orçamentação moderna</i>	70
4.4 Condicionamentos mais claros da política fiscal para a orçamentação	72
4.5 Quadro de orçamentação de capital	75
4.6 Monitorização e Avaliação de Programas (M&A)	77
4.7 Análise da Despesa	79
<i>Análise da base da despesa</i>	80
<i>Análise da Eficiência</i>	81
<i>Análise da Despesa de um ponto de vista estratégico ou político</i>	82
4.8 Controlo Financeiro e Auditoria	84
<i>Auditoria e controlo internos</i>	84
<i>Inspeção-Geral do Estado</i>	86
<i>Câmara de Contas: desenvolvimento da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) de Timor-Leste</i>	86
5. AGENDA MAIS AMPLA DA REFORMA DA GOVERNAÇÃO PÚBLICA: PROMOÇÃO DA LIDERANÇA, IMPLEMENTAÇÃO E CONFIANÇA	88
5.1 Reconsideração das estruturas institucionais/administrativas de Governo	88
<i>Garantia de uma alocação equilibrada de recursos a setores sociais</i>	89
5.2 Gestão pública e desenvolvimento de recursos humanos	90
5.3 Contas e estatísticas nacionais	93
<i>Relevância de um quadro de Dados Abertos</i>	94
BIBLIOGRAFIA	97
ANEXO: Roteiro da Orçamentação por Programas em Timor-Leste	99
OBJETIVOS ANUAIS	99
REFORMAS ESSENCIAIS	99
REFORMAS MAIS AMPLAS	99
GOVERNAÇÃO DO ROTEIRO	99

Tabelas e Figuras

<i>Síntese do Roteiro da Reforma da Governação Orçamental em Timor-Leste</i>	10
<i>Figura 1.1. Indicadores de governação em Timor-Leste</i>	13
<i>Caixa 1.1. Principais intervenções e legislação sob o GRFE</i>	17
<i>Figura 1.2. Os dez princípios da Governação Orçamental (OCDE, 2015)</i>	18
<i>Tabela 2.1. Quadro Jurídico da Orçamentação em Timor-Leste</i>	24
<i>Caixa 3.1. Principais desafios na implementação de orçamentação por programas em países da OCDE</i>	35
<i>Figura 3.1. Reforma a nível de orçamentação por programas (OP) em países do G7+</i>	36
<i>Caixa 3.2. Grupo inicial de ministérios para o orçamento de programas para 2017</i>	37
<i>Caixa 3.3 A transição plurianual para a orçamentação por programas nas Maurícias, 2003 a 2011</i>	40
<i>Caixa 3.4. Principais indicadores de desempenho e política pública</i>	42
<i>Caixa 3.5. Princípio 2 de Governação Orçamental da OCDE</i>	46
<i>Figura 3.2. Indicadores PEFA selecionados</i>	48
<i>Figura 3.3. Previsibilidade anual da cooperação para o desenvolvimento*</i>	49
<i>Caixa 3.6. Transição de dotações orçamentais na Alemanha</i>	51
<i>Figura 3.4. Quadro dos ODS em Timor-Leste</i>	54
<i>Tabela 4.1. Extratos do Conjunto de Ferramentas sobre Transparência Orçamental da OCDE Reporte Orçamental por parte do Governo</i>	60
<i>Caixa 4.1. Contabilidade de base de acréscimo e reporte em países da OCDE</i>	67
<i>Caixa 4.2 Rumo a uma Regra de Crescimento da Despesa em Timor-Leste</i>	74
<i>Tabela 4.2. Tipologia de revisões de despesa e de avaliações de desempenho</i>	80
<i>Tabela 4.3. Rumo a um modelo de Revisão da Despesa para Timor-Leste: Considerações sobre desenho</i>	82
<i>Caixa 5.1. Princípios SIGMA/OCDE para a Administração Pública: Serviço Público e Gestão de Recursos Humanos</i>	92
<i>Caixa 5.2. A Parceria de Governo Aberto (PGA)</i>	95

Siglas e abreviações

ASEAN: Associação de Nações do Sudeste Asiático
BAD: Banco Asiático de Desenvolvimento
BM: Banco Mundial
CAFI: Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas
CFP: Comissão da Função Pública
EFS: Entidade Fiscalizadora Superior
FDCH: Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano
FI: Fundo de Infraestruturas
FMI: Fundo Monetário Internacional
GAI: Gabinete de Auditoria Interna
GFP: Gestão das Finanças Públicas
GRFE: Guia de Reforma e Fomento Económico em Timor-Leste
IAI: Instituto de Auditores Internos
IGE: Inspetor-Geral do Estado
INAP: Instituto Nacional de Administração Pública
INTOSAI: Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IOA: Índice de Orçamento Aberto
IOA: Inquérito sobre o Orçamento Aberto
IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado
KPI: Principais Indicadores de Desempenho
LOGF: Lei do Orçamento e Gestão Financeira
M&A: Monitorização e Avaliação
MF: Ministério das Finanças
NICSP: Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
APD: Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PDN: Plano de Desenvolvimento Nacional
PED: Plano Estratégico de Desenvolvimento
PEFA: Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PGA: Parceria de Governo Aberto
PIB: Produto Interno Bruto
QDMP: Quadro de Despesa a Médio Prazo
QPMP: Quadro de Planeamento a Médio Prazo
QOMP: Quadro Orçamental a Médio Prazo
RSE: Rendimento Sustentável Estimado
SEFI: Secretaria de Estado para o Fortalecimento Institucional
SEM: Secretaria de Estado para o Apoio e Promoção Socioeconómica da Mulher
SIGF: Sistema Integrado de Gestão Financeira
SIGMA: Apoio a Melhorias a nível de Governação e Gestão
UPMA: Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação
UE: União Europeia

Sumário Executivo

Timor-Leste é um país jovem do sudeste asiático, constitucionalmente independente desde 2002, que tem o objetivo ambicioso de se tornar um país com um rendimento médio alto até 2030. O *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030* mapeia estes objetivos através de vários setores. Com o fim previsto da dependência em relação às receitas do petróleo e do gás nas próximas décadas, a estratégia económica nacional passa pelo investimento no desenvolvimento do país enquanto “pequena economia aberta” e centro de comércio dinâmico na região.

A orçamentação por programas foi priorizada de modo a ligar os recursos a planos numa perspetiva plurianual, ao passo que os processos nacionais de orçamentação e o Sistema de Informação de Gestão Financeira (SIGF) foram revistos e adaptados ao longo dos últimos dois anos, com o intuito de facilitar esta inovação. O presente roteiro analisa os progressos conseguidos e apresenta o plano de médio prazo para reformas mais amplas ao nível da governação orçamental.

A. Prioridades Essenciais da reforma de GFP

O quadro constitucional e legislativo de Timor-Leste constitui uma base sólida para uma gestão efetiva das finanças públicas (GFP). Todavia, o quadro não foi elaborado tendo em mente os requisitos de uma governação orçamental moderna, incluindo a orçamentação por programas, a gestão orçamental a médio prazo e uma sólida disciplina fiscal agregada. Uma das prioridades de desenvolvimento será modernizar e atualizar o enquadramento jurídico da orçamentação, através da revisão da Lei de Orçamento e Gestão Financeira (LOGF).

A lógica central de ligar os processos de orçamentação aos processos de planeamento deve ser aplicada em todo o Governo através da implementação da iniciativa de orçamentação por programas em todos os ministérios. Fazendo uso das boas práticas internacionais, as reformas futuras devem procurar esclarecer os objetivos essenciais em cada área e melhorar a liderança e a responsabilização pela concretização de resultados. A abordagem a programas com ligação ao planeamento deve ser aprofundada de forma gradual, para que sirva como base conceptual de discussão – dentro dos ministérios e com outros intervenientes – para todas as questões de priorização política, responsabilização e (a seu tempo) orçamento, e a subsequente aprovação de dotações orçamentais feita de uma forma integrada.

É necessário desenvolver aspetos da orçamentação a médio prazo, numa base progressiva, para que as ligações entre orçamentação e planeamento possam ser mais significativas. Isto envolverá estimativas plurianuais sobre pressupostos claros, aplicadas ao longo do tempo com base em programas, conduzindo a envelopes de despesa que ofereçam estabilidade

e relevância aos decisores políticos. Paralelamente, é necessário elaborar as **dimensões a médio prazo do planeamento**, com objetivos claros que funcionem como “âncoras” para programas orçamentais. Este processo deve também integrar de forma clara a igualdade de género (através de uma orçamentação sensível à questão do género) e outras prioridades transversais. O papel de Timor-Leste de “campeão regional” no tratamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU poderá ajudar na elaboração, acompanhamento e comunicação ao público destes objetivos a médio prazo.

B. Pilares de Sustentação da Governação Orçamental

A transparência orçamental deve ser adotada como um princípio global da continuação das reformas, destacando as concretizações até à data (por exemplo, o portal de transparência orçamental) enquanto se procura de forma sistemática colmatar as lacunas detetadas nas avaliações internacionais. Isto pode promover a confiança entre intervenientes internos e externos, assim como apoiar a qualidade geral da formulação de políticas e da responsabilização ao nível orçamental. Neste contexto, pretende-se que o **orçamento do cidadão** seja reconfigurado numa base de programa, com o extenso material orçamental a ser acompanhado por um **resumo conciso das políticas** para os decisores políticos / parlamentares.

A introdução de práticas de **contabilidade de base de acréscimo** deve ser feita em etapas, incluindo o progressivo desenvolvimento de um balanço do estado e da avaliação de ativos e passivos; a velocidade e orientação futuras do progresso devem ser consideradas à luz dos condicionalismos em termos do número de funcionários com sólida formação em contabilidade digráfica e da capacidade informática do sistema.

É possível melhorar ainda mais, o atual bom envolvimento parlamentar, sendo que a conferência consultiva do orçamento “Jornadas Orçamentais” pode ser transformada num fórum que permita **uma consulta prévia com o Parlamento Nacional e a sociedade civil, incluindo organizações de mulheres e outros grupos vulneráveis**.

Uma maior clareza na comunicação de objetivos fiscais e condicionalismos orçamentais no início do ano ajudará a promover o realismo no planeamento do orçamento e será um importante fórum para discussões com a sociedade civil. Nos últimos anos, os levantamentos a partir do Fundo Petrolífero têm ultrapassado o rendimento sustentável estimado, pelo que poderá ser atempado considerar uma **norma fiscal suplementar** para melhorar a capacidade do Governo para manter o orçamento dentro de limites sustentáveis. Uma regra de despesa que ligue o crescimento da despesa à tendência do crescimento do PIB não-petrolífero e a aumentos adicionais na base de receitas, como foi sugerido pela OCDE, será analisada pelo Governo através da elaboração de um documento de política e, sendo aprovado, constituirá proposta de alteração na LOFG.

Será necessário desenvolver progressivamente ferramentas de Monitorização e Avaliação (M&A) e redefinição de prioridades de despesas para garantir que os recursos são alocados de forma eficiente e para ajudar a identificar mais “espaço fiscal”. Uma análise base inicial da despesa poderia dar uma boa ideia das áreas de despesa flexível contra despesa fixa, recursos discricionários contra recursos consignados, e motores de crescimento económico. Também análises de eficiência, avaliações de programas e análises da despesa setorial poderão, ao longo do tempo, melhorar o rigor e a qualidade da política de alocações quer dentro, quer entre sectores.

Os processos orçamentais anuais devem ser consolidados e melhorados de modo a proporcionar bases sólidas para uma orçamentação plurianual e de programas melhorada. Isto incluirá a melhoria da continuidade da execução orçamental, a delegação e disseminação de procedimentos de autorização de despesa, a melhoria dos orçamentos e da gestão de caixa, a documentação centralizada clara de procedimentos de finanças públicas e uma especificação clara dos requisitos do SIGF para dar resposta às necessidades do novo enquadramento orçamental modernizado que este roteiro identifica.

Uma governação sólida de infraestruturas é essencial para se alcançarem as ambições do país em termos de desenvolvimento. Processos de planeamento e orçamentação claros a médio prazo são conducentes a uma abordagem mais integrada e coerente ao investimento de capital. Os procedimentos centrais para o planeamento, avaliação e análise de infraestruturas (incluindo análise pós-projeto) devem ser progressivamente melhorados e tornados mais transparentes, de acordo com as conclusões das avaliações internacionais.

Deve-se continuar a desenvolver sistemas de **auditoria interna**, a fim de serem inculcados em todos os Ministérios. De igual modo, as auditorias externas através da **Câmara de Contas** do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, a entidade fiscalizadora superior, são essenciais para promover a confiança, qualidade e responsabilização no que diz respeito à orçamentação nacional.

C. Questões mais amplas de Governação Pública

Em apoio à sua estratégia de governação orçamental, Timor-Leste considera outras linhas importantes de boa governação pública que terão um impacto direto sobre o sucesso da agenda geral de reformas.

As estratégias de desenvolvimento da Gestão Pública e dos Recursos Humanos são importantes para promover a capacidade, liderança e responsabilização na administração pública de Timor-Leste, incluindo um quadro profissional e meritocrático claro para uma progressão de carreira transparente, levando em conta as disparidades ao nível de género. A experiência internacional mostra que os sistemas de orçamentação por programas e desempenho são mais eficazes

quando associados a quadros de desempenho organizacional e administrativo.

A estratégia do país de dados abertos / Governo digital é relevante para a reforma orçamental, incluindo no que se refere à qualidade e abertura do SIGF e à acessibilidade dos dados sobre a concretização de metas nacionais. As contas nacionais e os sistemas estatísticos devem ser melhorados de forma contínua, em linha com as normas internacionais e tendo presentes os requisitos da orçamentação por programas (incluindo o desenvolvimento de indicadores). O progresso anterior nesta área poderá posicionar Timor-Leste para avançar para a melhor prática em áreas como a análise de impactos sociais e a orçamentação sensível ao género.

O aprovisionamento público é uma área em que se tem registado progressos consideráveis em anos recentes. Encontra-se em elaboração a revisão do Decreto-lei que aprova o regime do aprovisionamento com base de documento de política.

A ajuda internacional será mais coordenada e coerente com uma integração mais próxima no modelo de orçamentação por programas, de modo a aumentar a visibilidade do nível de recursos em áreas específicas e o seu impacto global. Isto envolverá a utilização do Portal de Transparência da Ajuda e uma ligação mais direta com ministérios e agências governamentais. O avanço da transparência orçamental geral e a consolidação da base para a orçamentação anual e plurianual deverão facilitar a movimentação progressiva nesta direção.

Em termos mais gerais, pode ser considerada a associação à iniciativa da **Parceria de Governação Aberta** como forma de demonstrar os progressos do país perante o mundo e de ajudar a especificar uma agenda contínua de reforma e desenvolvimento.

Por fim, uma **comunicação política de alto nível dos benefícios e impactos** do sistema orçamental reformado, em termos da promoção do bem-estar dos cidadãos é importante para manter o apoio e o ímpeto em relação à agenda global da reforma.

Síntese do Roteiro de Orçamentação por Programas

Ano	Entidades responsáveis	Objetivos principais
2017	MF e UPMA	➔ Grupo de trabalho de GFP nomeado por resolução do Governo. Elaboração de documentos de política sobre os assuntos mencionados do roteiro e que estão relacionados com a atualização da LOGF
	MF e UPMA	➔ Transparência e responsabilização melhoradas (incluindo o desenvolvimento de um resumo político que explique quais os principais programas para 2018 e o que esperam alcançar).
	UPMA, MF e Ministérios	➔ Documento estratégico sobre a criação de um sistema de M&A nos vários níveis de planeamento e monitorização seguido de um documento relacionado com as capacidades de M&A na UPMA, Ministério das Finanças, Ministérios e Municípios.
	MF	➔ Nova lei de aprovisionamento aprovada.
	GPM / Unidade de TIC/Grupo de Trabalho MF	➔ Requisitos e especificações de utilizador desenvolvidos para o SIGF.
		➔ Documento de política considerando os benefícios e custos de passar da contabilidade de caixa para a contabilidade de base de acréscimo no médio longo prazo.
	MF, MAE e UPMA	➔ Apoio à implementação e institucionalização dos Municípios.
	MF, UPMA e Comissão da Reforma Fiscal	➔ Coordenação com a Comissão de Reforma Fiscal sobre a implementação do Roteiro.
	MF e UPMA	➔ Obtenção de dados de base de despesas e análises com vista a informar estimativas futuras e a identificar espaço fiscal.
	CFP e INAP	➔ Gestão e desenvolvimento de recursos humanos (incluindo desenvolvimento de descrições de cargos e KPI).
	UPMA e SEFI	➔ Recomendações sobre a nova composição e estrutura do Governo com base nas avaliações institucionais da SEFI.
SEM, UPMA e MF	➔ Linhas orientadoras sobre o orçamento sensível ao género	
2018	MF e UPMA	➔ Grupo de Trabalho de GFP operacional
	UPMA	➔ Plano Estratégico de Desenvolvimento atualizado.
	UPMA	➔ Quadro de planeamento a médio prazo (QPMP) (incluindo desenvolvimento de planos estratégicos setoriais).
	MF/Parlamento Nacional	➔ Nova Lei de Orçamento Gestão Financeira revista.
	UPMA, MF e Ministérios	➔ Estruturas de programa no Mapa de Contas para 100% dos ministérios e serviços e fundos autónomos(exceto demais órgãos de soberania e entidades independentes).
	MF e UPMA	➔ Reforma da governação orçamental (incluindo desenvolvimento de Modelo do QDMP).
	MF e UPMA	➔ Transparência e responsabilização melhoradas (incluindo ajuste do Orçamento do Cidadão de modo a destacar aspetos programáticos e a médio prazo e a explicar ligações aos ODS).
	MF	➔ Implementação do Decreto-Lei do aprovisionamento.
	CFP e INAP	➔ Gestão e desenvolvimento de RH (incluindo atribuição de responsabilidades administrativas a funcionários de topo por resultados de programas a partir de 2019).
	2019	MF e UPMA
		➔
MF e UPMA		➔ Reforma da governação orçamental (incluindo o alargamento das estimativas futuras do QDMP existentes).
MF e UPMA		➔ Transparência e responsabilização melhoradas (incluindo institucionalização da participação do público).

2020	MF e UPMA	➔	Grupo de Trabalho de GFP (incluindo reporte sobre o progresso do roteiro).
	MF e UPMA	➔	Reforma de governação orçamental (novos livros orçamentais e conteúdos consolidados).
	MF	➔	Transparência e responsabilização melhoradas (incluindo o desenvolvimento de um fórum civil pré-orçamento).
	MF + DG de Estatística	➔	Desenvolvimento de um Instituto de Estatística independente.
2021		➔	Transição para a orçamentação assente em programas concluída.
		➔	Começando no orçamento para 2022 o Parlamento Nacional aprova dotações em programas.
		➔	Análise independente por parte da OCDE ou outro parceiro internacional para avaliar a implementação da reforma (de 2017 a 2020) e identificar os próximos passos para a implementação do roteiro no futuro.

1. CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL E DE DESENVOLVIMENTO PARA REFORMAS EM TIMOR-LESTE

1.1 Contexto histórico e político

Timor-Leste é um país jovem que conquistou a independência plena em 2002. O país inclui a parte oriental da ilha de Timor e o enclave de Oecusse, bem como a ilha de Ataúro e o ilhéu de Jaco. A população de Timor-Leste foi contabilizada em 1,2 milhões em 2015, com 253.000 pessoas a residirem na capital Díli¹.

Timor-Leste herdou um sistema administrativo lusófono, em resultado de ter sido administrado por Portugal até 1975; as línguas oficiais são o Tétum e o Português e as línguas de trabalho o Inglês e o Indonésio. Em 2002 o país adotou a sua própria constituição e elegeu o seu Presidente da República, após um período de ocupação indonésia e administração das Nações Unidas. O período de construção nacional foi marcado por um progresso gradual partindo de um nível muito baixo de infraestruturas económicas e sociais, ao mesmo tempo que se foi conseguindo uma estabilização política gradual.

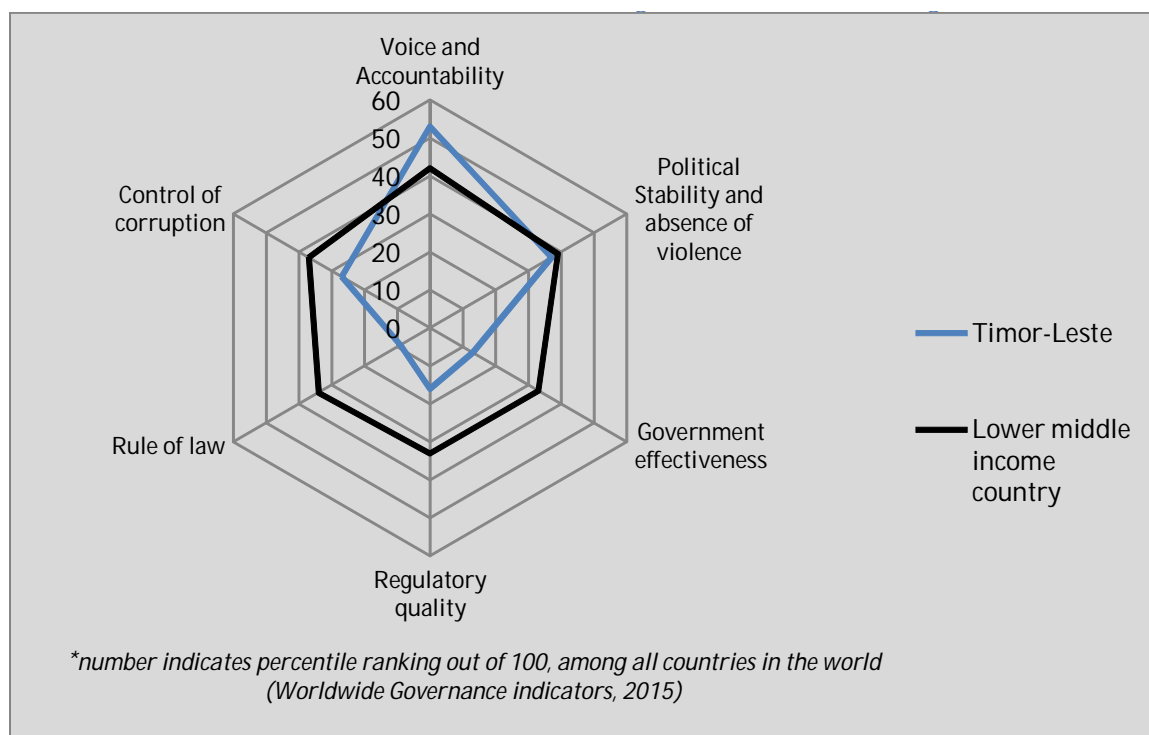
O país tem um sistema parlamentar e o chefe de Estado é o Presidente da República, cujos poderes são limitados mas que incluem alguns direitos de veto de políticas governamentais. Desde 2015, encontra-se em funções o VI Governo Constitucional, formado por uma coligação. Timor-Leste vai cada vez mais assumindo o seu lugar na comunidade internacional – faz parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e está atualmente a trabalhar para cumprir os critérios de elegibilidade que permitirão ao país tornar-se o décimo primeiro membro da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

1.2 Progresso social e de desenvolvimento

Desde a independência e o estabelecimento da constituição em 2002, tem-se vindo a assistir ao reforço gradual das instituições, pese embora haja ainda muito a fazer (ver gráfico seguinte).

Na primeira década após a independência, o país beneficiou de um crescimento económico relativamente estável e forte, sustentado em elevadas receitas petrolíferas. Estas representaram 81% do total do Produto Interno Bruto (PIB) em 2012. Desde então esta percentagem tem vindo a diminuir – em parte devido à tendência de queda no preço mundial do petróleo – sendo que em 2015 o PIB petrolífero representava aproximadamente metade do PIB total². Desde 2012, o crescimento do PIB não petrolífero tem vindo a moderar, atingindo um valor médio de 4,7% ao ano³. É esperado que o PIB não petrolífero anual cresça uma média de 5% entre 2015 e 2020⁴. Esta estabilidade ajudou o Governo a alcançar progressos impressionantes ao nível do desenvolvimento, bem como a garantir a paz e a segurança para o povo. Em apenas catorze anos o nível de vida do povo timorense aumentou de forma muito acentuada, em parte graças a programas de assistência social, entre outras políticas. Em 2017, as transferências e concessões sociais do Governo representarão 20% da despesa pública.⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano de Timor-Leste subiu dos 0,468 em 2000 para os 0,595 em 2014, um aumento de 27%⁶. Entre 2000 e 2014, a esperança de vida à nascença aumentou 8,8 anos, chegando aos 68,2 anos em 2014. A média de anos de ensino aumentou 1,6 anos, ao passo que os anos de ensino previstos aumentaram 1,9 anos. Outra evolução positiva a referir é o Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, que aumentou cerca de 145 por cento entre 2000 e 2014⁷. de Timor-Leste.

Figura 1.1. Indicadores de governação em Timor-Leste



Este progresso permitiu a transição de Timor-Leste de um país de baixos rendimentos para um país de rendimentos médio-baixos em 2011. A estratégia de desenvolvimento do país foi apoiada pela visão detalhada no *Plano Nacional de Desenvolvimento de 2002 (PND)*. A atual estratégia de desenvolvimento de Timor-Leste está ancorada no *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 (PED)*, o qual se baseia nas concretizações do PND e foi aprovado pelo Parlamento Nacional. O PED baseia-se numa visão arrojada para o futuro do país enquanto centro de negócios e de trocas comerciais e de uma economia aberta e diversificada, baseada em setores agrícolas e de turismo desenvolvidos. A estratégia visa transformar Timor-Leste num país com rendimentos médio altos até 2030. Prioriza investimentos avultados em infraestruturas e melhorias na capacidade dos recursos humanos, sendo construída em torno de quatro setores principais:

- *Capital social*: saúde, educação e proteção social;
- *Infraestruturas*: transportes, telecomunicações, eletricidade, abastecimento de água e saneamento;
- *Alicerces económicos*: os setores da agricultura, turismo e hidrocarbonetos são visados a fim de criar crescimento, emprego e novas fontes de receitas públicas para lá do petróleo; e
- *Quadro institucional*: gestão macroeconómica e melhoria da capacidade e efetividade das instituições governamentais.

1.3 Um contexto de fragilidade

Timor-Leste é um membro destacado do g7+, um grupo de “Estados frágeis” – isto é, Estados ainda numa fase ativa de desenvolvimento ao nível da construção do Estado, muitas vezes em situação pós-conflito –, e faz parte deste grupo desde a sua criação¹. Como tal, Timor-Leste continua a ser um forte beneficiário da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Até recentemente, o país era um dos maiores recipientes da APD no mundo inteiro em termos *per capita*, com a APD a representar 20,9% do PIB em 2012². Timor-Leste recebe apoio de uma vasta gama de agências, incluindo ONG e agências bilaterais e multilaterais. Os três principais Parceiros de Desenvolvimento em Timor-Leste são a Austrália, a UE e o BAD. Nos últimos anos, Timor-Leste deu passos importantes no sentido de assegurar apoio direto ao orçamento por parte dos seus parceiros de desenvolvimento, garantindo que a ajuda é canalizada através de sistemas nacionais e dirigida para as prioridades nacionais. Levando em conta as concessões e os empréstimos em condições favoráveis, a assistência externa deverá representar cerca de 17% da despesa orçamental total de Timor-Leste em 2017³.

1.4 Contexto fiscal

No que se refere aos alicerces económicos, a análise internacional aponta para riscos específicos relativamente à sustentabilidade

fiscal a longo prazo. De facto, Timor-Leste depende em grande medida das receitas provenientes do Fundo Petrolífero (FP). As receitas do FP tornaram-se uma parte essencial da economia— em 2014 representaram 98% dos lucros de Timor-Leste com exportações, 61% do PIB, e atualmente representam 84,5% do total das receitas governamentais⁴.

O FP é desenhado segundo os Princípios de Santiago⁵, os quais recomendam a preservação dos ativos do fundo de modo a providenciar um fluxo adequado de rendimentos de investimento para gerações futuras. O FP de Timor-Leste teve como modelo a prática norueguesa, incluindo a especificação de um Rendimento Sustentável Estimado (RSE). A lei especifica que o Governo pode efetuar transferências a partir do fundo com base no RSE, o qual está estabelecido nos 3% do total da riqueza petrolífera, preservando assim o valor subjacente do Fundo na perpetuidade. O valor é definido como o saldo atual do Fundo Petrolífero mais o valor atual líquido das receitas petrolíferas futuras.

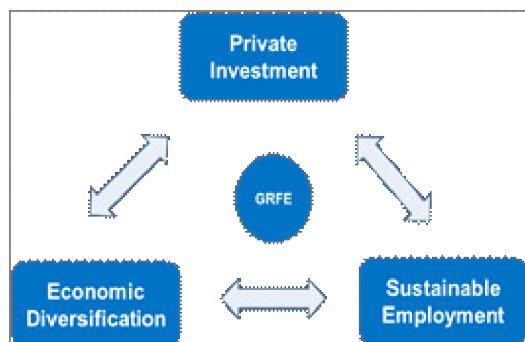
Embora o Governo reconheça a necessidade de aderir à regra do RSE a longo prazo, esta não está atualmente a ser aplicada, uma vez que se tem vindo a fazer levantamentos acima do RSE a partir do FP. Os levantamentos excessivos constituem uma decisão deliberada por parte dos Governos refletindo a estratégia de “antecipação de despesas” de modo a financiar investimentos em infraestruturas, sobretudo estradas, pontes, portos e aeroportos. Isto inclui o desenvolvimento plurianual do projeto industrial Tasi Mane na costa sul.

Em 2017 o Governo irá levantar do Fundo um total de 1,1 mil milhões de dólares. Esta verba irá financiar 78% do Orçamento do Governo⁶. Embora o saldo do FP em 2015 fosse de 16,2 mil milhões de dólares, as estimativas atuais projetam que a produção petrolífera nos campos em atividade terminará por volta de 2020⁷. Caso os níveis atuais de levantamentos a partir do FP se mantenham a análise internacional sugere que o Fundo Petrolífero se pode esgotar no médio a longo prazo, o que acarretaria sérios desafios de sustentabilidade nas décadas seguintes. Além disso, a recente quebra no preço do petróleo afetou o panorama económico do país, destacando a vulnerabilidade do país e expondo a sua dependência em relação às receitas petrolíferas⁸.

A estratégia do Governo para responder a estes desafios fiscais é a expectativa de que os investimentos antecipados permitirão aumentar a capacidade económica e diversificar assim a economia, incluindo em termos do turismo e da agricultura, o que aumentará por sua vez as receitas domésticas. A **Comissão da Reforma Fiscal** foi criada em 2015 para desenvolver esta estratégia. Um dos objetivos da Comissão é elevar as receitas não-petrolíferas domésticas, passando dos atuais 6% do PIB para 15% em 2020. Esta estratégia depende da introdução de novos impostos, incluindo o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), previsto para 2019, e de uma cobrança maior e mais eficaz do Imposto sobre os Rendimentos Singulares, Imposto sobre os Rendimentos Coletivos e direitos aduaneiros, assente numa cada vez maior base tributária. Ao atingir este alvo para as receitas domésticas não-petrolíferas, a Comissão de Reforma Fiscal prevê que até 2020 seja possível cumprir a regra do RSE. Segundo o relatório da OCDE sobre o país, as análises internacionais salientam que concretizar este alvo até 2020 é uma meta ambiciosa, sugerindo que a prudência exige que Timor-Leste se prepare para uma consolidação fiscal, incluindo uma análise cuidadosa da priorização de despesas e investimentos.

Para Timor-Leste aumentar as suas receitas não-petrolíferas domésticas será necessário que o setor doméstico se desenvolva. Para tal será importante resolverem-se algumas questões pendentes, incluindo a melhoria do ambiente empresarial, a resolução de disputas em torno de direitos de terras e propriedades, o encorajar da concessão de empréstimos a pequenas e médias empresas e a procura da formalização da economia através de medidas como sejam registos empresariais completos e fiáveis, sem esquecer a questão dos valores em dívida. Em 2016, o Índice *Doing Business* do Banco Mundial colocou Timor-Leste na posição mais baixa da região.⁹

Para dar resposta aos desafios mencionados o VI Governo Constitucional aprovou o Guia de Reforma e Fomento Económico em Timor-Leste (GRFE). O GRFE define prioridades para a implementação de medidas económicas estruturais em cada uma das áreas prioritárias identificadas no Programa de Governo e no Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030. Os objetivos do GRFE são facilitar o investimento privado, promover a diversificação económica e criar emprego sustentável. Timor-Leste tem muitos pontos fortes, recursos e riquezas, porém continua a haver desafios importantes que dificultam o crescimento liderado pelo setor privado. O investidor privado espera e exige um quadro seguro, previsível e transparente, apoiado por legislação e regulações adequadas e infraestruturas apropriadas que facilitem o investimento e apoiem a atividade empresarial.



Timor-Leste está empenhado em tornar-se membro de pleno direito da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) até 2020, pelo que o GRFE e todas as outras reformas governamentais implementadas pelo VI Governo Constitucional estão plenamente alinhadas com as diretivas da ASEAN.

O ambiente para o setor privado em Timor-Leste será melhorado de forma significativa, passando a ser substancialmente mais atrativo no curto a médio prazo. Permitirá aos investidores nacionais e internacionais beneficiar da vasta gama de oportunidades que

Timor-Leste oferece, onde se incluem recursos potenciais ao nível mineral, agrícola e marinho, um ecossistema que praticamente não foi afetado pela mão humana, um clima favorável ao cultivo de produtos agrícolas de valor comercial elevado, grande potencial turístico, riqueza cultural e uma excelente localização na região do sudeste asiático.

Caixa 1.1. Principais intervenções e legislação sob o GRFE

O GRFE está organizado numa matriz, composta por cinco setores (ou pilares) económicos prioritários e sete intervenções transversais. Timor-Leste possui vantagens consideráveis em cada um destes setores: (1) Petróleo e Gás, (2) Agricultura, (3) Turismo, (4) Pescas e (5) Indústria de produção; em face dos recursos naturais, da localização geográfica e do potencial económico em cada setor. As intervenções de reformas transversais são: (1) A Regulação de Terras e Propriedades, (2) o Desenvolvimento de Infraestruturas Económicas, (3) a Regulação Laboral e o Desenvolvimento da População Ativa, (4) a Reforma do Ambiente Empresarial, (5) a Reforma Fiscal, (6) a Reforma do Sistema de Investimento Privado e (7) a Reforma e Desenvolvimento do Setor Privado. As principais intervenções sob estes setores incluem:

- Planos de desenvolvimento setorial para a agricultura (café, silvicultura, pecuária, etc.);
- Mapa da Reforma de Investimentos em Timor-Leste, incluindo a Lei do Investimento Privado;
- Política de Turismo de Timor-Leste;
- Política Industrial de Timor-Leste;
- Política de Aviação Civil de Timor-Leste;
- Lei de Terras e Propriedades;
- Criação da TradInvest TL – Agência de Promoção de Investimento e Exportação de Timor-Leste, I.P.
- Lei de Promoção das Exportações;
- Lei de Sociedades Comerciais;
- Regulação e licenciamento de atividades comerciais;
- Lei sobre Falências e Insolvências;
- Lei da Concorrência;
- Lei de Proteção do Consumidor;
- Revisão da Estratégia Nacional de Emprego de Timor-Leste.

1.5 Desenvolvimento de um roteiro moderno de governação orçamental para Timor-Leste

O Governotem vindo a fazer esforços que incidiram no desenvolvimento de uma abordagem orçamental assente em programas, permitindo uma ligação entre o planeamento estratégico e a alocação de recursos. O sucesso desta abordagem está intrinsecamente ligado à consolidação de outros elementos de governação orçamental interligados e que se apoiam uns aos outros. Assim sendo, os Dez Princípios de Governação Orçamental da OCDE funcionam como um quadro orientador do presente Roteiro para a Reforma da Governação Orçamental. a Reforma da Governação Orçamental.

Figura 1.2. Os dez princípios da Governação Orçamental (OCDE, 2015)

1. Alinhar de perto os orçamentos com as prioridades estratégicas a médio prazo do Governo.
2. Desenhar o quadro de orçamentação de capital de modo a dar resposta às necessidades de desenvolvimento nacional de forma coerente e eficaz em termos de custo e eficácia.
3. Garantir que os documentos e dados orçamentais são abertos, transparentes e acessíveis.
4. Providenciar um debate inclusivo, participativo e realista sobre escolhas orçamentais.
5. Apresentar um retrato completo, preciso e fiável das finanças públicas
6. Planear, gerir e monitorizar ativamente a execução orçamental.
7. Garantir que o desempenho, a avaliação e a relação qualidade-preço são elementos integrais do processo orçamental.
8. Identificar, avaliar e gerir com prudência a sustentabilidade a longo prazo e outros riscos fiscais.
9. Promover a integridade e qualidade das previsões orçamentais, planos fiscais e implementação orçamental através de garantias de qualidade rigorosas, incluindo auditorias independentes.

Princípios que guiam a Reforma da Governação Orçamental

O roteiro detalhado nos capítulos seguintes é orientado por cinco princípios essenciais que têm especial relevância e importância no contexto de Timor-Leste na abordagem à reforma da governação orçamental.

- **Ambição:** A visão de Timor-Leste para o desenvolvimento económico estratégico é marcada pela sua ambição. Esta ambição está refletida no *Plano Estratégico de Desenvolvimento* do país, bem como no papel de liderança que Timor-Leste assume no g7+. Na qualidade de anfitrião do Secretariado do g7+ em Díli, Timor-Leste é um exemplo para ser seguido por outros Estados emergentes que procuram reformar os seus sistemas de governação orçamental. Atualmente Timor-Leste é um dos principais países do g7+ em termos de desempenho na gestão das finanças públicas, tal como medido pelo quadro de Avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA). A estratégia futura de governação orçamental deve assim refletir e apoiar o nível de ambição do país.
- **Modernização:** Timor-Leste é um país jovem – os seus desafios a nível de desenvolvimento constituem ao mesmo tempo oportunidades para se avançar rapidamente para boas práticas internacionais, com potencial para apanhar ou ultrapassar outros países com sistemas mais desenvolvidos, acelerando assim o desenvolvimento económico e social. O ritmo de melhoria no sistema orçamental, medidas pela PEFA, são encorajadores, o que sugere que desde 2010, Timor-Leste tem vindo a registar uma mudança de rumo consistentemente positiva e rápida.

- **Construção em bases sólidas:** Um sistema compreensivo de orçamentação por programas e gestão orçamental a longo prazo precisa ser construído sobre um quadro de governação orçamental sólido e estável. Isto tem implicações para o redesenho e renovação de funções orçamentais centrais e para a melhoria e clarificação de procedimentos e responsabilidades; questões que se pretende que sejam tratadas na nova LOGF.
- **Confiança:** A orçamentação é central para a concretização dos objetivos nacionais, pelo que o processo – em todos os seus aspetos – deve merecer a compreensão, empenho e confiança de intervenientes internos e externos. Isto inclui o público e o Parlamento Nacional e toda a administração pública do país, a comunidade internacional, investidores e parceiros de desenvolvimento. Uma orçamentação aberta, transparente e inclusiva é um princípio fundamental e orientador da reforma.
- **Comunicação:** Os benefícios de uma abordagem integrada – incluindo ajudar a concretizar a visão do PED e a melhorar as vidas das pessoas – será um aspeto a desenvolver os mecanismos de comunicação adequados ao público. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem uma oportunidade para haver uma comunicação, clara e relevante a nível internacional. Já foram feitos progressos nesta direção, como sejam os esforços de Timor-Leste para alinhar os ODS com o PED para 2011 a 2030 e o desenvolvimento de uma ferramenta nacional de monitorização dos ODS.

Riscos e interdependências para uma reforma bem-sucedida da Governação Orçamental

A criação de um roteiro prático é uma forma importante de demonstrar compromisso para com um futuro de reformas sequenciadas e sustentáveis. Para se poder implementar um roteiro com estas características, e conforme o relatório da OCDE sobre o país, será necessário estarem reunidos vários fatores de modo a que seja possível gerir os riscos e interdependências. Estes fatores competem aos líderes políticos, à administração pública e aos cidadãos deste país. Quaisquer lacunas a este respeito constituirão riscos claros para as perspetivas de uma implementação eficaz e duradoura.

• **Empenho institucional, político e a nível de todo o Governo:**

A iniciativa de orçamentação por programas deu passos importantes em 2015 e 2016, tendo sido defendida e impulsionada pelo gabinete do Primeiro-Ministro. Muitos Ministérios e serviços e fundos autónomos demonstram entender e ter entusiasmo pelas razões da criação de ligações mais claras e de “linhas de visão” entre a orçamentação e o planeamento. Em alguns casos, os Ministérios tiveram dificuldades com o ritmo da mudança, sendo que a transição para o novo processo envolveu tarefas adicionais. Será importante garantir que, à medida que estas e outras reformas orçamentais são implementadas, se presta atenção à necessidade de consulta e se ouvem as preocupações e ideias de praticantes e intervenientes, de modo a garantir que todas as instituições estão alinhadas com a implementação da reforma.

• **Apoio coordenado da comunidade internacional de ajuda ao desenvolvimento:**

Timor-Leste tem recebido muita boa vontade junto da comunidade internacional pelos progressos que fez na resposta aos seus desafios de desenvolvimento e no apoio às suas ambições de crescimento futuro. Esta boa vontade encontra expressão no financiamento considerável de ajuda disponibilizado ao país e na multiplicidade de agências que prestam apoio a diversos projetos. Em qualquer país, nesta etapa de desenvolvimento, a coordenação entre e com doadores externos pode constituir um desafio. Um papel potencial para o Roteiro da Orçamentação por Programas será apoiar a comunidade de ajuda ao desenvolvimento a chegar a um entendimento comum com as autoridades de Timor-Leste sobre as prioridades desta na reforma do orçamento, que visa ser um instrumento fundamental para permitir a implementação do PED, facilitando assim, uma visão holística, mas coerente, de apoio mútuo para a canalização de apoios de assistência técnica.

• **Sequenciação e sustentabilidade da reforma da governação orçamental:**

Tal como delineado no presente documento, o progresso em áreas específicas da reforma orçamental – como por exemplo orçamentação por programas e orçamentação a médio prazo – está completamente dependente do progresso noutras áreas fundamentais – como seja a boa execução orçamental, a capacitação dos recursos humanos e a transparência orçamental. No seu conjunto, a agenda mais alargada delineada no presente roteiro pode parecer muito ambiciosa, porém, a tarefa essencial do Governo é formar uma visão partilhada e

plurianual das prioridades essenciais da reforma nacional, bem como garantir que os esforços dos diversos ministérios, serviços e fundos autónomos e intervenientes externos estão alinhados com a concretização progressiva destas prioridades, condição fundamental para a implementação do PED.

2. QUADRO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DA GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL

O presente capítulo delinea a base jurídica e institucional da orçamentação em Timor-Leste e apresenta um panorama inicial da situação atual do país relativamente aos vários princípios de governação orçamental.

2.1 Introdução à reforma da Gestão das Finanças Públicas (GFP)

Desde a independência (2002) os Governos de Timor-Leste têm vindo a dar passos muito importantes na reforma dos seus procedimentos de gestão das finanças públicas. Este período pode ser dividido em três fases.

- Na primeira fase, de 2002 a 2007, estabeleceram-se as funções essenciais do orçamento.
- Na segunda fase, de 2007 a 2014, incidiu-se na capacitação do Ministério das Finanças e de instituições relacionadas.
- Na terceira fase, que arrancou em 2015, o objetivo central da gestão financeira tem sido a orçamentação virada para os resultados, nomeadamente através da melhoria da prestação de serviços e através de outras reformas de índole mais específicas, quer seja sobre as receitas domésticas, quer seja, a montante, sobre a economia que no seu conjunto visam promover a sustentabilidade a longo prazo.

Em 2002, no início da primeira fase, o orçamento nacional era de 72 milhões de dólares. Este valor apresentava um contraste acentuado com o Fundo Fiduciário de Timor-Leste, administrado pelo Banco Mundial, que podia gastar 270 milhões de dólares. O problema mais dominante durante esta fase inicial era a questão da fragmentação da origem dos financiamentos. A maior parte dos investimentos de desenvolvimento era financiada pelo Fundo Fiduciário ou por diversas organizações da ONU e doadores. Havia centenas de projetos distintos, cada um com diferentes sistemas de planeamento, execução e monitorização. Esta fragmentação fazia com que houvesse pouco espaço para o Governo recém-eleito obter legitimidade junto dos seus cidadãos através da melhoria dos serviços públicos. Porém, apesar destes desafios, conseguiu-se fazer muita coisa. Os primeiros alicerces do procedimento orçamental foram estabelecidos. A Direção Nacional do Orçamento iniciou um processo orçamental, incluindo submissões orçamentais dos Ministérios, escrutínio do Ministério das Finanças, aprovação por parte do Conselho de Ministros e aprovação pelo Parlamento Nacional. Foi estabelecido um mapa de contas, contendo classificações orgânicas económicas. O Tesouro estabeleceu funções básicas para a verificação e a gestão dos formulários de compromisso e pagamento, efetuar ordens de pagamento e contabilizar as despesas. Porventura o feito mais assinalável

terá sido a criação do Fundo Petrolífero para a administração das receitas do petróleo segundo o modelo norueguês (ver capítulo 1).

O **segundo período** arrancou com a eleição de um novo Governo em 2007, no seguimento de um período de instabilidade social e política. O Governo encetou uma estratégia de antecipação de investimentos, financiada pelo Fundo Petrolífero, com o intuito de dinamizar o desenvolvimento. Esta estratégia foi definida no Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, estabelecido em 2011. Foi igualmente prestada bastante atenção aos processos internos do Ministério das Finanças, com destaque para a melhoria do Sistema de Informações de Gestão Financeira (SIGF). Como parte deste projeto, foram integrados vários módulos, incluindo salários, aprovisionamento, contratos e ativos. Para além disto, entre 2007 e 2014 as práticas organizacionais e operacionais do Ministério das Finanças foram revistas, de modo a preparar a resposta aos desafios futuros. Para este efeito foi criado um grupo de liderança em 2009, o qual inclui a Ministra, o Vice-Ministro e dirigentes (conhecido como o Conselho Coordenador de Gestão Financeira). Este grupo continua a ser uma força que impulsiona as reformas no Ministério das Finanças e no Governo. Os resultados conseguidos neste período destacam-se claramente aquando da comparação das avaliações da PEFA de 2007, 2010 e 2013.

O período iniciado em 2014 é marcado pela ênfase que o Governo deu à implementação de reformas abrangentes, tanto na área da mobilização de receitas domésticas enquanto fonte principal do financiamento do Governo no futuro (através do trabalho da **Comissão de Reforma Fiscal** descrito no capítulo 1), no **Guia para a Reforma e Fomento Económico** e através da orçamentação por programas para ligar os processos de orçamentação aos processos de planeamento (ver sobretudo o capítulo 3). O VI Governo Constitucional deu também maior ênfase à Governança Inclusiva, introduzindo Planeamento e Orçamentação sensível ao género.

2.2 Quadro jurídico de orçamentação

A **Constituição de Timor-Leste** define os papéis do Parlamento Nacional e do Governo no processo orçamental e estabelece a autoridade do Parlamento Nacional para aprovar e alterar a lei orçamental anual através de orçamentos rectificativos e para monitorizar a execução do orçamento. O n.º 2 do artigo 97.º estabelece que não podem ser apresentadas propostas de lei que envolvam no presente ano económico aumentos nas despesas ou diminuição das receitas previstas na lei orçamental do ano em questão. O Artigo 115.º determina que o Governo deverá preparar o Plano e o Orçamento Geral do Estado e executá-los após serem aprovados pelo Parlamento Nacional. O Artigo 145.º prevê que o orçamento discrimine as receitas e despesas e proíbe a existência de dotações ou fundos secretos. Determina igualmente que a execução do orçamento seja monitorizada pela Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e pelo Parlamento Nacional.

O Governo de Timor-Leste deu passos importantes ao longo da última década para reformar os procedimentos de gestão das finanças públicas. Um marco assinalável neste processo

foi o estabelecimento da **Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira de 21 de outubro de 2009**. Esta lei estabelece princípios e regras orçamentais e regula a dívida pública e as garantias e empréstimos atribuídos pelo Governo, conteúdos e estrutura do OGE e da Lei do Orçamento do Estado, incluindo as regras para Fundos Especiais, os procedimentos para alterações orçamentais, as despesas de contingência, os procedimentos para execução orçamental, incluindo os procedimentos de execução orçamental anual relativos à notificação de autorização de despesas, registos orçamentais e contabilísticos, incluindo relatórios de progresso sobre a execução orçamental e o relatório final sobre o orçamento, a auditoria dos registos por parte do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, e a responsabilidade pela execução orçamental.

O **Decreto-lei n.º 22/2015, de 8 de julho, sobre planeamento, orçamentação, monitorização e avaliação** estabelece as regras do processo de preparação e implementação do OGE, incluindo a monitorização da execução orçamental durante o ano orçamental. Segundo este decreto-lei, a Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação (UPMA) do Gabinete do Primeiro-Ministro é a entidade responsável pela coordenação, organização e supervisão do processo de planeamento, monitorização e avaliação de todas as políticas e programas governamentais. A UPMA desenvolve as ferramentas de planeamento, monitorização e avaliação necessárias para a condução da sua missão, incluindo o Plano Anual e o Relatório de Desempenho. A UPMA assegura a consistência do Plano Anual e de todos os programas setoriais com o Plano Estratégico de Desenvolvimento. A UPMA compila ainda os relatórios de desempenho, trimestrais e anuais, os quais são enviados ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas.

O Ministério das Finanças é responsável por propor ao Conselho de Ministros a Lei do OGE, os livros orçamentais, bem como pela produção dos relatórios de execução orçamental e do relatório de contas anual antes destes serem enviados pelo Governo ao Parlamento Nacional. O Ministério das Finanças é responsável pela autorização de alterações orçamentais propostas nos termos da LOGF.

Os Ministérios são responsáveis por elaborar planos setoriais e por enviar submissões orçamentais para a análise do Ministério das Finanças e da UPMA. São ainda responsáveis por monitorizar a implementação dos seus Planos Anuais e pela execução orçamental dos seus ministérios, enviando à UPMA relatórios trimestrais e anuais de desempenho, incluindo relatórios de aprovisionamento, a fim de informar sobre os resultados físicos atingidos. Os serviços e fundos autónomos são responsáveis por preparar os seus planos anuais e propostas orçamentais e enviá-los aos Ministérios da sua tutela política que os supervisionam, fazendo o mesmo com quaisquer dados de desempenho relevantes. A partir do ano fiscal de 2016, o Governo concedeu maior autonomia financeira a estas entidades. Os Serviços e Fundos Autónomos continuam sujeitos às regras da LOGF porém têm agora controlo sobre as suas próprias despesas e receitas, dentro dos limites estabelecidos no Orçamento Geral de Estado.

A **Lei do Fundo Petrolífero de Timor-Leste de 2005** é uma lei

especial com um impacto importante sobre o orçamento. A lei prevê a transferência de receitas públicas provenientes da extração de petróleo no território de Timor-Leste para o Fundo Petrolífero pertencente ao Governo. Os únicos montantes saídos a partir do Fundo são transferências para o Orçamento Geral do Estado. De igual modo, a lei define a contribuição anual sustentável do Fundo para o orçamento, o chamado Rendimento Sustentável Estimado (RSE), tal como delineado no capítulo 1. O Governo, através do Ministério das Finanças, é responsável pela gestão global do Fundo. A lei torna o Governo responsável perante o Parlamento Nacional através de diversos requisitos de reporte. A gestão operacional é assegurada pelo Banco Central de Timor-Leste.

No âmbito da Reforma Fiscal (ver capítulo 1), entre as propostas de lei ainda em desenvolvimento, incluem-se propostas relativas à componente da despesa e à componente da receita. Do lado da despesa, o aprovisionamento de bens e serviços é regulado por cerca de dez leis distintas, incluindo o *Decreto-Lei sobre o Regime Jurídico de Aprovisionamento de 2005*. O Governo está atualmente a trabalhar no sentido de englobar o regime de aprovisionamento, dos contratos públicos e respetivas infrações, num regime global de aprovisionamento. Do lado das receitas, o Governo está a desenvolver esforços significativos com vista a garantir a substituição gradual das receitas do petróleo por receitas fiscais domésticas.

A Tabela 2.1 resume os principais documentos jurídicos que regulam o processo orçamental e as práticas de gestão das finanças públicas em Timor-Leste.

Tabela 2.1. Quadro Jurídico da Orçamentação em Timor-Leste

Nome do documento jurídico	Objetivo da lei
Processo orçamental	
Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002)	Responsabilidades dos diferentes órgãos de soberania
Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira (2009)	Lei do Orçamento, abrangendo todos os princípios e etapas do processo orçamental e relatórios
Decreto-Lei sobre Planeamento, Orçamentação, Monitorização e Avaliação	Define o processo de planeamento de políticas e a coordenação com o processo orçamental e relatórios
Leis anuais	
Lei do Orçamento Geral do Estado	Autoriza dotações e receitas do Estado
Decreto de Execução Orçamental	Determina as regras da execução orçamental
Lado das receitas	
Lei n.º 5 /2002 de 20 de Setembro Lei Tributária n.º 8/2008	Lei Tributária.
Lei do Fundo Petrolífero de Timor-Leste (2005)	Prescreve o uso dos proveitos da extração de petróleo, incluindo a gestão do Fundo Petrolífero e a definição da contribuição do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para o orçamento geral do Estado
Proposta de Lei de Imposto sobre o Valor Acrescentado	Esta proposta de lei está a ser desenvolvida pela Comissão de Reforma Fiscal e visa introduzir o IVA em Timor-Leste.
Gestão das Finanças Públicas	
Decreto-Lei sobre o Regime Jurídico de Aprovisionamento (2005)	Esta é a mais importante de várias leis na área do aprovisionamento. O Governo está atualmente a trabalhar na unificação do regime de aprovisionamento num novo Decreto-Lei.

Aspetos subnacionais da orçamentação

Atualmente, Timor-Leste ainda não conta com uma administração distinta para o poder local. Todavia, o *Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março*, que aprovou o **Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e procedeu à criação do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa**, propôs iniciar um processo de transição progressivo das competências dos órgãos da Administração Central do Estado para os doze municípios, os quais passarão a ser os alicerces da Administração Autárquica. Entre diversas alterações, este processo envolverá, numa primeira fase, a

transferência para os municípios quer recursos financeiros quer humanos que se encontram atualmente nos Ministérios.

Através do referido decreto-lei, o Governo de Timor-Leste pretende sequenciar o estabelecimento da administração autónoma local, o qual passará por três fases distintas:

- a. *Desconcentração administrativa*: durante esta fase, os serviços administrativos de administrações municipais e das autoridades municipais serão estabelecidos como administração direta do estado;
- b. *Descentralização administrativa institucional*: durante esta fase, os serviços de administrações municipais e autoridades municipais passarão da administração direta para a administração indireta do estado;
- c. *Descentralização administrativa territorial*: durante esta fase, os serviços de administrações municipais e autoridades municipais passarão para a esfera da administração autónoma local.

Numa primeira fase, enquanto administração direta do estado, as administrações municipais e autoridades municipais receberão gradualmente competências e financiamento para prestar serviços nas áreas da educação, saúde, ação social e catástrofes naturais, agricultura, obras públicas e transportes, água e saneamento básico e ambiente, gestão de mercados e turismo, registo e notariado e serviços de terras. Estas oito competências básicas são referidas como programas no plano anual e orçamento para 2017 aprovado para os municípios.

Serão adicionadas mais competências assim que estes ou outros ministérios com responsabilidades a nível da prestação de serviços básicos decidam atribuir administrativamente as funções aos municípios nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2016. O Governo de Timor-Leste fez os esforços necessários na reforma de descentralização com vista no médio e longo prazo ao estabelecimento de uma administração autónoma local a nível subnacional. Torna-se por isso fundamental sequenciar a inclusão de municípios na reforma da governação orçamental para antecipar que futuros orçamentos a serem atribuídos aos municípios na implementação das diferentes fases sigam os mesmos princípios aprovados no presente roteiro.

2.3 Práticas e Procedimentos Orçamentais em Timor-Leste

Orçamentação dentro de objetivos fiscais

O ciclo orçamental anual começa quando o Ministério das Finanças define os prazos do calendário orçamental. Todos os Ministérios devem então elaborar planos anuais indicando os seus programas e atividades para o ano fiscal seguinte. Em finais de abril/maio tem lugar a sessão de trabalho “Jornadas Orçamentais”, onde se discute o envelope geral para o orçamento geral do estado e os envelopes orçamentais para os ministérios. Esta conferência conta com a presença de ministros e dirigentes da administração pública, podendo também participar Deputados.

Posteriormente, o Ministério das Finanças, prepara uma proposta para o Conselho de Ministros contendo o envelope

orçamental geral e os envelopes ministeriais. Assim que isto seja acordado a Direção Nacional do Orçamento do Ministério das Finanças prepara uma circular explicando a estratégia governamental para o próximo ano (incluindo os modelos e formulários financeiros e de planeamento). A circular orçamental é distribuída e é pedido a todos órgãos de Soberania, Ministérios e Serviços e Fundos Autónomos que apresentem as suas submissões orçamentais a serem enviados ao Ministério das Finanças e à UPMA e para posterior consideração do Comité de Revisão Político (CRP). Este Comité composto por ministros com responsabilidades ao nível da política económica e financeira. A Direção Nacional do Orçamento e a UPMA analisam estas propostas e preparam as chamadas Pastas Verdes para cada Ministério e Serviço e Fundo Autónomo para servirem de base técnica de análise do CRP. As Pastas Verdes incluem: (i) prioridades nacionais, (ii) informações sobre objetivos e solicitações de orçamento por programa, (iii) informações sobre execução orçamental, (iv) resultados principais conseguidos no ano anterior, (v) informações sobre compromissos de parceiros de desenvolvimento e (vi) recomendações do Ministério das Finanças e da UPMA a respeito das escolhas orçamentais a serem tomadas pelo Comité. O CRP reúne-se e analisa as propostas em julho e agosto. Os ministros são convidados para defender as suas propostas. A proposta de orçamento é então elaborada pelo Ministério das Finanças e aprovada pelo Conselho de Ministros em setembro. O Governo está obrigado a enviá-la ao Parlamento até ao dia 15 de outubro de cada ano.

Na prática, o teto geral da despesa discutido nas Jornadas Orçamentais é decidido na reunião subsequente do Conselho de Ministros e é determinado, em grande medida, pela previsão das receitas não-petrolíferas e pela contribuição do RSE a partir do Fundo Petrolífero. Todavia, nos últimos anos, o Governo e o Parlamento Nacional aprovaram levantamentos acima do RSE a partir do Fundo, sobretudo para financiar projetos de infraestruturas em grande escala, componente essencial da estratégia de crescimento económico. Nesta perspetiva, os levantamentos são vistos como provisões de financiamento antecipado que serão amortizadas a médio prazo pelo aumento das receitas fiscais não petrolíferas e pela melhoria das condições de vida da população. Em anos recentes, o Governo permitiu também um aumento do défice orçamental global, parcialmente com base no mesmo raciocínio de que a contração de dívida pública está sujeita a melhores salvaguardas de disciplina orçamental do que fazer levantamentos excessivos a partir do Fundo Petrolífero.

Alinhamento com planos estratégicos a médio prazo

O planeamento e orçamentação assentam no PED. A elaboração dos planos anuais baseia-se no Programa governamental (a 5 anos), o qual tem por base os objetivos estratégicos do PED. Os Ministérios produzem também planos setoriais a médio e longo prazo, porém, até agora, ainda não existe um processo estruturado de coordenação com o planeamento fiscal a médio prazo.

Quadro de Orçamentação de Capital de Desenvolvimento

A orçamentação de capital de desenvolvimento em Timor-Leste incide no desenvolvimento económico de acordo com o PED.

Existem várias fontes de financiamento de investimento de capital:

- (i) o Fundo das Infraestruturas (FI), para projetos de grande dimensão;
- (ii) investimentos menores nos orçamentos dos ministérios até 1 milhão de dólares;
- (iii) investimentos menores a nível de Municípios, até 500.000 dólares;
- (iv) alguns projetos de Parcerias Público-Privadas, como por exemplo o Porto de Tibar.

A constituição do FI visou assegurar o orçamento para investimentos e facilitar a transição de fundos não utilizados para o ano orçamental seguinte (esta função será utilizada em 2018). Para além disto, e uma vez que o FI financia os investimentos de diversos ministérios, a estrutura de governação do FI faz com que seja mais fácil garantir a participação destes ministérios nos processos decisórios por via da composição da sua direção, o Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas (CAFI). Deste modo, e ao contrário de muitos outros países que estabeleceram fundos com estas características, a razão para o desenvolvimento do fundo não foi sobretudo ser financiado através de diferentes fontes de receitas mas sim, no contexto de um país com as características de Timor-Leste, iniciar um processo consolidado de implementação das infraestruturas do país de forma acelerada em resposta às imensas dificuldades sentidas quando estas eram planeadas por cada Ministério a título individual com um horizonte temporal de um ano apenas, que resultou durante vários anos numa taxa de execução orçamental em capital de desenvolvimento extremamente baixa. Considera-se, por isso, que a constituição do Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano e o Fundo de Infraestruturas constituem dois primeiros exemplos de enorme sucesso de se passar de um planeamento anual para uma perspetiva plurianual.

O orçamento do FI financia os projetos aprovados no passado e novos projetos propostos pelos Ministérios e aprovados pelo CAFI. O orçamento do FI é decidido no processo orçamental anual à luz da capacidade de execução dos Ministérios, com base no seu historial e do que é necessário implementar nos anos seguintes. Uma vez decidido o teto fiscal, a equipa técnica do Ministério das Obras Públicas, o Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico e outros Ministérios relevantes discutem a prioridade de novos projetos e elaboram uma proposta para o CAFI relativamente à alocação de recursos disponíveis, tendo em conta os financiamentos necessários para projetos novos e em curso.

Transparência, abertura e acessibilidade dos documentos orçamentais

A Lei de 2009 sobre LOGF refere que o orçamento tem de ser enviado ao Parlamento Nacional até dia 15 de outubro. Após consideração inicial, o Parlamento Nacional envia a proposta de orçamento às suas comissões especializadas, que a analisam durante cerca de um mês. Em novembro realiza-se uma sessão plenária sobre o orçamento, na qual o Governo defende a

proposta de orçamento. As comissões preparam então um relatório para o Parlamento Nacional com as suas conclusões. A comissão do Parlamento Nacional (a chamada “comissão C”) é responsável por coordenar o processo orçamental no Parlamento Nacional. O orçamento é debatido no Parlamento Nacional normalmente durante o mês de dezembro. O orçamento aprovado é então enviado ao Presidente da República para ser promulgado, o que por norma acontece entre final de dezembro ou início de Janeiro.

Todos os seis livros orçamentais são enviados ao Parlamento Nacional para aprovação:

O **Livro 1** é um panorama que descreve a estratégia global do Governo e contém as previsões macroeconómicas em que o orçamento se baseia.

O **Livro 2** contém o Plano Anual para órgãos de soberania, Ministérios e Serviços e Fundos Autónomos e, no orçamento para 2017, as dotações por programa, subprograma e atividade das entidades que fizeram parte da fase inicial de orçamentação por programas.

O **Livro 3** contém as dotações para o Fundo de Infraestruturas, os Municípios e as Zonas Especiais de Oecusse Ambeno e Ataúro.

O **Livro 4** (em duas partes) contém as dotações detalhadas e especifica as despesas por divisão administrativa, categoria económica e rubricas orçamentais. A dotação orçamental aprovada na lei do OGE é ao nível do órgão, Ministério, Divisão e categoria económica (as rubricas orçamentais desagregadas nas categorias económicas não têm estatuto jurídico formal).

O **Livro 5** descreve as intenções de financiamento dos parceiros de desenvolvimento.

O **Livro 6** contém dotações para o Fundo de Infraestrutura e de Desenvolvimento de Capital Humano.

Os Livros Orçamentais não contêm informação sobre despesas fiscais.

O Governo produz relatórios de desempenho trimestrais e anuais e relatórios de execução orçamental, os quais são enviados ao Parlamento Nacional. O **portal de transparência** fornece informações sobre execução orçamental por órgão, ministério e serviço e fundo autónomo. Os esboços dos livros orçamentais são, por norma, disponibilizados em meados de outubro, sendo enviados ao Parlamento Nacional e disponibilizados no portal de transparência. São publicados em tétum, português e inglês. Após a aprovação parlamentar os livros finais são publicados em janeiro. Existe em separado um **Portal de Transparência da Ajuda (PTA)**. O PTA é o repositório central de todas as informações sobre ajuda em Timor-Leste, visando melhorar a transparência, exatidão e previsibilidade da ajuda, ao mesmo tempo que se garante que a assistência prestada é eficiente e efetiva.

A cada ano é publicado em tétum um **Guia do Orçamento para o Cidadão**, o qual resume todos os livros orçamentais (Livros

1 a 6). Este guia está também disponível no sítio eletrónico do PTA – ver capítulo 4.

Integração das questões de género no processo orçamental
Desde 2002 que a integração do género tem vindo a ser adotada como estratégia para conseguir Igualdade de Género, com o PED a estabelecer um objetivo em como “em 2030, Timor-Leste será uma sociedade justa em termos de género, em que a dignidade humana e os direitos das mulheres são protegidos e promovidos pelas nossas leis e cultura”. Em 2009, foi aprovada uma Resolução Parlamentar, sob o IV Governo Constitucional, no sentido de introduzir uma orçamentação atenta à questão do género. Outros documentos políticos relevantes foram aprovados já durante o mandato do VI Governo Constitucional, designadamente a Declaração de Maubisse e o Plano de Ação Nacional sobre a Violência Baseada no Género (2017-2021). A Secretaria de Estado para o Apoio e Promoção Socioeconómica da Mulher (SEM) está mandatada para prestar apoio técnico e orientação relativamente às questões de Género.

Debate participativo, inclusivo e realista

A LOGF refere que o orçamento precisa ser enviado ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de outubro. Tal como referido anteriormente, as fases de escrutínio e deliberação do orçamento por parte do Parlamento Nacional estão bem especificadas, sendo que os Livros Orçamentais contêm informações bastante detalhadas e num formato acessível. A participação do público no debate orçamental é também promovida através da publicação do Guia do Orçamento para o Cidadão.

A Comissão C do Parlamento Nacional dá às organizações da sociedade civil a oportunidade para explicarem as suas perspetivas durante as audiências sobre o orçamento. Os debates sobre o orçamento no Parlamento Nacional são transmitidos na televisão de modo a permitir um maior envolvimento cívico.

A execução orçamental

A forma como tem sido organizada a execução orçamental entre diferentes atores tem melhorado gradualmente ao longo dos anos. Em 2017, os Ministérios começaram a aprovar os seus próprios compromissos e pagamentos, os quais enviam ao Tesouro a fim de ser preparada a ordem de pagamento a emitir ao Banco Central. Desde 2016, os serviços e fundos autónomos aprovam os seus próprios compromissos e pagamentos, sendo que as ordens de pagamento são emitidas e enviadas não pelo Tesouro mas pelos próprios SFA para o Banco Central a fim de serem debitadas nas suas subcontas.

Assim que o orçamento é aprovado pelo Parlamento Nacional e promulgado pelo Presidente da República, o Ministério das Finanças autoriza a despesa por períodos de três meses através de **Avisos de Autorização de Despesas**. Estas são efetuadas ao nível do Ministério, Divisão e Categoria através do sistema de gestão financeira. A despesa (através da realização de compromissos) só pode começar após os fundos serem disponibilizados por via da notificação de autorização de despesas.

A Conta Única do Tesouro consiste na conta do FCTL para os Ministérios, com subcontas para os Serviços e fundos Autónomos, Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano (FDCH) e Fundo de Infraestruturas (FI). O Governo mantém igualmente contas em bancos comerciais, todavia estas só são utilizadas para a recepção de receitas. Os únicos pagamentos que podem ser efetuados a partir destas contas são taxas bancárias. Todo o dinheiro depositado nestas contas é transferido diariamente para a Conta Única do Tesouro no Banco Central.

O Tesouro tem uma unidade específica para a gestão de tesouraria. As projeções de fluxos de caixa até ao final do ano são preparadas mensalmente com base nos padrões de caixa históricos e nas notificações dos Ministérios sobre os montantes a serem efetuados e a data prevista da sua realização. Posteriormente, tendo em conta as projeções de receitas não-petrolíferas, o Fundo Petrolífero é notificado sobre as necessidades mensais em termos de caixa de todo o Governo, as quais são então transferidas do Fundo Petrolífero para a Conta Única do Tesouro. Isto permite a identificação de financiamentos necessários ao funcionamento e permitir maximizar o retorno do capital investido e prevenindo antecipações desnecessárias de capital investido.

Não obstante estas medidas, existem questões relativamente à execução orçamental no início e no final do ano que terão que ser melhoradas. Esta questão é abordada em maior detalhe no capítulo 3.

Desempenho, avaliação e relação qualidade-preço

Desde 2009, os Ministérios têm vindo a produzir planos de desempenho anuais como parte do processo orçamental, porém sem ligações claras ao orçamento. Os planos não têm um parágrafo financeiro que explique os custos das atividades a realizar e a forma como estes custos são refletidos no orçamento. Desde 2009, o Gabinete do Primeiro-Ministro é responsável pelo Plano Anual do Governo. O objetivo deste documento é esclarecer a estratégia de como o Governo irá implementar as políticas que constam na proposta de orçamento.

Após a aprovação do PED, o Gabinete do Primeiro-Ministro, teve a iniciativa de estruturar o processo de planeamento governamental em torno de programas. Para tal lançou em 2016 uma operação para estabelecer uma classificação programática, começando com uma fase inicial de dez Ministérios e quinze serviços e fundos autónomos. Um acordo entre o Gabinete do Primeiro-Ministro e o Ministério das Finanças em termos técnicos estabeleceu os requisitos para a integração da classificação de programas no mapa de contas e no sistema de gestão de finanças públicas. O objetivo da classificação de programas era (i) ligar os programas aos resultados e à visão global estabelecidos no Plano Estratégico de Desenvolvimento e a quaisquer planos setoriais relevantes, (ii) utilizar definições consistentes e uniformizadas de “programa”, “subprograma”, “divisão”, “atividade” e “Códigos COFOG”, e (iii) apresentar os programas dos ministérios da forma mais eficaz e concisa possível de acordo com as competências definidas nas respectivas leis orgânicas. Para este efeito foi desenvolvida uma metodologia de formação de estruturas programáticas que

foi usada nesta primeira fase e que será atualizada com lições aprendidas e que será aplicada às restantes instituições do Estado. Como consequência deste trabalho, a estrutura de contas foi atualizada nos campos correspondentes em programas, atividades e a sua ligação à divisão administrativa permitindo assim ao sistema de TIC acomodar a orçamentação por programas. No cômputo geral a operação resultou em 83 programas para as 25 entidades incluídas na fase inicial (ministérios e serviços e fundos autónomas) em vez dos 159 programas utilizados no processo de planeamento de 2016 e feita pela primeira vez a ligação efetiva entre planeamento e orçamento ou seja o Livro 2 e o Livro 4 A e B. Estes programas e os seus orçamentos foram apresentados pela primeira vez no orçamento para 2017 (livro 2) e um resumo de programas e atividades apresentados no livro 4 A e B.

A base para a autorização parlamentar continua a ser a classificação por divisões ministeriais (orgânica) e categorias económicas apresentada nos livros 4a e 4b do orçamento. Deve notar-se que as dotações (autorizações parlamentares) e as leis orçamentais não estão ao nível das rubricas de orçamento do livro 4 (o qual contém uma subdivisão detalhada das categorias económicas e as rubricas orçamentais) mas sim ao nível de Ministérios, divisões e dotações orçamentais nas categorias de despesa.

As intenções atuais para a continuação do desenvolvimento da orçamentação por programas incluem o melhor custeamento das atividades incluídas nos programas, formação e capacitação focadas no custeamento das atividades dos ministérios no planeamento, monitorização e avaliação a nível de programas, continuação da melhoria do Mapa de Contas, incluindo um uso mais sistemático da nomenclatura o alargamento da classificação do programa no Mapa de Contas a todos os ministérios e serviços e fundos autónomos, com exceção dos Órgãos de Soberania.

Não existe ainda um procedimento regular de avaliação de programas em Timor-Leste, porém o Governo e os parceiros de desenvolvimento conduzem avaliações setoriais de forma ocasional.

Após a explicação sumária dos elementos gerais de orçamentação que se verificam atualmente em Timor-Leste, os capítulos seguintes versam sobre a questão de como o Governo vai desenhar, sequenciar e implementar um programa de reforma continuada da governação orçamental, fazendo uso do quadro nacional que já existe e que é sólido, robusto e que tem os alicerces próprios considerados fundamentais à reforma seguindo as melhores práticas internacionais e o relatório da OCDE sobre o país.

3. ORÇAMENTAÇÃO, PLANEAMENTO E CONCRETIZAÇÃO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: AVANÇO DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA REFORMA DA GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL

O presente capítulo delinea a abordagem a ser seguida atualmente com vista à implementação da orçamentação por programas e da orçamentação a médio prazo em Timor-Leste. O capítulo define o que será implementado tendo em conta as

melhores práticas internacionais, considerações técnicas e fatores de risco. Isto inclui a conceção de um quadro de despesa a médio prazo de forma a apoiar o alargamento efetivo da orçamentação por programas, ao mesmo tempo que se introduz um quadro mais sólido de planeamento a médio prazo essenciais à implementação do PED.

3.1 Orçamentação por programas: conceitos e abordagens internacionais

Benefícios e definições

A orçamentação por programas envolve a estruturação do orçamento por referência a programas funcionais e/ou estratégicos (ao invés das tradicionais “rubricas orçamentais”), a fim de facilitar um foco mais claro nos resultados e impactos da despesa pública e assim promover ligações mais próximas aos processos de planeamento e desenvolvimento a médio prazo. A orçamentação por programas é uma técnica comum da “orçamentação de desempenho”, sendo seguida por diversos países. As vantagens da abordagem incluem uma melhor monitorização da efetividade dos programas; maior eficiência em termos de alocações; e maior transparência perante intervenientes, sobretudo deputados e sociedade civil pelo facto de centrar a análise, diálogo e debate político centrado em políticas, os seus custos de implementação, os resultados esperados no curto, médio e longo prazo no que diz respeito ao uso e impacto de fundos públicos utilizados.

A OCDE (2007a) identificou três ‘modelos’ ou categorias amplos de sistemas de orçamentação de desempenho¹:

1. *Apresentação* – as informações sobre desempenho são apresentadas juntamente com documentos orçamentais e não necessariamente ligadas a alocações orçamentais;
2. *Orçamentação informada pelo desempenho* – as informações sobre desempenho são apresentadas no contexto da documentação orçamental, com vista a informar e influenciar a tomada de decisões orçamentais de forma geral e indireta;
3. *Orçamentação de desempenho direto / fórmula* – envolve uma ligação direta entre a alocação de recursos a unidades de desempenho, por norma resultados.

A experiência internacional nos últimos anos aponta para uma convergência para uma abordagem ‘informada pelo desempenho’ em que é disponibilizada uma gama limitada de informações prioritárias com contexto útil para a tomada de decisões orçamentais. Somente um número reduzido de países da OCDE implementou uma abordagem direta de orçamentação de desempenho/fórmula.

Considerações gerais para a introdução de orçamentação por programas

A experiência internacional sugere que a orçamentação por programas deve ser implementada de forma progressiva, passando da orçamentação detalhada de “rubricas orçamentais” financeira para uma orçamentação programática e temática, num esforço para promover um maior envolvimento

com os conteúdos políticos e o “significado” das alocações orçamentais. Muitos países selecionam programas num contexto integrado entre o nível mais elevado ou seja política, partindo de objetivos estratégicos e de desenvolvimento elevados que informam objetivos específicos a médio prazo, que por sua vez informam objetivos departamentais ou setoriais e o que se pretende de forma anual. Assim que os programas sejam selecionados os países podem avançar para a alocação clara de responsabilidades (a nível organizacional e, idealmente, administrativo) relativamente à concretização dos programas e alvos selecionados e são mantidos de uma forma estável durante algum tempo em consonância com os objetivos estratégicos.

Uma lição fundamental retirada dos países da OCDE sobre a implementação de sistemas de orçamentação por programas é a necessidade de evitar uma sobrecarga de informações.

Deve-se proteger o interesse e a aceitação do orçamento do programa por parte do Parlamento Nacional, do público, da administração pública, do Governo em geral, como sendo o instrumento focal da tomada de decisões políticas. Ora isto já foi garantido através da aprovação do PED e do facto de este prever que o modelo de orçamentação é a de orçamentação por programas.

A experiência internacional (OCDE, 2007b)² mostra também que o sucesso da reclassificação do orçamento com base em programas é determinado por dois fatores principais:

- i) as estimativas orçamentais e as estimativas plurianuais devem ser bem explicadas, de preferência em termos de resultados e custo por unidade; e
- ii) devem ser estabelecidas regras rigorosas de disciplina orçamental para garantir que não é possível ultrapassar os tetos ministeriais de despesa.

Reconhece-se que uma classificação programática é mais apropriada para uma função de priorização de políticas no orçamento em linha com o PED, programa do Governo e planos sectoriais e anuais, sendo que pode também melhorar as funções de controlo administrativo e macroeconómico do orçamento. Para que o controlo macroeconómico funcione de forma plena, os programas orçamentados devem conter não só estimativas para o ano orçamental corrente, mas também estimativas a médio prazo. Na prática, as estimativas plurianuais podem não ser aprovadas legalmente (estas são apenas as anuais) e podem não ter estatuto vinculativo como “dotações”, mas podem mesmo assim ser altamente relevantes para o planeamento macro-orçamental. Isto já acontece atualmente com o Fundo Especial de Desenvolvimento de Capital Humano e com o Fundo e Serviço Autónomo de Infraestruturas no qual o orçamento anual é aprovado mas se dá estimativas ao Parlamento Nacional de dotações orçamentais a serem necessárias em anos seguintes.

A definição de programas deve ser orientada por um raciocínio de baixo para cima assente nas leis setoriais, estruturas orgânicas e políticas em vigor. Nos países que introduziram uma classificação de programas a responsabilidade pela definição, pertence por norma ao ministro da tutela e ao

Ministério das Finanças. No caso de Timor-Leste, este trabalho foi realizado pelos Ministérios da Tutela, pela UPMA e MF. Habitualmente cada diretor-geral é responsável por um ou mais programas e não existe sobreposição de responsabilidades – ainda que programas “transversais” (que dependem de contribuições de mais de um ministério) possam requerer provisões especiais. Deste modo os diretores-gerais são nomeados como titulares do orçamento e feitos responsáveis pelos resultados e pela disciplina orçamental do(s) programa(s) a eles atribuído(s). Neste contexto, os países que introduziram classificações programáticas começaram por manter-se o mais perto possível das estruturas organizacionais existentes, com base no pressuposto de que será possível responder aos desafios prévios nas estruturas organizacionais assim que a classificação de programas seja concluída. Foi esta a mesma forma de atuar de Timor-Leste tal como consta do guia de implementação de elaboração de programas e atividades desenvolvido para a primeira fase.

Relativamente ao segundo ponto da disciplina orçamental é frequentemente reconhecido que uma classificação orçamental programática pode conduzir – quase que por definição – a uma certa flexibilização dos controlos sobre as rubricas orçamentais. O desenvolvimento de estimativas orçamentais anuais plurianuais, de preferência em termos de resultados e custo associado a programas e atividades por unidade tem por isso uma grande importância dado que estas passam a ser o foco em vez do controlo ao nível de *inputs* (rubricas orçamentais). Note-se no entanto que será necessário encontrar uma solução equilibrada entre estes elementos que deve constar de um documento de política a ser elaborado e ser incluída uma disposição neste sentido na nova LOGF sobre as alterações orçamentais da responsabilidade do Governo e do Parlamento Nacional.

Uma questão que tem sido levantada sistematicamente pelo Parlamento Nacional prende-se com a autorização das despesas ao nível das rubricas orçamentais dentro de cada categoria e divisão administrativa de cada Ministério. No presente, não existe controlo ao nível da rubrica orçamental podendo esta ser excedida em larga medida sendo que o limite de despesa autorizada não é o que consta na dotação dessa rubrica mas sim do total da categoria aprovada para uma dada divisão orgânica de orçamento (por norma poderá ser Direcção-Geral ou Direcção Nacional).

Manter o orçamento administrativo relativo a despesas comuns separado do orçamento relativo à prestação de serviços minimiza este risco, já que num caso semelhante não é possível aumentar o orçamento administrativo por contrapartida da redução de dotações com programas relativos à prestação de serviços. Em modelos mais avançados de orçamentação por programas, os custos administrativos, são repartidos entre programas mas no caso de Timor-Leste foi adotada a abordagem mais simples e mais efetiva em linha com as capacidades dos recursos humanos de colocar todas as despesas comuns identificados num programa único e os programas de prestação de serviços identificados em separado.

Caixa 3.1. Principais desafios na implementação de orçamentação por programas em países da OCDE

Alguns desafios comuns na implementação de orientação de programas e desempenho em países da OCDE, independentemente da abordagem, prendem-se com o uso de informações de desempenho, as quais se encontram na fase mais avançada de implementação de um sistema de orçamentação informado pelo desempenho. Estes desafios incluem a melhoria da medição do desempenho, a identificação de formas apropriadas para integrar informações de desempenho no processo orçamental, o chamar a atenção de decisores relevantes e a melhoria da qualidade das informações de desempenho. Embora existam exceções, a maior parte dos Governos tem sentido dificuldades para fornecer atempadamente informações relevantes, credíveis e de boa qualidade aos decisores, bem como para incentivar os intervenientes a utilizar estas informações na tomada de decisões orçamentais. Alguns países da OCDE encontraram um certo nível de resistência por parte de funcionários públicos relativamente à alteração de práticas, bem como dificuldades no desenvolvimento da capacidade institucional do Ministério das Finanças e ministérios para utilizar informações sobre desempenho.

Sendo um dos primeiros países a implementar a orçamentação de desempenho, a abordagem da **Austrália** à incorporação de um foco no desempenho tem sido um processo iterativo e a longo prazo. Isto trouxe muitos benefícios, incluindo a oportunidade para aprender com a experiência antes de avançar com mais reformas. Foi igualmente importante em face da inter-relação que existe entre desempenho e outros aspetos do ambiente financeiro, de responsabilização, político e administrativo. A complexidade das interações e dos incentivos é difícil de entender quando separada da experiência prática, o que faz com que a tentativa de fazer alterações como um “big bang” acarrete riscos potencialmente elevados. A Austrália tem encontrado dois temas recorrentes no estabelecimento de boas informações sobre desempenho:

- A qualidade das informações sobre desempenho relativamente às contribuições das agências para efeitos e resultados.
- O uso limitado das informações sobre desempenho em processos decisórios no contexto orçamental.

Relativamente aos efeitos e resultados, é importante garantir que as ligações entre programas, efeitos e resultados são claras e que são medidas de forma efetiva, sobretudo se estas informações sobre desempenho forem ser utilizadas para a tomada de decisões orçamentais. É essencial que as novas políticas e práticas sejam bem entendidas por todos, que por sua vez devem possuir as qualificações, capacidades, recursos e autoridade para implementar as iniciativas de modo efetivo. Relativamente à melhoria da utilidade das informações sobre desempenho na tomada de decisões orçamentais, um desafio considerável na introdução de uma abordagem sistemática a revisões de programas tem sido garantir que essa abordagem acrescenta valor às decisões governamentais, que utiliza os recursos das entidades públicas de forma efetiva e que não se torna um exercício mecânico.

Fonte: Orçamentação de Desempenho em Países da OCDE, OCDE (2007)

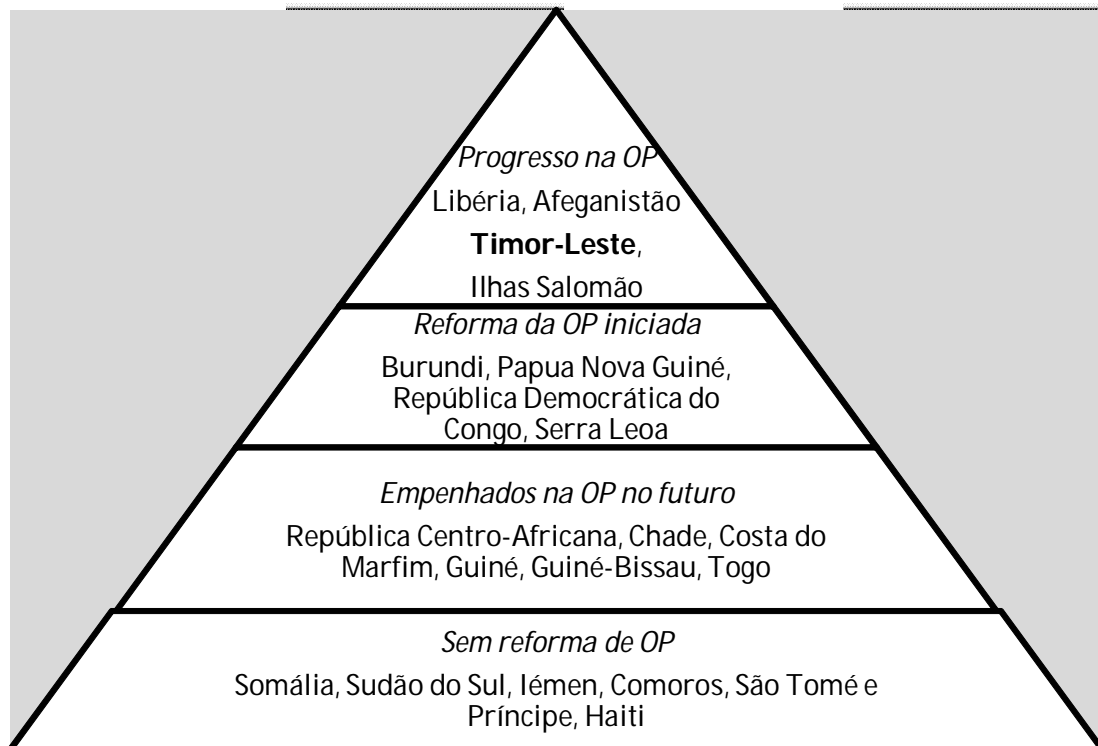
Orçamentação por programas em países em vias de desenvolvimento – relevância para Timor-Leste

Segundo o quadro da OCDE, poucos ou nenhuns países com rendimentos médio baixos se enquadram atualmente na categoria de *orçamentação de desempenho direto / fórmula*.

Timor-Leste registou progressos assinaláveis em 2015 e 2016 rumo à orçamentação numa base de programas. Segundo o quadro da OCDE, Timor-Leste tem atualmente um *orçamento de apresentação* sendo o passo natural seguinte, previsto com a implementação do roteiro, seja o de uma orçamentação informada pelo desempenho. Timor-Leste obtém resultados melhores que outros países com níveis de rendimento e contextos semelhantes, incluindo países pós-conflito. De facto, entre os países pertencentes ao g7+, um agrupamento de estados frágeis, Timor-Leste é um dos que registou mais progressos ao nível da reforma (ver figura abaixo). Na figura, a categoria *progresso em relação à orçamentação por programas* é utilizada quando os programas são apresentados em documentos orçamentais anuais. Considera-se que a *reforma da orçamentação por programas arrancou* quando se estabelecem estratégias setoriais a médio prazo assentes em programas. O *compromisso para com a orçamentação por programas* é medido, entre outros meios, através da inclusão da orçamentação por programas em estratégias de reforma da governação orçamental através da revisão LOGF de modo a ter em conta tais alterações no futuro.

Nenhum dos países do G7+ possui um sistema no qual sejam feitas dotações com base em programas ou possui um sistema de informações de desempenho plenamente funcional que inclua alvos de desempenho em documentação orçamental, associados a alocações orçamentais e posteriormente explicados e monitorizados durante a execução orçamental.

Figura 3.1. Reforma a nível de orçamentação por programas (OP) em países do G7+



Fonte: CABRI (2012)¹, adaptado e atualizado pela OCDE, relatórios da PEFA sobre países

3.2 Abordagem à orçamentação por programas em Timor-Leste

Abordagem, estrutura e orientações de orçamentação por programas

Comparativamente com os seus pares, Timor-Leste encontra-se avançado na procura de uma abordagem de orçamentação informada pelo desempenho, e conseguiu-o num curto espaço de tempo. Apesar de algumas tentativas para introduzir um quadro de planeamento com uma estrutura assente em programas em 2009, as reformas só conseguiram influenciar diretamente a documentação orçamental em 2015 (ou seja, no Orçamento para 2016), sendo neste ano que pela primeira vez alguma informação orçamental com base numa estrutura de programas foi incluída na documentação orçamental juntamente com o tradicional “orçamento de rubricas orçamentais”.

A orçamentação por programas em Timor-Leste tem sido liderada pela UPMA do Gabinete do Primeiro-Ministro e pelo Ministério das Finanças, com apoio técnico e conhecimentos especializados por parte de parceiros de desenvolvimento. A orçamentação por programas foi comunicada por todo o Governo como forma de conseguir um melhor alinhamento entre políticas, planos e orçamentos e implementar o modelo de orçamento previsto no PED.

No Orçamento para 2017, a UPMA e o MF trabalharam em colaboração com dez Ministérios (ver caixa seguinte) e quinze serviços e fundos autónomos de modo a refinar e desenvolver a estrutura de programas. Isto significa que cerca de 58% do orçamento corrente total do Governo¹ é apresentado numa base de programas relativamente ao Orçamento para 2017. O grupo inicial de ministérios foi escolhido com base na importância, impacto e visibilidade perante a população dos serviços públicos que prestam.

Caixa 3.2. Grupo inicial de ministérios para o orçamento de programas para 2017

Ministério da Saúde
Ministério da Educação
Ministério da Agricultura
Ministério das Obras Públicas
Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico
Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente
Ministério da Solidariedade Social
Ministério da Administração Estatal
Ministério do Turismo, Artes e Cultura
Secretaria de Estado da Política de Formação Profissional e Emprego

Deste modo as informações orçamentais relativas a 2017 foram apresentadas em formato de programas no **Livro Orçamental 2**, o qual contém 83 programas mas 25 entidades, ao mesmo tempo que mantém o tradicional orçamento de rubricas orçamentais contido nos **Livros Orçamentais 4a e 4b**. Existem ainda referências entre os Livros Orçamentais 2 e 4, permitindo que as informações sejam mais acessíveis a intervenientes e cidadãos e providenciando uma transição suave para a orçamentação por programas.

Neste processo a UPMA e o MF deram formação aos Ministérios de como desenvolver as respetivas estruturas de programa, atividades bem como o seu custeamento, monitorização e avaliação.

À semelhança de muitos outros países em vias de desenvolvimento, a abordagem seguida por Timor-Leste consiste em incluir um único programa administrativo sob cada Ministério, ao invés de dividir custos administrativos sob cada programa. Também os Ministérios foram aconselhados a adotar até cerca de dez programas por cada ministério. Optou-se por uma abordagem simplificada, em detrimento de programas interministeriais e transversais. De modo semelhante, a abordagem seguida não procura alterar estruturas organizacionais dentro de ministérios e serviços e fundos autónomos a fim de as adaptar à estrutura dos programas, mas sim optar por uma estrutura de programas que seja simples e que se adapte à atual estrutura organizacional. O progressivo amadurecimento da reforma permite a adoção de uma abordagem mais complexa de reconfiguração das estruturas organizacionais para melhor responder a programas, bem como potencialmente, e se necessário, reavaliar a abordagem seguida tendo em conta os custos administrativos.

Tal como foi delineado nas *Diretivas sobre o desenvolvimento de estruturas programáticas*, estas foram desenvolvidas em torno de oito princípios simples:

- 1) Conheça bem o Ministério e a sua orgânica;
- 2) Baseie a estrutura de programas na lei orgânica existente;
- 3) Limite o número de programas;
- 4) Limite o número de resultados e atividades dentro do programa;
- 5) Uniformize a nomenclatura;

- 6) Estabeleça um sistema rigoroso para efetuar alterações à nomenclatura de programas, resultados e atividades;
- 7) Numa fase inicial evite o foco em indicadores de desempenho; e
- 8) Desenvolva um programa de gestão interna onde se concentram as despesas administrativas.

No relatório da OCDE sobre este assunto, menciona que os progressos sobre a introdução da orçamentação por programas no país foram consideráveis, num curto espaço de tempo, na definição de um quadro abrangente e de diretivas claras para desenvolver a estrutura de programas, o mapa de contas atualizado em relação a programas e atividades no sistema de gestão financeiro, passando a haver uma codificação específica para cada programa, subprograma e atividade, preparando o terreno para uma implementação mais alargada em 2017 e 2018. Esta organização considera a abordagem geral, e em especial a introdução mais tarde de informações de desempenho, apropriada para a fase atual da reforma orçamental em Timor-Leste e assinalaram que exercício do Orçamento para 2017 registou progressos consideráveis comparativamente com o exercício de 2016, quando o número de programas por ministério era demasiado elevado e muitos incidiam nos custos de administração interna e não nos de prestação de serviços.

Prioridades

As diretivas foram produzidas e aplicadas somente em 2016 para o orçamento para 2017. A segunda fase da orçamentação por programas para os restantes Ministérios será realizada em 2017 e 2018, com uma versão atualizada das diretivas a ser emitida e disseminada junto dos Ministérios relevantes.

Para além disto, de entre os Ministérios, existem diferentes níveis de desenvolvimento em planeamento estratégico e planos sectoriais. As diretivas revistas mencionadas acima deverão ajudar na promoção de uniformidade na implementação continuada do Decreto-Lei n.º 22/2015, esclarecendo alguns dos passos essenciais no processo de planeamento e preparação orçamental. Alguns Ministérios estavam muito mais preparados que outros pelo que a manutenção de uma abordagem uniforme à implementação deverá ser continuada à medida que a agenda de reforma se vai alargando, porém é necessário consolidar os primeiros passos e rever a LOGF para permitir a implementação deste roteiro.

Nas reuniões efetuadas aquando da missão da OCDE, o Parlamento Nacional através da Comissão C mostraram um grande interesse nesta reforma através das várias reuniões e nos contributos que os mesmos fizeram sobre este documento e estão neste momento a criar capacidade interna através da constituição de um quadro técnico com competências em planeamento, orçamento, monitorização e avaliação e a orçamentação por programas para que estes possam elaborar análises técnicas necessárias às soberanas funções do Parlamento Nacional sobre estamatéria.

3.3 Alargamento e aprofundamento da agenda de Orçamentação por Programas

Sequenciação da reforma

Atualmente a estrutura de programas utilizada em Timor-Leste pode ser caracterizada como “de apresentação”, na medida em que, embora o Parlamento Nacional tenha acesso a uma versão do orçamento configurada segundo a estrutura de programas, na prática a dotação da lei orçamental é feita com base no orçamento (orgânica e classificação económica) e não em programas. Para além disso, em Timor-Leste a estrutura de programas é ainda algo de relativamente novo, pelo que ainda não se tornou a base principal do discurso político timorense.

O aprofundamento da transição para a orçamentação por programas tem o potencial de uma maior ênfase em ter o desempenho, a avaliação e a relação qualidade-preço a ser parte integrante do processo orçamental, numa clara ligação entre políticas, programas e recursos financeiros no curto e médio prazo. Outros benefícios irão incluir uma maior clareza sobre as prioridades, o planeamento e o financiamento no curto e médio prazo tornando explícitas as dimensões de política pública das suas alocações financeiras, os resultados esperados e uma forma mais controlada de alterações orçamentais durante o decorrer do processo de execução orçamental. Instituições como a Inspeção-geral do Estado, a Comissão Anti-Corrupção e as Auditorias Internas beneficiarão muito do acesso a informações numa estrutura acessível de orçamentação por programas e passarão a realizar para além das auditorias de índole financeira, ir mais além, ou seja realizar auditorias de desempenho.

Considerando o ritmo e a sequenciação da reforma no futuro, o Governo considera muito útil olhar para as experiências a nível internacional e em particular as boas práticas da OCDE. Países do mundo inteiro deram passos muito diferentes nas suas reformas, sendo que o seu progresso na adoção da orçamentação de desempenho tem caminhado a velocidades diferentes. Vários países da OCDE levaram mais de uma década a implementar na totalidade a orçamentação por programas, sobretudo à medida que progrediam de forma descontínua para a implementação de uma abordagem que era relativamente nova aquando das primeiras reformas. De igual modo, em muitos países fora da OCDE é comum as reformas serem realizadas ao longo de uma década, especialmente em estados federais de grande dimensão. Já em estados centralizados de menor dimensão o progresso tende a ser mais rápido (a caixa seguinte contém o exemplo das Maurícias, que em certos aspetos pode ser uma comparação útil para Timor-Leste dado o contexto do país).

Caixa 3.3 A transição para a orçamentação por programas nas Maurícias, 2003 a 2011

2003	Foram preparados um <i>Program Based Budget</i> (PBB) e um <i>Medium Term Expenditure Framework</i> (MTEF) para seis ministérios numa base piloto
2006	Decisão do Governo em implementar o PBB como parte de um programa global de reforma fiscal
2007/08	Foi publicado em paralelo um orçamento com base em programas, embora o orçamento anual adotado continuasse a ser numa base de orgânica, e categoria e rubricas orçamentais.
2008/09	O Parlamento aprovou a despesa orçamental por programas Alterações à Lei de Finanças e Auditoria em maio de 2008 permitiram um orçamento assente em programas fosse elaborado com efeitos a partir de 1 de julho de 2008
2011	O quadro para planeamento estratégico foi tornado consistente com o quadro orçamental assente em programas Ministérios/departamentos solicitaram a preparação de planos estratégicos para melhorar atividades de planeamento orçamental Finalização de um novo mapa de contas adequado para a monitorização das despesas por programa Modernização e informatização do sistema contabilístico do Tesouro, em linha com os requisitos de orçamentação por programas e com o novo mapa de contas Ministérios/departamentos implementam sistemas adequados de monitorização e reporte do progresso relativamente a orçamentos e alvos de desempenho para programas Emissão de um manual de orçamentação por programas e de um manual de projetos de investimento Formação intensiva conduzida para funcionários de orçamento, contabilidade e auditoria interna de todos os ministérios/departamentos

Desenvolvimento de indicadores para apoiar a orçamentação por programas

A seleção e a utilização de indicadores de desempenho para monitorizar e medir o progresso ao nível da concretização das metas são dos aspetos mais difíceis de uma reforma de orçamentação por programas. Contudo, elaborar uma estratégia de M&A aos vários níveis e o estabelecimento do conjunto correto de indicadores pode ajudar a suportar o sistema de desempenho como catalisador do progresso noutras dimensões da política pública (a Caixa 3.4 contém alguns exemplos internacionais).

Desde 2009 que o Gabinete do Primeiro-Ministro compila os relatórios de desempenho trimestrais e os relatórios de desempenho anuais a partir dos elementos prestados pelos Ministérios. A qualidade destes relatórios tem sido variável, sobretudo devido aos diferentes graus de uniformização, à falta de especificação e adoção de informações de desempenho por parte dos Ministérios. Para o Orçamento de 2016, a UPMA introduziu novas informações de desempenho na ferramenta de planeamento, fazendo uso dos conceitos de objetivos, metase resultados que têm vindo a ser utilizados desde 2009. Existe ainda muita margem para melhorias no que toca a garantir que estes conceitos são entendidos de forma correta e ampla entre todas os Ministérios e serviços e fundos autónomos. Para além disso, devido à falta de sincronização plena entre o orçamento aprovado e o desenvolvimento de planos anuais, a monitorização de desempenho está de presente limitada, não havendo ligação entre o desempenho e resultados físicos atingidos e o orçamento executado.

A um nível mais elevado, o processo de definição de indicadores chave para avaliar o progresso na concretização das prioridades definidas no PED, deparou-se com alguns desafios que foram identificados no relatório de avaliação da implementação do PED 2011-15. Para o futuro, é necessário avançar para o desenvolvimento e adoção de indicadores, tanto quantitativos como qualitativos, e a diversos níveis (alto: PED, médio: Programa do Governo e planos sectoriais, baixo: planos anuais), de dados desagregados por género, incluindo a utilização de critérios de boas práticas (por exemplo: critérios SMART ou FABRIC¹). Outra prioridade consistirá em formalizar o processo de seleção de indicadores no processo de planeamento e a harmonização com os planos setoriais (ver secção 3.6).

Caixa 3.4. Principais indicadores de desempenho e política pública

Nos últimos anos a **Áustria** tem reformado e melhorado o seu quadro orçamental para que cada ministério apresente a sua estimativa numa base de programas, especificando um número reduzido (não superior a 3 a 5) de objetivos de desempenho para cada programa. Pelo menos um destes programas deve dizer respeito à igualdade do género. Ambos os recursos alocados a cada programa e o desempenho relativo aos objetivos estão sujeitos a auditoria por parte da entidade fiscalizadora superior.

Exemplo de indicadores: Número de homens e mulheres que fazem exames preventivos de saúde; percentagem de mulheres entre os 45 e os 75 anos que faz rastreios ao cancro da mama.

De igual modo a **Nova Zelândia** tem uma abordagem de resultados bem desenvolvida, na qual as agências estão organizadas em torno dos resultados que importam aos cidadãos, sendo que neste contexto cada agência deve especificar um número reduzido de indicadores vitais que dirão se estes objetivos estão ou não a ser atingidos.

Exemplo de indicadores: Percentagem de crianças que frequentam e obtêm certificados escolares em cinco disciplinas.

Os **Estados Unidos** atribuíram também uma prioridade elevada à articulação de objetivos de desempenho para cada agência, incluindo um número reduzido de metas prioritárias de agências"; estes objetivos tornaram-se um princípio organizador em prol da responsabilização perante o público, da gestão interna e do envolvimento dos funcionários.

O Quadro Nacional de Desempenho da **Escócia** envolve um mecanismo de coordenação que visa garantir o alinhamento de estratégias e programas nos setores, em apoio a resultados nacionais mais amplos.

Exemplo de indicadores: Proporção de viagens de condutores que sofrem atrasos devido a engarrafamentos; O aumento de oferta de habitações, incluindo novas habitações públicas e privadas; conversão de edifícios existentes em habitações; e renovação de habitações.

Outros aspetos da implementação da orçamentação por programas

Tendo presente a experiência internacional e em países em vias de desenvolvimento, e dado que Timor-Leste é um país relativamente pequeno e centralizado, prevê-se que a transição para um sistema completo de orçamentação por programas necessite de alguns anos para ser implementada. A transição será pensada cuidadosamente e sequenciada em linha com outras reformas consideradas nos capítulos seguintes. O acompanhamento e a monitorização regulares do progresso da reforma ajudarão igualmente a uma implementação efetiva.

O Mapa de Contas do SIGF governamental (FreeBalance) foi reestruturado em 2009 a fim de permitir que os programas e atividades sejam inseridos no sistema, de modo a ligar orçamentos a planos. Por outras palavras, o SIGF foi preparado para acomodar a orçamentação por programas. Todavia, os títulos dos programas e atividades no sistema atual antes da orçamentação por programas não tinham dados corretos sobre os programas e atividades e repetiam na maioria das vezes o nome da divisão orgânica. É de salientar que o SIGF ainda não está preparado para a inclusão de informações sobre desempenho. O capítulo 4 delinea outras questões em torno do desenvolvimento do SIGF.

Uma das lacunas do sistema de orçamentação por programas, na fase inicial do seu desenvolvimento, prende-se com a disparidade entre por um lado a estrutura de programas que destaca as ligações ao PED e por outro a estrutura de categorias/rubricas orçamentais que formam a base para as dotações e as suas alterações orçamentais. No caso de Timor-Leste, tal como já referido, estas assumem uma grande importância (não existe controlo sobre as dotações nas rubricas orçamentais) e pelo impacto, dada a grande disparidade entre aquilo que foi aprovado no Parlamento Nacional no plano das instituições do Estado e o orçamento aprovado em divisão orgânica, categoria e rubrica orçamental, com o que efetivamente depois é gasto. Isto é contrário à visão de um modelo de orçamentação por programas no qual o Governo propõe que vários aspetos do PED sejam priorizados ao nível de alocação de recursos, com o Parlamento Nacional a aceitar estas propostas. A médio prazo, a forma lógica de responder a esta questão será ter o Parlamento Nacional a votar sobre alocações com base em programas e/ou a restringir a redistribuição de fundos entre áreas de programas. Será fundamental desenvolver um documento de política sobre este assunto a incluir na nova LOGF.

Posteriormente, poderá ser possível atribuir responsabilidades claras pela concretização das metas estabelecidas. Em muitos países é nomeado um gestor de programas para os Ministérios com base em estruturas de programas organizacionais. Nestes casos, os gestores de programas são responsáveis pelo progresso e concretizações dos seus programas. Dar aos gestores de programas a autoridade formal e os recursos para o cumprimento das suas tarefas pode torná-los mais efetivos.

Torna-se importante continuar a garantir a implementação desta reforma de forma inclusiva e para este efeito foi constituído um Grupo de Trabalho Técnico sobre Gestão das Finanças Públicas para a implementação deste roteiro liderado pelo MF e UPMA. Este grupo de trabalho, sob a égide da coordenação e implementação deste roteiro, procurará reunir com todos os organismos do Estado, parceiros de desenvolvimento e sociedade civil de forma a continuar a sua implementação no médio e longo prazo.

A reforma precisará avançar em linha com o desenvolvimento de capacidades, de forma previsível e sequenciada. Será também necessário atualizar gradualmente os sistemas, incluindo o SIGF, que de momento não contém as componentes de planeamento, monitorização, avaliação e desempenho e funciona com contabilidade de base de caixa, ou seja, unigráfica.

Por fim, a Lei do Orçamento e Gestão Financeira sendo que, embora abrangente, não reflete os avanços mais recentes ao nível de orçamentação no país. Desde 2009, a Lei do Orçamento e Gestão Financeira foi atualizada com a Lei Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, bem como através de artigos que são colocados na lei do orçamento anual. Atualmente, estes artigos não estão refletidas de forma consolidada na Lei do Orçamento e Gestão Financeira, o que diminui a clareza de processos e procedimentos para os intervenientes. Timor-Leste terá de avançar com a revisão planeada da sua LOGF de modo a constituir uma base consolidada para a gestão das finanças públicas, incluindo especificamente os requisitos da orçamentação por programas e da orçamentação a médio prazo.

CAIXA 1 DO ROTEIRO: Orçamentação por programas

Adotar uma transição cuidadosamente sequenciada para a orçamentação por programas, assegurando aceitação e consulta relativamente a todos os intervenientes

2017	Realizar uma consulta com os ministérios para obter feedback sobre o progresso até à data e garantir que a estrutura dos programas satisfaz as necessidades de cada um e é entendida a todos os níveis da administração, em especial nos níveis operacionais; estabelecimento de um grupo de trabalho de finanças públicas que funcionará como um mecanismo permanente de consulta/coordenação ao nível técnico.
2017	Disseminar o formato de programação relativo ao Orçamento para 2018, de modo a que a lógica central de ligação dos processos de orçamentação e planeamento possa ser transportada a todos os ministérios e serviços e fundos autónomos.
2017-2018	Considerar um modelo uniformizado de desenvolvimento de plano, orçamento e plano de aprovisionamento a ser enviado aos Ministérios como parte da circular orçamental (abrangendo tanto programas como alocações financeiras) de modo a assegurar clareza, eficiência e uma melhor coordenação. Sinergia: Beneficiará da revisão proposta dos papéis e responsabilidades institucionais dentro da administração pública, conforme delineado na secção 5.1.
2018-2019	Considerar a consolidação de informações financeiras e de desempenho nos livros orçamentais.
2019	Atribuir responsabilidades aos dirigentes da administração pública pelos resultados de programas Dependência: Requer a revisão da gestão de recursos humanos, incluindo o desenvolvimento de descrições de cargos conforme previsto na secção 5.2. e aprovação da LOGF.
2019	Em linha com o desenvolvimento de planos setoriais, adotar orientações sobre seleção, desenvolvimento e recolha de dados para indicadores de desempenho e uniformizar a sincronização destes exercícios, bem como de exercícios de monitorização e avaliação Dependência: Para ser efetivo e garantir a qualidade e a credibilidade das informações necessita de capacidade estatística acrescida, tal como delineado na secção 5.3.
2019-2020	Começar a incluir alvos/indicadores de desempenho na documentação orçamental
2019-2020	Considerar a transição para a dotação e controlo orçamentais com base em

3.4 Gestão de despesas a médio prazo

Abordagens e conceitos de orçamentação a médio prazo

O segundo princípio de governação orçamental da OCDE destaca a importância do alinhamento estratégico a médio prazo (ver Caixa 3.5 abaixo).

A orçamentação a médio prazo é utilizada para melhorar o controlo de despesas agregadas e para alocar recursos orçamentais entre setores ou programas. Com uma orçamentação a médio prazo efetiva, as projeções a médio prazo de programas orçamentais são baseadas em políticas de despesa existentes, juntamente com o impacto das novas políticas orçamentais propostas, as quais estão ligadas de forma clara aos orçamentos anuais, sempre numa base de programas. Deste modo, a orçamentação a

médio prazo, pode servir como veículo para (i) dar maior credibilidade aos que implementam políticas sobre a disponibilidade plurianual de recursos para a sua implementação; e (ii) identificar objetivos a médio prazo apropriados com os quais se deverão alinhar os recursos. Assim, sendo uma orçamentação a médio prazo efetiva é uma medida que vem apoiar a criação de uma ligação mais forte entre orçamentos, planos e políticas – complementarmente à orçamentação por programas – que é fundamental para dar previsibilidade de implementação aquando da formulação de políticas.

Quanto às outras reformas, existem vários níveis em que pode ser conduzida orçamentação a médio prazo. Segundo uma tipologia desenvolvida pelo Banco Mundial, num primeiro nível um *Quadro Fiscal a Médio Prazo (QFMP)* contém uma declaração de objetivos de política fiscal e um conjunto integrado de alvos e projeções macroeconómicos e fiscais a médio prazo. Um *Quadro Orçamental a Médio Prazo (QOMP)* faz uso de um QFMP através do desenvolvimento de estimativas orçamentais a médio prazo para Ministérios. O objetivo de um QOMP consiste na alocação de recursos para prioridades estratégicas, assegurando que as alocações são consistentes com os objetivos fiscais globais. A vantagem desta abordagem é garantir um certo grau de previsibilidade orçamental para os Ministérios, ao mesmo tempo que se salvaguarda a disciplina fiscal. Um *Quadro de Despesa a Médio Prazo (QDMP)* vem então acrescentar detalhes a esta abordagem através do fornecimento de outros elementos de orçamentação com base em atividades e resultados. Esta informação adicional visa aumentar a ênfase na relação

qualidade-preço das despesas públicas, bem como reforçar a disciplina fiscal e a priorização estratégica¹.

Progresso ao nível da orçamentação a médio prazo em Timor-Leste

Em Timor-Leste existem alguns alicerces básicos de orçamentação a médio prazo. O orçamento contém uma perspetiva a cinco anos, com a documentação do orçamento anual a incluir estimativas para o ano atual e para quatro anos seguintes. São preparadas previsões de agregados fiscais com base em categorias principais de classificação económica, incluindo despesas salariais, ao mesmo tempo que a classificação programática é apresentada numa base anual contínua. Todavia os valores para os quatro anos seguintes não assentam atualmente em programas nem numa análise das necessidades e priorização de políticas, mas sim numa extrapolação de valores do ano anterior com base num aumento anual de 4%, presumivelmente em linha com as previsões para a inflação. O aumento anual de 4% aplica-se a despesas correntes, com as previsões de despesas de capital a serem analisadas e definidas pelo Secretariado dos Grandes Projetos.

Não obstante disto, houve uma mudança positiva de direção nos últimos anos no que se refere à orçamentação a médio prazo em Timor-Leste. A avaliação PEFA realizada em 2013 aponta para progressos nesta área, com a pontuação para a P-12, que mede a *Perspetiva plurianual a nível de planeamento fiscal, política de despesa e orçamentação*, a melhorar de D+ em 2010 para C+. Uma análise PEFA rápida realizada em 2015 sugere que o progresso estagnou desde então, com a pontuação a manter-se provisoriamente no C+. Timor-Leste encontra-se empenhado a melhorar este aspecto e inclui este aspecto na reforma global da governação orçamental.

Caixa 3.5. Princípio 2 de Governação Orçamental da OCDE

Alinhar de perto os orçamentos com as prioridades estratégicas a médio prazo do Governo, através das seguintes medidas:

- a) desenvolvimento de uma dimensão a médio prazo mais forte no sistema orçamental, para além do tradicional ciclo anual;
- b) organização e estruturação das alocações orçamentais de um modo que corresponda prontamente aos objetivos nacionais;
- c) reconhecimento da utilidade potencial de um quadro de despesa a médio prazo (QDMP) na definição de uma base para o orçamento anual, de uma forma efetiva que:
 - (i) tenha força real na definição de limites para as principais categorias de despesa a cada ano do horizonte a médio prazo;
 - (ii) esteja plenamente alinhada com os condicionalismos orçamentais de cima para baixo acordados pelo Governo;
 - (iii) assente em previsões realistas a nível de despesa de base (ou seja, utilizando políticas existentes), incluindo traços gerais claros dos principais pressupostos utilizados;
 - (iv) mostre a correspondência com objetivos de despesa e resultados de planos estratégicos nacionais; e
 - (v) inclua incentivos institucionais e flexibilidade suficientes para garantir que os limites de despesa são respeitados
- d) fomento de uma relação de trabalho próxima da Direção Nacional do Orçamento, a UPMA, o MPIE e o Conselho de Ministros, em face das interdependências entre o processo orçamental e a concretização de políticas ao nível de todo o Governo será fundamental;
- e) consideração da forma como desenhar e implementar processos regulares para rever políticas de despesa existentes, incluindo despesas fiscais, de um modo que ajude a definir expectativas orçamentais em linha com os desenvolvimentos a nível de todo o Governo.

Desafios e Prioridades

Há várias questões que se deparam a Timor-Leste relativamente ao desenvolvimento de orçamentação a médio prazo. Uma delas inclui a atual falta de um quadro de despesa pública a médio prazo. Isto leva a um baixo nível de aceitação e compreensão do envelope de recursos no ano atual e por conseguinte no médio prazo. A dimensão a médio prazo não é discutida durante as Jornadas Orçamentais. Um quadro de despesa a médio prazo permitiria estabelecer e explicar melhor os tetos orçamentais para os ministérios e sustentar um quadro integrado de planeamento e desempenho.

Outra prioridade prende-se com o processo através do qual são desenvolvidos orçamentos de investimento. Não existem orientações técnicas para a preparação de orçamentos de investimento, a distinção entre despesas de capital e despesas operacionais, e a análise de implicações futuras de custos correntes. Para além disso, a ausência de uma abordagem sistemática à orçamentação de investimento faz com que seja mais difícil alocar recursos de forma clara onde são necessários. Existe um certo nível de fragmentação na forma como o orçamento de investimento é gerido entre instituições. O Ministério das Finanças caracteriza isto como uma fraqueza, explicando que “os grandes projetos de infraestruturas são iniciados nos Ministérios, avaliados pelo Secretariado dos Grandes Projetos, aprovados pelo Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas, implementados e monitorizados por ministérios, verificados pela Agência de Desenvolvimento Nacional e supervisionados e pagos pelo Tesouro. Este sistema envolve muitas pessoas e organizações em diferentes fases do projeto, pelo que a boa execução do programa de infraestruturas irá requerer boa coordenação, avisos sólidos a cada ponto e um sistema robusto de informações”.¹ Existe ainda um fraco reconhecimento de determinados tipos de despesa plurianual, incluindo custos de manutenção, associados a alguns projetos de investimento. Esta dimensão relaciona-se com as necessidades de reforçar o sistema de aprovisionamento, tal como se explica mais abaixo no presente documento.

Outra prioridade no avanço da orçamentação a médio prazo em Timor-Leste diz respeito à atual apresentação e disponibilidade de informações prestadas por parceiros de desenvolvimento em relação à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Atualmente, as receitas e despesas de APD não são consideradas parte integrante do panorama orçamental a médio prazo. O orçamento de desenvolvimento está contido num Livro Orçamental distinto, o Livro 5, que detalha os programas que os parceiros de desenvolvimento irão financiar. O Livro Orçamental 5 inclui informações sobre obrigações planeadas que abrangem a maior parte dos parceiros de desenvolvimento durante os próximos anos fiscais e contém informações agregadas por empréstimo de projeto e financiamento de concessões. Os projetos (concessões) de assistência externa não fazem parte da dotação orçamental, uma vez que a Lei Orçamental assenta nos Livros Orçamentais 4. Todavia, o artigo 23.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira requer que as dotações orçamentais indiquem receitas futuras a partir de parceiros de desenvolvimento².

Existe a necessidade, por isso, de melhorar a ligação entre o apoio dado pelos parceiros de desenvolvimento e os programas governamentais. Na maior parte dos casos, os Ministérios não têm acesso às conversações com os parceiros de desenvolvimento, os quais estabelecem acordos diretamente com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Para o Ministério da Agricultura, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, os três ministérios que recebem os valores mais elevados de APD em 2017, isto coloca entraves consideráveis ao nível do planeamento. Mais especificamente, existe preocupação relativamente à credibilidade das estimativas futuras de APD. Em 2016, os desembolsos concretos foram inferiores aos desembolsos planeados, numa proporção que é das maiores entre os recipientes de ajuda (ver figura seguinte).

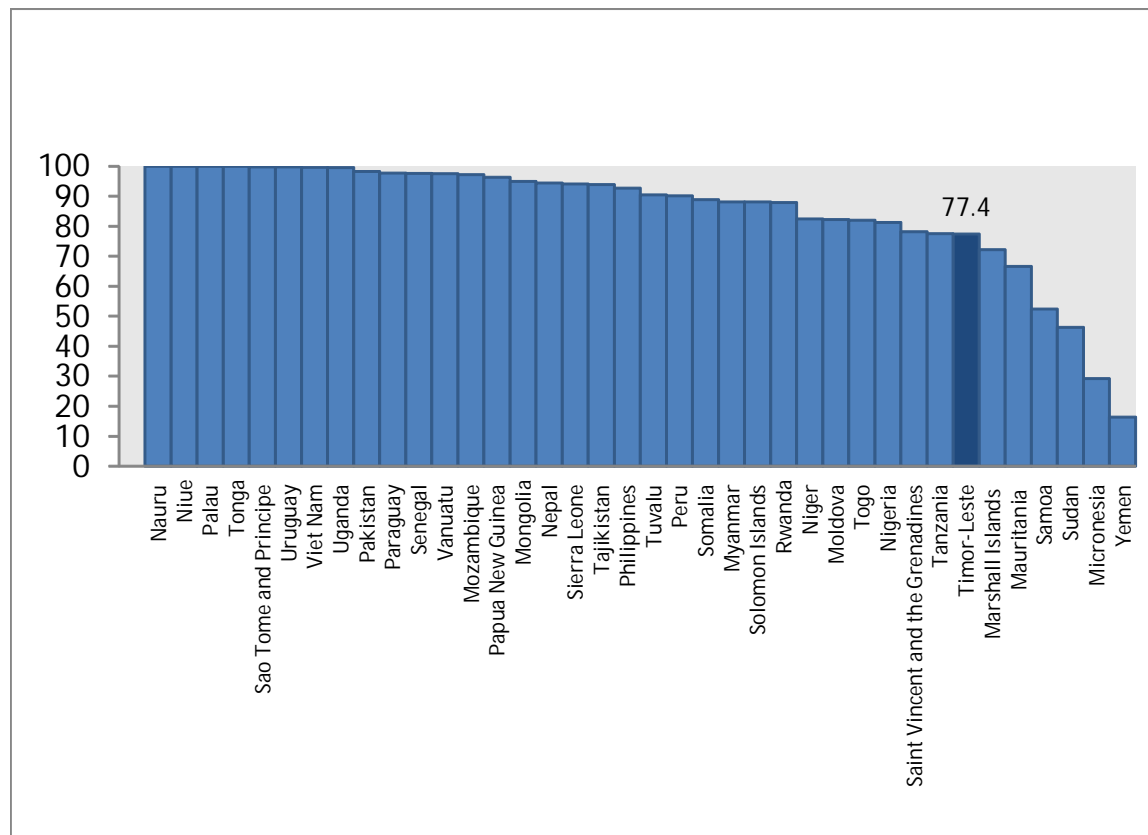
Figura 3.2. Indicadores PEFA selecionados

		PEFA 2010	PEFA 2013	Avaliação Rápida da PEFA em 2015
D-2	Informações financeiras fornecidas por parceiros de desenvolvimento para orçamentação e reporte sobre ajuda a projetos e programas.	D+	C+	C+
D-3	Proporção de ajuda gerida através de processos nacionais.	D	D	D

O Portal de Transparência da Ajuda reúne informações muito úteis, embora ainda não esteja na fase em que consegue responder na plenitude às necessidades dos utilizadores. O Portal ainda não contém informações detalhadas, atempadas e atualizadas “em tempo real” sobre o nível de despesa que os parceiros de desenvolvimento prestam a cada programa. Por exemplo, os portais de transparência costumam publicar acordos de concessões oficiais e documentos de projetos de parceiros de desenvolvimento. A baixa previsibilidade das informações sobre ajuda vai-se ligar à dificuldade que os ministérios sentem em receber informações na altura certa. Estes desafios são motivados por fatores externos, tais como os parceiros de desenvolvimento terem calendários diferentes relativamente ao ano fiscal, e outros fatores externos tais como muitos parceiros de desenvolvimento estarem limitados por orçamentos para um só ano que não permitem uma orçamentação plurianual. Estas questões vêm dificultar o trabalho do Governo na procura de informações precisas e atempadas. O uso de sistemas do país e a situação da implementação do acordo de Parceria de Busan continuam a ser muito lentos em

Timor-Leste, tal como se destaca no recente *Quadro de Monitorização da Parceria Global para Cooperação Efetiva a Nível de Desenvolvimento do PNUD/OCDE de 2016* – o Uso dos Sistemas do País (USP) corresponde a 7% do total de ajuda ao Governo registada. Estas debilidades são refletidas nas avaliações mais recentes da PEFA (ver tabela anterior).

Figura 3.3. Previsibilidade anual da cooperação para o desenvolvimento*



Fonte: Relatório de Monitorização da Parceria Global para Cooperação Efetiva a Nível de Desenvolvimento, PNUD/OCDE, 2016, Indicador 5a: *% de desembolsos agendados planeados, 2015

Em conjunto, estes elementos colocam desafios consideráveis ao planeamento efetivo de recursos em torno de prioridades estratégicas numa perspetiva a médio prazo. O Governo está atualmente a desenvolver uma política e estratégia de gestão de ajuda, sendo este um passo necessário para se poder considerar de forma estratégica qual a melhor forma de gerir e melhorar as informações e a previsibilidade da ajuda no país. Os parceiros de desenvolvimento estão cientes dos desafios que a APD cria ao planeamento a médio prazo, pelo que devem procurar assegurar que a assistência prestada é mais atempada e previsível e que faz um uso apropriado dos sistemas do país.

3.5 Passos propostos para avançar a gestão da despesa a médio prazo

Para conseguir um processo rigoroso e efetivo de orçamentação a médio prazo será necessário alinhar progressivamente os procedimentos com os princípios seguintes:

1. as projeções plurianuais de receitas e despesas devem passar de extrapolações técnicas de 4% para os anos seguintes para **previsões realistas** assentes em informações e pressupostos realistas sobre as consequências e custos da política atual (levando em conta o desenvolvimento da procura) e de políticas alternativas.
2. os tetos do total de despesas e dos envelopes ministeriais devem aplicar-se a **médio prazo** (tal como acontece com as atuais estimativas a nível das rubricas orçamentais);
isto passa por o exercício anual de definição de alvos após a conferência das Jornadas Orçamentais dever ser alargado a médio prazo, abrangendo dois, três ou quatro anos após o ano orçamental.
3. as estimativas a médio prazo devem aplicar-se a **áreas políticas ou programas** e não nasatuais rubricas orçamentais;
isto passa por ter as projeções financeiras a médio prazo aplicadas e tornadas públicas no contexto dos programas (atual-

mente no Livro 2 do Orçamento), embora as projeções precisem de ser calculadas com base nas rubricas de despesas (Livro 4) para custear os programas.

4. os **tetos para o total da despesa e para os envelopes ministeriais** devem ser baseados num equilíbrio/reconciliação de planos setoriais e opções de receitas a médio prazo;

Isto passa por ter informações completas aquando da definição anual de alvos sobre as implicações de planos existentes e de novas propostas políticas em cada área, possibilitando uma discussão política na qual seja possível reconciliar/equilibrar medidas políticas entre si e com opções de receitas. **Isto contrasta com a prática atual de reabertura e renegociação dos envelopes de despesa, uma prática que pode conduzir a uma “orçamentação permanente” por se repetir de forma exaustiva todos os anos.** Todo o processo é orientado por tetos de despesa e por rubricas orçamentais e após aprovação em Parlamento Nacional, durante a sua execução, existe a liberdade de alterar o objetivo dessa rubrica que tinha um objetivo, um plano associado e um resultado pretendido até ao limite do orçamento na categoria nessa divisão orgânica. A presente LOGF apenas regula alterações orçamentais entre categorias não estabelecendo qualquer limite de alterações entre rubricas orçamentais dentro da mesmavisão orgânica e categoria de orçamento. Note-se que todos os instrumentos de planeamento que acompanham o OGE e a sua execução após a respetiva aprovação (plano anual e seu reporte trimestral, plano de implementação e plano de aprovisionamento) são baseados em rubricas orçamentais tornando-se evidentes as dificuldades, e as consequências destas alterações entre rubricas têm nos planos, na economia, eficiência e a eficácia da gestão financeira do Estado.

No processo de formulação de orçamento, em particular no estabelecimento de tetos fiscais por programas, torna-se fundamental que a Comissão de Revisão de Orçamento possa a vir desempenhar este papel. Esta importante tarefa deverá ser realizada logo no início do ano após o relatório preliminar e o relatório financeiro não auditado estarem disponíveis. Com base no que foi atingido no ano anterior e outras informações necessárias a Comissão de Revisão de Orçamento teria como objetivo alinhar os Planos numa perspetiva plurianual e os recursos que lhe serão afetos em grandes agregados ao identificar os programas e atividades e os resultados esperados que visa implementar no curto e médio prazo. Após as Jornadas Orçamentais, os tetos orçamentais são definidos e o processo de plano e de orçamento é iniciado. Depois das submissões recebidas e analisadas, haverá lugar à Comissão de Revisão do Orçamento esta sim para aprovar a submissão final a submeter à aprovação do Conselho de Ministros. Desta forma pretende-se um processo em dois passos no qual a Comissão de Revisão de Orçamento tem um papel inicial fundamental de planear e definir prioridades no curto e médio prazo estabelecendo limites fiscais e depois aquando das submissões de orçamento pelos Ministérios onde verifica se o que foi submetido está de acordo com o que foi definido anteriormente e se cumpriu com a disciplina fiscal.

5. as **estimativas a médio prazo para cada ministério** devem ser reconciliadas com os tetos do total das despesas;

isto significa que após a definição dos tetos os ministérios devem considerar que medidas políticas poderão ser necessárias para adaptar os programas aos tetos. Estas medidas políticas devem ser reconhecidas de forma explícita na documentação orçamental.

6. os **planos setoriais a médio prazo existentes devem ser reconciliados e alinhados com as novas estimativas a médio prazo.**

Não devem ser aceites novos planos ou propostas fora do processo orçamental durante o ano. Em alternativa, qualquer proposta de política com estas características deve conter um parágrafo financeiro que reconcilie explicitamente as novas políticas com as estimativas a médio prazo relevantes. Isto pode também envolver a redistribuição de estimativa a médio prazo em qualquer ano abrangido pelas estimativas.

Poderá ser considerada uma função de transição de dotações orçamentais na nova LOGF

(dependente da elaboração de um documento de política que explique em mais detalhe esta função e as suas consequências/vantagens da sua aplicação) que permita que programas que tenham sofrido atrasos sejam transitados para o ano seguinte (a Caixa 3.5 seguinte contém um exemplo de como isto é feito num país da OCDE). O desenvolvimento de uma função de transição de dotações orçamentais permitirá ainda uma integração mais próxima de fundos especiais, incluindo projetos de investimento dentro do processo orçamental, idealmente em colaboração estreita com os Ministérios. É necessário integrar os orçamentos de capital e correntes e otimizar os projetos de investimento. É possível desenvolver planos de investimento anuais e planos de investimento a médio prazo tendo em conta os custos correntes de manutenção a médio prazo.

Uma vez implementada na totalidade, esta abordagem permitirá igualmente ao Governo reforçar a coordenação e previsibilidade da Ajuda Internacional ao Desenvolvimento (AID) que recebe.

Caixa 3.6. Transição de dotações orçamentais na Alemanha

Transição de dotações orçamentais: O Artigo 19.º do Código do Orçamento Federal permite que, sujeito a condições, fundos dotados para um ano sejam transportados para o ano seguinte a fim de serem utilizados para o mesmo propósito. A condição principal é que a transição seja justificada em cada caso por uma necessidade objetiva (por exemplo uma obrigação legal ou contratual): na prática isto significa que a função de transição de saldos não é uma ferramenta que possa ser utilizada de forma rotineira ou arbitrária por gestores orçamentais. As despesas com investimento (e despesas a partir de receitas consignadas) são automaticamente elegíveis para esta transição; outros tipos de despesa podem ser declarados elegíveis “caso isso promova o seu uso eficiente e económico”. Na prática, este último procedimento é ocasionalmente seguido pelas despesas de programas correntes, embora haja alguma flexibilidade relativamente a despesas administrativas. Um fator distintivo da abordagem alemã à transição de dotações orçamentais é que qualquer destas despesas no segundo ano precisa ser financiada explicitamente a partir de poupanças noutras áreas do orçamento dessa entidade.

Esta abordagem garante que a transição não acarreta qualquer impacto adverso nos planos orçamentais e nas finanças públicas, ao mesmo tempo que exige aos gestores dos departamentos que priorizem as suas alocações gerais e que prestem especial atenção de modo a garantir uma execução orçamental atempada.

CAIXA 2 DO ROTEIRO: Gestão da Despesa a Médio Prazo
Adotar uma abordagem progressiva de modo a melhorar a gestão da despesa a médio prazo para financiar devidamente programas estratégicos:

2018-19	<p>Estabelecer estimativas plurianuais para custos futuros da política atual ao nível de programas.</p> <ul style="list-style-type: none">• Os tetos orçamentais para o total da despesa nos ministérios abrangidos pelo QDMP devem cobrir o mesmo número de anos que as estimativas plurianuais.• O exercício de estabelecimento do teto anual deve basear-se nas (i) estimativas a médio prazo dominantes a nível de programas, (ii) políticas dos ministérios sobre alterações propostas aos programas setoriais existentes e novas iniciativas políticas e (iii) opções de receitas. Uma vez estabelecidos os tetos deverão ser mantidos tão estáveis quanto possível.• Após a definição dos tetos os ministérios deverão tomar medidas políticas com vista a enquadrar os seus programas sob os tetos. As estimativas a médio prazo resultantes devem ser reconciliadas de forma explícita com os tetos (no sentido em que a soma das estimativas não ultrapasse o teto). As medidas políticas que alterem os programas setoriais a médio prazo existentes devem ser explicadas na documentação orçamental.• Qualquer plano setorial enviado ao Conselho de Ministros, uma nova política ou lei deve conter um parágrafo financeiro explicando de que forma o plano é consistente com as estimativas a médio prazo dominantes ou como se procedeu à redistribuição das estimativas a médio prazo a fim de acomodar o plano.
2020	<p>Institucionalizar uma declaração das políticas a médio prazo e comunicar tetos a médio prazo vinculativos para os ministérios.</p>
2020-2021	<p>Introduzir uma função de transição de dotações orçamentais com condições claras e salvaguardas orçamentais caso aprovado o documento de política sobre o assunto e incluído na LOGF.</p>
2021-2022	<p>Em linha com a política de gestão de ajuda a desenvolver, e dependendo da previsibilidade da ajuda, considerar a possibilidade de integrar o Livro 5 com o Livro 2/Livro 4a e Livro 4b de modo a ter um controlo mais efetivo sobre o envelope geral de recursos a médio prazo</p>
2022-2023	<p>Consolidar e otimizar a orçamentação de projetos de investimento e integrar a informação sobre fundos especiais no Livro Orçamental principal</p>

3.6 Planeamento e objetivos a médio prazo

Conceitos e abordagem

O Governo de Timor-Leste iniciou a orçamentação por programas com o intuito de efetuar a ligação entre os planos e os orçamentos e de apoiar um processo de priorização de políticas e a alocação de recursos na implementação do PED. Deste modo, o planeamento a médio prazo é um ponto de partida essencial para garantir que o país beneficia na plenitude da orçamentação por programas.

Muitos países em vias de desenvolvimento desenvolveram uma visão a longo prazo que delinea a sua ambição relativamente ao seu desenvolvimento. É frequente ver países em vias de desenvolvimento a apoiar este nível de planeamento com Planos de Desenvolvimento Nacional, os quais são pensados a médio prazo, por norma três a cinco anos. Os Planos de Desenvolvimento Nacional são exercícios abrangentes que idealmente são conduzidos através de consultas alargadas com cidadãos, organizações da sociedade civil (incluindo administrações a nível local como municípios ou por vezes levantamentos nacionais) e Ministérios, entre outras entidades. Idealmente, o processo combina esta abordagem de baixo para cima com objetivos de cima para baixo desenvolvidos ao nível do Governo central, garantindo assim a aceitação do plano.

Frequentemente, os planos de desenvolvimento nacional são custeados, incluem indicadores, alvos e objetivos mensuráveis e constituem um instrumento útil de planeamento para os Ministérios poderem desenvolver planos setoriais e posteriormente planos anuais. Estes instrumentos de planeamento, sobretudo o planeamento a médio prazo, constituem os pilares fundamentais do estabelecimento de uma gestão efetiva de despesas a médio prazo. As estimativas de despesas a médio prazo são elaboradas com base no primeiro nível de conceptualização e priorização de políticas previsto nestes planos, garantindo assim que os orçamentos são elaborados de forma cuidadosa.

Planeamento a médio prazo em Timor-Leste

O Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 (PED) fornece uma visão orientadora ampla para a estratégia de desenvolvimento do país. Embora não exista um plano de desenvolvimento a médio prazo, o PED delinea alvos a médio prazo (2016 a 2020) e alvos a longo prazo (2021 a 2030), os quais dão algum nível de clareza em relação aos objetivos a médio e longo prazo. A maioria dos ministérios desenvolveram planos setoriais, sendo que todos produzem planos anuais mas há exceções como é o caso do plano setorial do Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente, que está a ser desenvolvido neste momento, ou o caso do Ministério do Turismo, Arte e Cultura, que ainda não tem um plano com estas características. Alguns programas setoriais foram desenvolvidos antes do PED (por exemplo, o do Ministério da Justiça) e alguns têm prazos distintos. No processo de planeamento governamental, a UPMA analisa os planos anuais, assegura que são consistentes com o PED e com os programas governamental e setoriais e fornece estas informações ao Ministério das Finanças para serem incluídas nas Pastas Verdes que irão informar o Comité de Revisão Político para análise e decisão política.

O Governo tem igualmente vindo a liderar esforços com vista à implementação dos dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Timor-Leste assinou “Um Apelo à Ação” no âmbito do Grupo de Alto Nível para a Implementação dos ODS e do qual fazem parte oito outros países. Foi também estabelecido um grupo de trabalho nacional para providenciar ligações entre o PED e os ODS. O grupo de trabalho é liderado pelo Gabinete do Primeiro-Ministro, com a participação de diversas direções relevantes no seio do Ministério das Finanças estando a trabalhar no mapeamento de metas e indicadores dos ODS adequados às prioridades do país. Também no âmbito do g7+ foram selecionados 19 indicadores dos ODS como prioridades para este grupo.

A abordagem seguida por Timor-Leste relativamente à adoção do quadro dos ODS consiste em priorizar três dos dezassete ODS, nomeadamente o *Objetivo 2 – Erradicar a fome*, *Objetivo 4 – Educação de qualidade* e *Objetivo 9 – Indústria, inovação e infraestruturas*. O Governo pretende identificar três indicadores por objetivo. Segundo o exercício de mapeamento, 36% do total do orçamento governamental foram alocados para programas alinhados com estes três ODS. Num futuro próximo o Governo incidirá em objetivos essenciais para o desenvolvimento humano, como sejam os *Objetivos 3 (saúde)*, *5 (igualdade de género)* e *6 (água e saneamento)*. A médio prazo o Governo pretende incidir em objetivos que melhorem o desenvolvimento económico sustentável (*Objetivos 7 a 12*) e em objetivos relacionados com o ambiente (*Objetivos 13, 14 e 15*). Com a concretização destes objetivos o Governo pretende alcançar o *Objetivo 1 – Erradicar a pobreza* e o *Objetivo 16 – Paz, justiça e instituições eficazes* (ver figura seguinte¹).

Figura 3.4. Quadro dos ODS em Timor-Leste

Fase	Plano Estratégico de Desenvolvimento	ODSs	
2026 a 2030	Objetivos Estratégicos a Longo Prazo FASE III <ul style="list-style-type: none"> • Eliminação da Pobreza; • Fortalecimento do Setor Privado e do Setor “Cooperativo”; • Economia Moderna e Diversificada 	→ → → → Objetivo 1 ← ← ← ← ← Objetivo 16	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 7 • Objetivo 13 • Objetivo 14 • Objetivo 15
2021 a 2025	Objetivos Estratégicos a Médio Prazo FASE II <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de Infraestruturas; • Consolidação de Recursos Humanos; • Aumento da Competitividade Económica 		<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 8 • Objetivo 10 • Objetivo 11 • Objetivo 12
2016 a 2020	Objetivos Estratégicos a Curto Prazo FASE I <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Infraestruturas • Reforço de Instituições • ODMs e “Novo Acordo” 		<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 3 • Objetivo 5 • Objetivo 6
			2017 <ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 2 • Objetivo 4 • Objetivo 9

Desafios

Será necessário implementar o lema “um plano, um orçamento e um sistema”. A UPMA está atualmente a avaliar as metas definidas no PED para a fase de implementação (2011 a 2015), de modo a ajudar à continuação da implementação do PED. Este exercício pode considerar os desafios acima referidos para o futuro. Uma questão importante a ter em conta e a decidir a nível nacional é de que modo a atualização proposta do PED deve interagir com a necessidade de os planos a médio prazo serem articulados a nível setorial; e em particular se estes planos setoriais devem ser desenvolvidos paralelamente ou posteriormente a esta atualização do PED.

Sugestões

A formulação de políticas segue por norma um modelo de cascata, com o Governo a definir alvos estratégicos que são mapeados como objetivos de alto nível e metas de “resultados” para os Ministérios e Serviços e Fundos Autónomos. Por sua vez, estes objetivos estratégicos são traduzidos em metas de desempenho e objetivos de atividades específicas para divisões e indivíduos. Contudo, muitos resultados de alto nível estão dependentes não de uma linha única de ações e atividades mas sim de múltiplas estirpes e fluxos de diferentes fatores, uma vez que os objetivos de crescimento inclusivo tendem a ser multidimensionais¹. Deste modo, alguns países da OCDE, como por exemplo a França e a Nova Zelândia, estão a desenvolver indicadores de alto nível com vista a alargar a análise política para lá das métricas económicas tradicionais e a incorporar mais explicitamente uma perspetiva de bem-estar na formulação de políticas.

Perante este cenário, prevê-se a realização de um exercício orientado de coordenação ao nível de todo o Governo para apoiar um processo que atualize o *Plano Estratégico de Desenvolvimento* com metas e objetivos mais específicos e identificáveis, que por sua vez poderão funcionar como “âncoras” para o sistema de orçamentação por programas. Para lá disto, o valor e a

utilidade do PED sairão a ganhar com o custeamento das várias prioridades políticas. Será necessário priorizar políticas dentro do PED e de detalhar de que forma os objetivos serão atingidos e que estas revisões, sejam feitas de uma forma consultiva que combinem uma abordagem de baixo para cima e assente nas necessidades, com uma abordagem de cima para baixo que reflita os condicionalismos e realidades fiscais.

Torna-se assim fundamental, num quadro de planeamento de longo prazo, desenvolver um quadro de planeamento a médio prazo (5 anos) que coincida com o programa do Governo e com os planos setoriais do Governo. Este documento permitiria colmatar a lacuna entre, por um lado, exercícios de planeamento anuais e planos setoriais e, por outro, a visão a longo prazo para o país, tal como detalhada no PED.

Também o mapeamento feito com vista aos ODS é deveras útil e pode ser revisto e redesenhado de modo a garantir exatidão, relevância e utilidade na identificação de indicadores e metas no próximo ano. A relevância do quadro dos ODS pode ser utilizada como uma ferramenta de comunicação poderosa dentro e fora do Governo.

Por fim é ainda necessário desenvolver planos setoriais e coordená-los de forma consistente e relativamente uniforme entre os ministérios. Isto poderá ser ajudado pela elaboração e comunicação de um calendário e de diretivas de planeamento que se pretendem desenvolver.

CAIXA 3 DO ROTEIRO: Planeamento a Médio Prazo

Reforçar o planeamento a médio prazo, clarificar metas mensuráveis e considerar ligações explícitas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

2017-18	Atualizar e custear o PED em consulta com intervenientes prioritários e ministérios.
2018	Estabelecer ligações com os ODS a vários níveis do processo de planeamento através do estabelecimento de um Quadro de Planeamento de Médio Prazo para 5 anos (alinhado com o novo programa do Governo).
2018	Produzir diretivas e/ou orientações para os ministérios com vista a uniformizar e harmonizar o processo de desenvolvimento de planos setoriais e os seus conteúdos, incluindo com alvos mensuráveis. <i>Dependência: A atualização e desenvolvimento de todos os planos setoriais em linha com as orientações desenvolvidas facilitará em muito o desenvolvimento e definição de programas para todos os ministérios (ver secção 3.3)</i>
2019-22	Procurar colmatar a lacuna a médio prazo entre o PED e o orçamento/plano anual através da elaboração de um plano de desenvolvimento com alvos mensuráveis ligados ao progresso e do alargamento e aprofundamento do modelo de orçamentação por programas

4. PRINCIPAIS PILARES DE APOIO A UMA GOVERNAÇÃO ORÇAMENTAL MODERNA: PRIORIDADES PARA APOIO A REFORMAS

O desenvolvimento futuro da orçamentação por programas e do planeamento fiscal a médio prazo em Timor-Leste depende de reformas amplas e bem coordenadas em diversas áreas da gestão das finanças públicas. Tal como delineado no capítulo 1, o Governo encara os diversos elementos de governação orçamental como sendo interligados e apoiando-se entre si, pelo que o progresso numa área pode ter um efeito sinérgico no apoio ao progresso noutras áreas relacionadas. O presente documento apresenta um panorama sobre estas reformas consideradas especialmente importantes para apoiar a concretização dos elementos fundamentais da reforma da governação orçamental em Timor-Leste.

A sequenciação e priorização adequadas destas reformas são consideradas no final deste capítulo.

4.1 Adotar um princípio global de Orçamentação Aberta, Transparente e Inclusiva

A transparência orçamental envolve abertura plena com o povo sobre a forma como os dinheiros públicos são obtidos e

utilizados. Existem muitos códigos e diretivas internacionais sobre orçamentação aberta, transparente e inclusiva – incluindo da OCDE, do FMI e da Iniciativa Global sobre Transparência Fiscal (IGTF) – estando estas perspectivas resumidas e referenciadas no *Conjunto de Ferramentas internacional sobre transparência orçamental* (OCDE, 2017, ainda a ser elaborado). O *Conjunto de Ferramentas* resume os benefícios reconhecidos da transparência orçamental, como sejam:-

- **Responsabilização:** A clareza sobre o uso de fundos públicos é necessária para que os representantes e dirigentes públicos possam ser responsabilizados pela sua efetividade e eficiência.
- **Integridade:** A despesa pública é vulnerável não só a desperdício e a usos indevidos, como também a fraude. O que é conhecido ao nível internacional como “*Sunlight é a melhor política*” para prevenir a corrupção e manter padrões elevados de ética no uso de fundos públicos.
- **Inclusão:** As decisões orçamentais podem afetar profundamente os interesses e níveis de vida de diferentes pessoas e grupos na sociedade; a transparência envolve um debate informado e inclusivo sobre impactos de política orçamental.
- **Confiança:** Um processo orçamental aberto e transparente fomenta a confiança na sociedade em como os pontos de vista e os interesses das populações são respeitados e a boa utilização de dinheiros públicos.
- **Qualidade:** Uma orçamentação transparente e inclusiva apoia melhores resultados fiscais e políticas públicas com maior capacidade de resposta, impacto e equidade.

Os documentos orçamentais são essenciais para permitir a transparência orçamental. Os documentos devem fornecer um panorama abrangente das atividades do setor público de forma regular e atempada, a fim de melhor informar o escrutínio e o processo decisório em cada fase do ciclo orçamental. O quarto princípio de governação orçamental da OCDE especifica que os documentos e dados orçamentais precisam ser abertos, transparentes e acessíveis, incluindo através:

- i) da existência de relatórios orçamentais claros que informem as principais fases da formulação, consideração e debate de políticas, bem como a sua implementação e revisão;
- ii) da apresentação de informações orçamentais em formatos comparáveis antes da adoção do orçamento final, dando tempo suficiente para uma discussão e debate efetivos sobre escolhas políticas; e
- iii) da publicação plena, atempada e rotineira de todos os relatórios orçamentais, de uma forma acessível para cidadãos, organizações da sociedade civil e outros intervenientes.

Tendo isto presente, o *Conjunto de Ferramentas* constitui um quadro útil para boas práticas atuais relativamente a relatórios orçamentais (o verso da Tabela 4.1 contém os traços gerais).

O Índice de Orçamento Aberto (IOA), mais especificamente no seu Levantamento de Orçamento Aberto (LOA) bienal, incide nos elementos A1 a A3 e A6 a A9 do *Conjunto de Ferramentas* acima, bem como na publicação de um Orçamento para o Cidadão (a secção B2 abaixo contém mais detalhes e propostas a este respeito).

De acordo com o LOA de 2015 o Governo de Timor-Leste fornece ao público informações sobre o orçamento ainda de forma limitada. A pontuação do IOA de Timor-Leste em 2015 ficou ligeiramente aquém da média global dos países estudados, sendo comparável à de outros países na região, tais como a Tailândia e a Malásia. É positivo constatar que a pontuação de Timor-Leste tem vindo a aumentar, ainda que lentamente, desde o início das pontuações do LOA em 2010. Todavia Timor-Leste publica apenas cinco dos oito documentos orçamentais chave considerados pelo IOA; não publica o Relatório de Fecho de Ano, uma Declaração Pré-Orçamento e uma Revisão Intercalar, pelo que há margem para melhorar. Um Relatório de Fecho de Ano analisa a execução orçamental num determinado ano fiscal e inclui, entre outros elementos, uma comparação entre as despesas previstas e as despesas concretas. Uma Revisão Intercalar cobre a execução orçamental de forma semelhante, porém em relação à primeira metade do ano. Desde 2015 o progresso na produção e publicação destes três documentos é moderado, o que sugere que a pontuação de Timor-Leste no LOA de 2017 não deverá registar uma melhoria significativa.

Enquanto isso a avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) de 2013 e a avaliação PEFA rápida de 2015 analisaram a transparência em Timor-Leste como parte da avaliação global do sistema de governação orçamental¹. Estas avaliações sugerem que nos quatro indicadores de desempenho relativos à transparência orçamental (6, 10, 24 e 25)² o nível de desempenho ao longo do relatório é no geral satisfatório, com Timor-Leste a obter classificações de A ou B nestas dimensões. Todavia vale a pena notar que o quadro PEFA foi originalmente criado como uma ferramenta para o fim específico de ser usada por parceiros de desenvolvimento que quisessem avaliar o risco fiduciário. O quadro PEFA foi entretanto revisto em 2016, passando a ser mais abrangente e a levar em conta a evolução das boas práticas a nível internacional respeitantes à transparência orçamental.

*Tabela 4.1. Extratos do Conjunto de Ferramentas sobre Transparência Orçamental da OCDE
Reporte Orçamental por parte do Governo*

Governo	
Formulação do Orçamento	<p>A.1 Declaração pré-orçamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser publicada pelo menos um mês antes da proposta de orçamento do Governo. <p>A.2 Proposta de orçamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser enviada atempadamente, de modo a permitir uma análise adequada por parte do Parlamento Nacional, e a ser publicada nessa mesma altura.
Aprovação do Orçamento	<p>A.3 Orçamento aprovado</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser publicado assim que seja aprovado pelo Parlamento Nacional e promulgação do Presidente da República.
Execução do Orçamento	<p>A.4 Orçamento rectificativo</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser publicado caso necessário. <p>A.5 Perfis orçamentais pré-execução</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A serem publicados pouco depois, ou idealmente antes, do início do ano orçamental. <p>A.6 Relatórios de execução orçamental durante o ano</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A serem publicados trimestral ou (idealmente) mensalmente, pouco após o final de cada período. <p>A.7 Relatório de implementação intercalar</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser publicado no prazo de seis meses após o meio do ano.
Análise do Orçamento	<p>A.8 Relatório de fecho de ano</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser emitido no prazo de seis meses após o fim do ano fiscal. <p>A.9 Relatório de auditoria externa</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser produzido logo que possível após o relatório de fecho de ano. <p>A.10 Relatório a longo prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> A ser produzido pelo menos a cada três a cinco anos, suplementando as projeções técnicas a longo prazo com mensagens de políticas a curto prazo. <p>A.11 Reporte sobre o risco financeiro</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> Idealmente a ser apresentado na forma de um relatório de risco fiscal anual, único e abrangente.

O Governo reconhece que os relatórios de desempenho trimestrais estão disponíveis para o Parlamento Nacional mas não para o público. Em termos de conteúdo, embora se publiquem previsões económicas terá que se melhorar a clareza quanto aos pressupostos de política económica utilizados. As informações sobre ativos e passivos financeiros do Governo também não estão amplamente disponíveis. Poderia igualmente ser feito mais para melhorar a abrangência dos relatórios trimestrais, de modo a passarem a incluir informações sobre assistência internacional ao desenvolvimento, como por exemplo taxas de execução de programas financiados por parceiros de desenvolvimento e estimativas atualizadas da despesa de programas financiados por parceiros de desenvolvimento em trimestres futuros.

Em termos de dimensões mais amplas de transparência é encorajador constatar que

Timor-Leste é desde 2007 membro da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas (ITIE), a qual foi concebida para

providenciar salvaguardas e garantias relativamente à integridade e honradez de transações financeiras nestes setores, as quais tendem internacionalmente a ser mais propensas à corrupção e ao uso indevido de fundos.

Em termos gerais, Timor-Leste irá continuar a comprometer-se a melhorar diversos aspetos de uma orçamentação aberta, transparente e inclusiva, utilizando diretamente as constatações das análises conduzidas até à data para promover confiança entre intervenientes nacionais e internacionais no que diz respeito à qualidade e abertura dos processos orçamentais e dos processos políticos relacionados. No curto a médio prazo

Timor-Leste irá considerar uma Análise de Implementação de Transparência Orçamental internacional para trabalhar diretamente com autoridades e intervenientes nacionais na promoção de abordagens transparentes, abertas e participativas à orçamentação. As ações prioritárias específicas incluiriam provavelmente a produção e publicação de um relatório para acompanhar a conferência das Jornadas Orçamentais e/ou trabalho com vista à publicação da circular orçamental como ponto intermédio deste objetivo. Atualmente está disponível uma apresentação de traços gerais, porém esta não é suficientemente abrangente ou detalhada para ser vista como uma “Declaração Pré-orçamento”. Outra prioridade deverá ser a publicação do relatório de fecho de ano de modo atempado e a produção e publicação de uma análise intercalar. Relativamente a todas estas dimensões, o Governo irá considerar nos próximos dois a três anos a melhor forma de apresentar informações orçamentais a médio prazo, estrutura de programas e indicadores de desempenho de um modo que conduza ao envolvimento construtivo de agentes de fiscalização e do público.

Atualização do Orçamento para o Cidadão

A publicação de um orçamento para o cidadão juntamente com o orçamento público formal ajuda a promover o entendimento por parte dos cidadãos relativamente às políticas governamentais e aumentar a transparência na formulação de políticas. Um orçamento para o cidadão é uma versão mais simples e menos técnica de um orçamento governamental, desenhada especificamente para apresentar informações essenciais ao público de forma acessível, resumindo para tal conteúdos chave do documento orçamental. Serão produzidos documentos amigos do cidadão relativamente a todas as publicações ligadas ao ciclo orçamental (como sejam relatórios de auditoria, relatórios orçamentais intercalares ou análises de despesa)¹.

Atualmente Timor-Leste produz e publica um Orçamento para o Cidadão do Orçamento aprovado em tétum. À medida que a reforma de orçamentação por programas for sendo disseminada o Governo irá atualizar o Orçamento para o Cidadão a fim de refletir a apresentação de informações orçamentais em relação ao atual Livro 2. De modo semelhante, é possível tornar esta abordagem mais útil através da apresentação das informações orçamentais numa perspetiva a médio prazo e igualmente por via da inclusão de ligações com a adoção do quadro dos ODS e das prioridades de Timor-Leste a este respeito de forma mais específica. Posteriormente Timor-Leste irá considerar a

possibilidade de produzir um guia para o cidadão relativamente ao relatório de auditoria, bem como para a Declaração Pré-Orçamento, por ordem de prioridade.

Promoção da participação cívica na orçamentação

A OCDE no seu relatório sobre o país refere que comparativamente com países com níveis de desenvolvimento semelhante a fiscalização orçamental por parte do Parlamento Nacional tem uma base relativamente robusta no direito de Timor-Leste.

O conjunto de Ferramentas sobre Transparência Orçamental refere que os parlamentos devem ter tempo suficiente para considerar as propostas orçamentais apresentadas pelo executivo; e que, em termos internacionais, três meses é um índice de referência útil, embora a qualidade do debate seja importante. O n.º 1 do Artigo 30.º da Lei sobre o Orçamento e Gestão Financeira estabelece que o Governo deve, até dia 15 de outubro, apresentar ao Parlamento Nacional a proposta de Lei Orçamental para o ano financeiro seguinte. O Parlamento Nacional está também autorizado por lei a emendar a proposta de lei orçamental, conforme previsto no Artigo 145.º da Constituição. Na prática o Parlamento Nacional exerce este direito legal propondo emendas à proposta de lei orçamental, as quais são aprovadas na lei do orçamento. O Parlamento Nacional de Timor-Leste tem também independência financeira, visto ser capaz de preparar o seu próprio orçamento de acordo com as suas necessidades.

O Parlamento Nacional tem igualmente uma base suficientemente sólida no direito relativamente à gestão de receitas excedentárias, sendo esta uma questão que pode ser relevante dadas as circunstâncias de Timor-Leste. O executivo é obrigado por lei a obter a aprovação da legislatura antes de gastar receitas excedentárias. O Artigo 4.º da LOGF estabelece que o Orçamento do Estado é unitário e cobre todas as receitas e despesas dos serviços e órgãos do Estado que não possuam autonomia administrativa e financeira, bem como serviços e fundos autónomos. Relativamente à Lei do Fundo Petrolífero, o Artigo 9.º destaca que não será efetuada nenhuma transferência do Fundo Petrolífero que exceda o Rendimento Sustentável Estimado (RSE) para cada ano fiscal sem que o Governo tenha apresentado ao Parlamento Nacional: i) um relatório com a estimativa do montante pelo qual o RSE de anos fiscais subsequentes será reduzido; ii) um relatório do auditor certificando as estimativas de redução do RSE; e iii) uma explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo do interesse de Timor-Leste a longo prazo que se efetue a transferência em montante superior ao RSE.

As comissões parlamentares constituem um fórum útil para escrutínio incisivo e aprofundado e para envolvimento efetivo com o processo orçamental. Os membros das comissões adquirem conhecimentos especializados em tópicos relacionados com o orçamento, pelo que as comissões podem manter “diálogos de responsabilização” informados com ministérios governamentais, bem como com cidadãos e a sociedade civil, através do ciclo do orçamento anual, e de um ano para o outro. Em Timor-Leste, a “Comissão C” funciona como a comissão financeira; é atualmente composta por onze

membros do espectro de diferentes partidos políticos. As comissões permanentes examinam de forma rotineira os orçamentos de setores específicos como sejam a saúde e a educação, etc.

Em termos de fiscalização do orçamento ao longo do ciclo orçamental, a fiscalização parlamentar incide atualmente sobretudo na proposta da lei orçamental. Após ter a oportunidade de considerar e debater a proposta de lei orçamental, a Comissão C prepara um relatório para o plenário com constatações e recomendações antes da aprovação do orçamento. Segue-se então um debate na generalidade sobre o orçamento na sessão plenária, que por norma dura três dias; de seguida dá-se o debate na especialidade (uma discussão que tende a incidir a nível de rubricas orçamentais), que dura cerca de dez dias. Após o Parlamento Nacional aprovar o orçamento, o Presidente da República tem o direito de o vetar. Nesse caso será preciso uma maioria parlamentar de dois terços para enviar um documento revisto de volta para o Presidente da República. Nessa altura o Presidente da República tem oito dias para promulgar o orçamento.

Embora o nível de envolvimento parlamentar no processo orçamental seja bom em termos internacionais, existem igualmente oportunidades para reforçar a fiscalização parlamentar tanto antes como durante a execução orçamental. Atualmente nem a legislatura plena nem uma comissão legislativa específica debatem a política orçamental antes da formulação da proposta de lei do orçamento. Os deputados são convidados para as Jornadas Orçamentais, porém poderia dar-se lugar a um maior debate. Para além disto, o Tribunal de Contas apresenta o relatório de auditoria ao Parlamento Nacional, havendo uma discussão no plenário sobre o relatório de auditoria com base no exame e nas recomendações da Comissão C a respeito do relatório de auditoria. Contudo o relatório e as recomendações da Comissão não costumam ser disponibilizados ao público.

No relatório da OCDE é ainda destacado que o n.º 1 do artigo 38.º da LOGF estabelece que “*É da competência do Governo a alteração do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de um Ministério ou Secretaria de Estado, desde que o montante da transferência não exceda os 20% da dotação orçamental a partir da qual o montante é transferido.*” Este é considerado um limite elevado quando comparado com as práticas internacionais.

Assim sendo, olhando para o futuro e segundo o relatório da OCDE sobre o país existem várias potenciais vias para reforçar o envolvimento parlamentar no processo orçamental em Timor-Leste. A Comissão C pode assumir um papel mais ativo durante a fase pré-orçamental do calendário fiscal, enquanto o gabinete do Primeiro-Ministro e o Ministério das Finanças pode tomar a iniciativa de possibilitar esse papel. Por exemplo, o Parlamento Nacional pode ser convidado a debater a análise apresentada durante as Jornadas Orçamentais. Idealmente isto seria feito com base numa declaração pré-orçamento, a qual não é de momento produzida em Timor-Leste.

Existe também margem para reforçar a fiscalização parlamentar sobre a execução orçamental – a Comissão C ou uma subcomissão mais especializada podem examinar a execução

orçamental no ano com base em relatórios mensais ou trimestrais, produzindo um relatório assente no seu exame destes documentos. O Parlamento Nacional pode igualmente ter um papel mais ativo no escrutínio das demonstrações financeiras anuais, trabalhando no sentido de garantir que o executivo dá uma resposta efetiva às constatações e recomendações feitas no relatório de auditoria.

Em termos gerais, o relatório da OCDE sobre o país considera que existe margem para o Parlamento Nacional reforçar o diálogo de responsabilização com os cidadãos e com a sociedade civil, por exemplo tornando públicas audiências sobre diversos documentos orçamentais através do ciclo orçamental e assegurando que a participação nestas audiências não é restringida a segmentos específicos do público ou da sociedade civil.

Muitas destas prioridades irão requerer uma maior capacidade técnica no Parlamento Nacional, Comissão C ou comissões equivalentes. Neste momento o Parlamento Nacional está a tomar os primeiros passos no desenvolvimento de uma unidade reforçada de escrutínio orçamental, ou um “Gabinete Parlamentar do Orçamento”, que funcione como órgão apartidário que ajude deputados com análises técnicas e interpretação de informações sobre política orçamental e fiscal. Promoção da participação cívica na orçamentação

Em qualquer democracia, a orçamentação é sobretudo uma responsabilidade e uma prerrogativa do Governo, agindo com a autoridade e envolvimento do Parlamento Nacional e o Presidente da República. Todavia, a experiência internacional reconhece cada vez mais o valor das contribuições dos cidadãos e da sociedade civil². As organizações da sociedade civil em Timor-Leste estão relativamente bem organizadas e encontram-se em boa posição para contribuir para a qualidade das discussões orçamentais. Organizações não-governamentais como o *Lao Hamutuk* e o *Luta Hamutuk* produzem as suas próprias análises das propostas de orçamento, sendo ainda de realçar o processo de auditoria social a nível local no que diz respeito aos principais setores sociais, funcionando também como forma de acompanhar a implementação efetiva da execução orçamental.

Contudo, existem oportunidades para consolidar e regular a participação do público no processo orçamental. Por exemplo, atualmente há poucos canais de *feedback* para que os comentários da sociedade civil sejam tidos em conta na proposta de OGE. Será necessário, no futuro, poder tentar conciliar os calendários para consultas, definir os canais de informação para que a sociedade civil, organizações não-orçamentais possam contribuir para este importante documento. A OCDE no seu relatório sobre o País refere como exemplo de que é possível organizar um diálogo civil pré-orçamento tal como acontece no Diálogo Económico Nacional recém-estabelecido na Irlanda, o qual se trata de um processo formalizado de consulta e debate com interesses sociais³.

CAIXA 4 DO ROTEIRO: **Transparência Orçamental**
Compromisso público em relação a orçamentação aberta, transparente e inclusiva enquanto princípio global de política pública

2018	Considerar os esforços nacionais através da Análise de Implementação da Transparência Orçamental Internacional.
2018	Reconfigurar o Orçamento para o Cidadão de modo a destacar dimensões programáticas e a médio prazo, em linha com o Livro Orçamental 2, e a incluir ligações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
Final de 2018	Disponibilizar ao público, de forma atempada, o relatório de fecho de ano.
2018	A Comissão C do Parlamento publica todos os relatórios que produz sobre o exame de relatórios orçamentais
2018	Revisão da LOGF.
2018	Elaboração e publicação de uma declaração abrangente anterior ao orçamento a fim de informar as discussões nas Jornadas Orçamentais Sinergia: <i>Idealmente, e de modo a maximizar a sua eficácia, o documento deve refletir os requisitos de uma potencial nova regra fiscal (ver secção 4.4)</i>
2018	Produzir e publicar um Relatório Intercalar.
2018	Considerar reforçar a capacidade de um Gabinete Orçamental no Parlamento Nacional
2019	O Parlamento Nacional considerar desenvolver audiências orçamentais abertas para exame a todos os relatórios orçamentais produzidos
2019-20	Institucionalizar princípios de participação do público em linha com os princípios da Iniciativa Global para a Transparência Fiscal (GIFT). A primeira prioridade deve ser a prestação de <i>feedback</i> à sociedade civil a respeito dos comentários e apresentações desta sobre a proposta orçamental do executivo.
2019-2020	Considerar a transformação das Jornadas Orçamentais num Fórum Cívico Pré-Orçamento, a fim de permitir um envolvimento estruturado por parte do Parlamento Nacional e da sociedade civil
2020-2021	Desenvolver Guias para o Cidadão referentes a diferentes documentos relacionados com o orçamento, incluindo Relatório de Auditoria e Relatório Pré-Orçamento.

4.2 Melhoria da clareza e da acessibilidade da documentação orçamental

Reporte Contabilístico e Fiscal

O reporte financeiro é um dos alicerces de uma boa gestão fiscal. A existência de relatórios financeiros de boa qualidade é essencial para garantir que as decisões fiscais do Governo assentam no entendimento mais atualizado e preciso da sua posição financeira. Os relatórios financeiros são igualmente o mecanismo através do qual as legislaturas, auditores e público em geral responsabilizam os Governos pelo seu desempenho financeiro. Os relatórios financeiros são ainda uma fonte crítica de informações para mercados e outros intervenientes que procurem compreender as operações financeiras do Governo e as implicações destas para as suas próprias decisões económicas.

A contabilidade de base de acréscimo é o método contabilístico através do qual as transações financeiras são orçamentadas ou

reconhecidas nos relatórios financeiros aquando da ocorrência do evento económico subjacente, independentemente de quando o dinheiro relacionado é recebido ou pago, enquanto os ativos e passivos são reportados num balanço. Os Governos que adotaram a contabilidade de base de acréscimo estabelecem balanços que (a) reportam sobre as suas existências de ativos e passivos, (b) mostram se os passivos têm ativos correspondentes.

O relatório da OCDE sobre Timor-Leste refere que contabilidade de base do acréscimo é uma reforma complexa e avançada que deve ser considerada em Timor-Leste de forma gradual e sequenciada, levando em conta outras prioridades de reforma e os condicionalismos a nível de capacidade tanto por parte dos intervenientes que terão de preparar as informações como dos utilizadores das informações. Timor-Leste pode considerar a possibilidade de começar por desenvolver um balanço que liste e avalie os ativos e passivos, porém deverá também ter em conta a complexidade da tarefa, dando tempo suficiente às entidades para prepararem e concluírem esta transição. Um segundo elemento que pode ser considerado refere-se à determinação dos requisitos do sistema informático para a contabilidade de base de acréscimo e reporte, de modo a garantir que futuramente as atualizações do SIGF previstas no contexto da adoção da orçamentação por programas e da orçamentação a médio prazo, possibilitem também informações de contabilidade de base de acréscimo.

Caixa 4.1. Contabilidade de base de acréscimo e reporte em países da OCDE

Ao longo das últimas décadas as preocupações cada vez maiores em torno da disciplina orçamental e da transparência conduziram a alterações significativas no reporte fiscal, incluindo uma adoção disseminada de contabilidade de base de acréscimo em países da OCDE. Os utilizadores em países da OCDE têm atualmente acesso a uma maior gama de informações fiscais relativas ao passado e ao futuro, algumas das quais são enviadas para auditoria externa.

Quase metade dos países da OCDE prepara demonstrações financeiras de base de acréscimo e relatórios de orçamento de caixa e de execução orçamental. Um terço dos países da OCDE prepara demonstrações financeiras de base de acréscimo e orçamentos, sendo que estes últimos incorporam dotações de base de acréscimo, ou de caixa, ou de base de acréscimo e de caixa e relatórios de execução orçamental relacionados. Os países restantes preparam orçamentos de caixa e relatórios financeiros de caixa. Alguns países não implementaram nem contemplaram qualquer reforma de contabilidade de base do acréscimo. As principais razões para isto prendem-se com a falta de apoio político e com as preocupações em como os benefícios dificilmente ultrapassarão os custos (por exemplo a Alemanha).

Apesar de variações ao nível de calendário, duração e custo das reformas, os países da OCDE encontraram muitos desafios semelhantes na preparação e implementação da contabilidade de base de caixa, incluindo:-

- **A identificação e a avaliação de passivos e ativos** são consideradas as tarefas mais difíceis durante a fase de preparação destas reformas. Na maior parte dos casos os países não possuíam registos fiáveis ou completos de ativos – sobretudo ativos não-financeiros – detidos e identificados, muito menos do valor desses ativos. De modo semelhante, o reconhecimento e reporte de passivos de pensões de funcionários públicos e militares, PPP, etc., podem apresentar desafios a nível conceptual e de avaliação. Atenta-se no caso de Timor-Leste em que alguns sectores como por exemplo água rural no qual um elevado número de sistemas de água foram construídos e doados por parceiros de desenvolvimento tornando-se complicado proceder à avaliação destes ativos.
- **O estabelecimento de novos sistemas informáticos** apresentou desafios na fase de implementação na maior parte dos países. A implementação de um novo sistema informático já por si é difícil mesmo quando o quadro contabilístico não é alterado. Todavia os desafios aumentam exponencialmente quando a base contabilística muda da contabilidade de caixa para a contabilidade de base de acréscimo e o novo sistema passa a ter de acomodar este novo quadro.
- Vários países indicaram igualmente dificuldades para **alterar legislação, capacitar** utilizadores de informações, preparar **demonstrações financeiras consolidadas** e preparar demonstrações financeiras **dentro de calendários acordados**.

A adoção da contabilidade de base de acréscimo veio providenciar mais informações financeiras, porém aumentou também a complexidade das informações prestadas aos deputados. Para responder a esta dificuldade os parlamentos de alguns países da OCDE começaram a depender de auditores e agentes orçamentais para analisar estas informações técnicas.

Consolidação da documentação orçamental

Tal como referido no capítulo 2, a Proposta Orçamental do Governo de Timor-Leste é apresentada na forma de seis Livros Orçamentais. O Livro 1 apresenta um panorama, o Livro 2 apresenta planos de ação anuais e o orçamento por programas, o Livro 3 apresenta informações sobre o Fundo de Infraestruturas, os Livros 4a e 4b apresentam as rubricas orçamentais detalhadas, o Livro 5 apresenta fundos de parceiros de desenvolvimento e o Livro 6 contém informações sobre o Fundo Especial. Cada um destes livros varia entre as 60 e as 500 páginas, o que implica que o Parlamento Nacional receba para aprovação um conjunto muito completo de informações.

Em qualquer sistema de orçamentação a existência de informações orçamentais com esta abrangência é essencial para a transparência e a responsabilização, porém é necessário que haja salvaguardas contra o “excesso de informações” e medidas para promover a leitura e a acessibilidade dos factos. Na verdade, muito poucas pessoas são capazes de avaliar detalhadamente todas as informações contidas nos Livros Orçamentais. A PEFA 2013 destaca também que não existe uma tabela geral nos livros orçamentais que faça o retrato das alocações orçamentais aos Ministérios e Fundos Especiais ao longo dos anos.

Embora o Orçamento para o Cidadão (ver acima) seja destinado ao público em geral, é necessária uma abordagem diferente para satisfazer as necessidades de escrutínio e aprovação por parte do Parlamento Nacional. O Orçamento para o Cidadão apresenta informações de uma forma não técnica, para que qualquer cidadão possa entender as principais propostas políticas e prioridades de despesa. Deve-se introduzir um Resumo Político formal do Orçamento que destaque os elementos principais dos Livros Orçamentais e que cruze diretamente as informações mais detalhadas, ao mesmo tempo que destaca ligações importantes a nível de programas e ODS. Este Resumo Político constitui um resumo executivo breve do Orçamento destinado a facilitar a fiscalização parlamentar, pelo que pode manter uma natureza técnica. Posteriormente será necessário considerar devidamente a racionalização e consolidação as informações orçamentais como um todo.

CAIXA 5 DO ROTEIRO: Reporte financeiro e documentação orçamental

Procurar consolidar e racionalizar a quantidade e tipo de informações orçamentais a incluir nos Livros Orçamentais, com vista a evitar o excesso de informações

2017 Incluir um resumo político do Orçamento geral para 2018.

2017 Considerar os benefícios e custos de passar no médio a longo prazo da contabilidade de caixa para a contabilidade de base de acréscimo. Desenvolvimento de um documento de política sobre este assunto.

2020-22 Integrar a informação do Fundo Especial e do Fundo de Infraestruturas no Livro Orçamental 2 e nos Livros Orçamentais 4a e 4b.

Dependência: *requer progresso a nível do quadro de despesa a médio prazo*

2022-24 Em linha com o aprofundamento da reforma de orçamentação por programas – e em especial quando a dotação do orçamento é feita com base em programas – fundir o Livro Orçamental 2 e os Livros Orçamentais 4 num único Livro do Orçamento de Estado. Caso necessário podem ser prestadas informações adicionais através de Anexos.

Dependência: *requer progresso no aprofundamento da reforma de orçamentação por programas*

4.3 Reforço e consolidação do processo orçamental anual

Para fazer progressos na concretização da reforma de governação orçamental é necessário partir de alicerces sólidos e garantir que estão estabelecidos os elementos básicos de uma boa orçamentação. Negligenciar estes aspetos essenciais colocaria em risco a viabilidade dos objetivos que aspiramos. Isto aplica-se a qualquer país que realize uma reforma orçamental abrangente, tal como acontece com Timor-Leste. Apresentam-se, em seguida, várias questões as quais serão devidamente abordadas.

Execução Orçamental Atempada e Efetiva

O princípio n.º 7 de governação orçamental da OCDE prevê “a implementação plena e fiel das alocações orçamentais por parte de órgãos públicos, uma vez autorizadas pelo Parlamento” e “a definição de perfis, o controlo e a monitorização cuidadosos de

desembolsos de caixa, bem como uma regulação clara dos papéis, responsabilidades e autorizações de cada instituição e pessoa responsável”.

Tal como reportado por diversos ministérios e serviços e fundos autónomos, o processo de execução orçamental em Timor-Leste é propenso a atrasos e necessita de ser melhorado. Segundo a mais recente avaliação PEFA as despesas concretas desviaram-se das dotações orçamentais originais em mais de 15% em 2010, 14% em 2011 e 24% em 2012. O desvio é no geral atribuído a baixos resultados orçamentais de projetos de infraestruturas de capital do Fundo de Infraestruturas e à orçamentação de transferências e concessões correntes para beneficiários visados por parte do Ministério da Solidariedade Social e do Ministério da Administração Estatal durante este período. As baixas taxas de execução são especialmente importantes a nível da despesa de capital. Em média a taxa de execução de projetos de capital entre 2008 e 2014 foi de 73% das despesas planeadas.

Em termos mais gerais, parecem existir obstáculos burocráticos à libertação atempada de fundos a ministérios e serviços e fundos autónomos, em especial durante a primeira metade do ano orçamental. As causas destes atrasos sistemáticas merecem ser analisadas. O Artigo 31.º da Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira prevê um regime adequado de autorização contínua no caso de aprovação tardia da Lei do Orçamento Anual (regime duodecimal). Parece assim que os atrasos se podem ficar a dever a procedimentos excessivamente rígidos para a autorização de desembolsos de caixa, bem como a atrasos na finalização de processos de aprovisionamento e obrigações. No geral os países que usam uma contabilidade de caixa precisam ter provisões que permitam ao Governo contrair obrigações que vençam em anos orçamentais futuros. Estas provisões podem ter a forma de limites de obrigações gerais ou limites de obrigações a nível de dotações. Atualmente a Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira de Timor-Leste não prevê a autorização de obrigações relativas a pagamentos de caixa em anos futuros.

Em face de uma execução orçamental que se inicia tarde no início do ano e uma grande parte desta será executada nos últimos três meses de cada ano, seria apropriado que o grupo de trabalho de GFP formasse uma equipa interministerial composta por agentes relevantes do Tesouro, da Direção Nacional do Orçamento, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Telecomunicações e do Gabinete do Primeiro-Ministro para investigar e diagnosticar as causas dos atrasos de execução e fazer recomendações com vista à sua melhoria.

Uniformização e documentação de procedimentos de gestão das finanças públicas

Em termos mais gerais, os diversos procedimentos e manuais sobre gestão das finanças públicas não estão atualizados e por isso não são aplicados de modo uniforme em todas as áreas de administração pública, o que pode dificultar a execução orçamental. O Governo de Timor-Leste irá atualizar todos estes procedimentos e documentá-los oficialmente num Manual de Finanças Públicas que funciona como referência universal (e ajuda à formação) para todos os envolvidos na gestão das finanças públicas. Estes Manuais constituem uma ferramenta importante para promover o entendimento comum do processo orçamental e para evitar confusão e mal-entendidos a respeito das formalidades das várias fases, incluindo planeamento, orçamentação, execução, avaliação, auditoria e responsabilização. Isto é especialmente importante em face da introdução de novas práticas, tais como orçamentação por programas e documentar o que está a ser introduzido em cada ano e servir de memória institucional futura do que foi realizado.

CAIXA 6 DO ROTEIRO: Consolidação do Processo Orçamental – parte (i) Melhorar a execução orçamental e uniformizar procedimentos de gestão das finanças públicas

2017 O grupo de trabalho de finanças públicas criará uma equipa interministerial para investigar e diagnosticar as causas de atrasos de execução orçamental e fazer recomendações com vista à melhoria do processo de execução. Isto será feito todos os anos tendo por base as dificuldades sentidas na execução orçamental no ano anterior.

2018 Documentar todos os procedimentos relevantes para a gestão das finanças públicas num Manual oficial, o qual deve ser disseminado a todos os que são envolvidos na gestão financeira. Isto permitirá também, em certa medida, criar um ambiente de confiança entre o sector público e o sector privado por estar clarificado, os processos e os tempos que poderão demorar os processos. Este manual será atualizado todos os anos ao longo do roteiro.

Dependência: ligado ao progresso na Gestão de Recursos Humanos / formação e desenvolvimento de pessoal (ver capítulo 4)

Modernização de sistemas de TIC para satisfazer as necessidades de uma orçamentação moderna

O Sistema de Informações de Gestão Financeira (SIGF) de Timor-Leste foi concebido sobretudo para servir o processo de execução orçamental. Baseia-se no mapa de contas, o qual classifica as despesas segundo unidades de despesa, categorias económicas de despesa e finalidades da despesa. O sistema é alimentado de forma manual entre uma folha de excel e o módulo do sistema e depois exportado para o módulo de finanças e execução orçamental logo após a promulgação do Presidente da República. O Parlamento Nacional aprova o orçamento ao nível da orgânica, categorias e rubricas de despesa. O sistema é adequado para lidar com notificações de autorização de despesas por parte do Tesouro, ordens de pagamento por parte dos Ministérios, aprovação de ordens de pagamento pelo Tesouro e ordens de pagamento ao Banco Central. O sistema pode ainda ser usado para produzir relatórios financeiros trimestrais e anuais. O sistema é totalmente centralizado, tal como costuma acontecer em países em vias de desenvolvimento e em fase de transição. Em economias avançadas os Ministérios têm por vezes os seus próprios sistemas de execução e tratam das suas próprias ordens de pagamento ao Banco Central ou aos bancos privados onde estão as contas governamentais, reportando ao sistema central do Tesouro apenas mensalmente.

O SIGF de Timor-Leste foi adaptado recentemente com vista a acomodar a classificação de programas. Isto faz com que seja possível alterar a base de dotações no futuro para o nível mais detalhado a classificação de programas, desde que a revisão da LOGF seja aprovada no Parlamento Nacional (neste cenário o Parlamento Nacional continuaria a ser informado sobre as estimativas de rubricas orçamentais nos relatórios orçamentais e financeiros da forma habitual mas sem a aprovação ser feita a este nível mas sim mais agregado onde as políticas estão ligadas ao orçamento e aos resultados esperados). O sistema não lida atualmente com obrigações de pagamentos de caixa em anos futuros e com o registo da depreciação de ativos. Estes elementos são necessários para se produzir um balanço do estado. O sistema irá provavelmente necessitar de módulos adicionais para que o Governo possa produzir um balanço do estado. O mesmo pode aplicar-se a outras funções de sistemas de execução orçamental modernos, tais como funções que apoiem a gestão de caixa e de dívidas.

Timor-Leste não utiliza o SIGF ou qualquer outra modalidade automatizada de TIC para a preparação de orçamentos,

utilizando ao invés folhas de cálculo Excel e ajustes manuais para refletir os resultados ao longo do processo de orçamento. Este procedimento é ineficaz e propenso a erros.

De igual modo o sistema atual não parece adequado a uma orçamentação a médio prazo. Para se utilizar um SIGF funcional na preparação de orçamentos é necessário fazer a reconciliação entre por um lado estimativas orçamentais plurianuais a nível de dotações e tetos ministeriais ou setoriais, e por outro entre estimativas orçamentais e plurianuais e documentos de planeamento setorial. Para esse efeito o sistema deve conter as dotações orçamentais e plurianuais a nível de dotações, bem como os tetos, e ser capaz de verificar a sua consistência. As estimativas orçamentais e plurianuais devem ser atualizadas pelo menos duas vezes ao ano, nomeadamente aquando do envio do orçamento ao Ministério das Finanças (em conformidade com o QDMP atualizado) e após o Parlamento Nacional aprovar o orçamento (de modo a refletir quaisquer alterações efetuadas após a apresentação do orçamento, quer pelo Governo quer pelo Parlamento Nacional)¹. As estimativas plurianuais contidas no sistema devem assim refletir em qualquer altura os custos futuros da política atual. Num novo ciclo orçamental os valores incluídos no sistema para o ano (n+1) do ciclo orçamental anterior tornam-se automaticamente os valores por defeito ou iniciais do novo ano orçamental. Aquando das atualizações é necessário inserir todas as alterações desde a atualização anterior. Estas podem resultar de decisões no processo orçamental necessárias para enquadrar programas sob os tetos ou do estabelecimento de planos setoriais a médio prazo que necessitem de redistribuições dentro de ministérios ou entre ministérios. O sistema deve ser preenchido regularmente pelas Ministérios, sendo que o Ministério das Finanças e a UPMA precisam aprovar todas as alterações.

É mais eficiente se o sistema informático de preparação do orçamento (módulo de planeamento) estiver integrado no sistema para execução orçamental, todavia isto não é estritamente necessário caso vá resultar em atrasos ou em custos adicionais avultados. Vários países utilizam sistemas separados para a preparação dos seus orçamentos².

Tendo em conta estas considerações, será necessário avaliar futuramente as capacidades e adequação do atual SIGFT comparativamente a outras alternativas no mercado, fazendo referência a um conjunto abrangente de critérios para requisitos de orçamentação moderna e os presentes neste roteiro e proceder a uma avaliação completa dos custos e benefícios.

**CAIXA 7 DO ROTEIRO: Consolidação do Processo Orçamental – parte (ii)
Rever o SIGF à luz de critérios objetivos para apoiar uma governação orçamental moderna e a implementação do presente roteiro**

2017	Especificar os critérios a cumprir para um futuro SIGF, de modo a dar uma resposta completa às necessidades específicas das reformas futuras de Timor-Leste ao nível da governação orçamental: incluir as submissões orçamentais (plano e orçamento), execução orçamental, gestão e monitorização de caixa, informações e indicadores não-financeiros (desempenho), monitorização e avaliação de programas e planeamento e preparação de orçamentos plurianuais.
2017-2018	Iniciar uma análise interna, possivelmente envolvendo peritos internacionais se tal for necessário, à adequação e funcionalidade do SIGF atual de Timor-Leste com referência aos critérios acima indicados.
2018-2019	Sujeito às conclusões da análise interna, conduzir uma avaliação completa às soluções alternativas no mercado para providenciar um SIGF que responda de forma plena aos critérios acima delineados. Dependência: <i>requer progresso a nível de capacidades em prol de uma análise rigorosa da relação custo-benefício dos padrões profissionais internacionais.</i>
2018-2019	Sujeito à consideração/implementação do relatório de avaliação, implementar uma solução de TIC para um sistema funcional de FMIS para a preparação do orçamento (inclui planeamento incorporado), possibilitando a atualização regular e possibilidade de ser integrado mais módulos no futuro. Dependência: <i>este progresso será essencial para permitir que a orçamentação por programas passe a ser a base da dotação orçamental a ser aprovada pelo Parlamento Nacional.</i>

4.4 Condicionamentos mais claros da política fiscal para a orçamentação

Atualmente Timor-Leste carece de uma norma fiscal vinculativa ou de um objetivo fiscal assente na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas à luz de um cenário realista para o desenvolvimento da economia nacional. Pode argumentar-se que a provisão sobre o RSE (“rendimento sustentável estimado”) na Lei do Fundo Petrolífero de 2005 pode funcionar como um condicionalismo da política fiscal. Todavia a regra do RSE pretende apenas estabelecer limites à contribuição do Fundo Petrolífero para o orçamento, não condicionando nem a despesa total nem o défice.

No relatório da OCDE sobre o país, refere que regras fiscais são ferramentas que os países podem adotar para mitigar os riscos fiscais de uma política fiscal excessivamente permissiva (ou excessivamente apertada). Em anos recentes a introdução de regras fiscais tem sido uma forma cada vez mais popular de aplicar a disciplina fiscal. Uma fraqueza atual do processo de orçamento anual em Timor-Leste prende-se com a falta de qualquer sentido real de “limite superior” nas despesas a cada ano: esta é aparentemente parte da razão pela qual o exercício de estabelecimento de teto é relativamente fácil de deslocar em fases subsequentes do ciclo orçamental. Deve assim ser considerada uma regra fiscal suplementara fim de ajudar a garantir a sustentabilidade continuada das finanças públicas no futuro. Deve ser organizado um grupo de peritos em coordenação com a Comissão da Reforma Fiscal (ver capítulo 1) e o GRFE para garantir que uma nova regra fiscal é plenamente compatível com os temas mais latos da reforma da política fiscal. A OECD no relatório que produziu sobre Timor-Leste deu como exemplo, uma abordagem possível a que está delineada no verso da Caixa 4.6 para fins ilustrativos: este exemplo diz respeito a uma regra de crescimento de despesas que poria um limite no crescimento da despesa total no ano orçamental e nos anos do Quadro de Despesa a Médio Prazo, sem prejuízo de ser disponibilizada flexibilidade extra de acordo com aumentos no crescimento das receitas. Todavia a especificação e natureza precisa de um quadro de regras fiscais necessita da elaboração de um documento de política sobre a inclusão de uma regra fiscal específica que a ser aprovada constará da nova revisão da LOGF.

CAIXA 8 DO ROTEIRO: Considerar a introdução de uma Regra Fiscal específica para o país

2017	Documento de política sobre a possível introdução de uma regra fiscal, levando em conta as constatações (interinas) da Comissão de Reforma Fiscal e da Reforma e do Fomento Económico.
2018	Incorporar a regra fiscal proposta na nova LOGF, incluindo um mecanismo para reporte e fiscalização públicos. Sinergia: <i>será apropriado incluir a provisão relativa à regra fiscal numa LOGF, conforme delineado na secção 3.3.</i>

Por norma as regras de despesa assumem a forma de um limite sobre o crescimento nominal ou real da despesa a médio prazo. Em 2015 foram aplicadas regras de despesa em 23 países (11 economias avançadas e 12 economias emergentes). O limite é habitualmente definido em termos da taxa de crescimento estrutural ou do nível do PIB, uma taxa absoluta de crescimento nominal ou real ou um alvo específico nominal ou real a médio prazo (o último caso é equivalente a um QDMP plurianual fixo). O compacto fiscal da União Europeia restringe a taxa de crescimento da despesa de membros da UE à taxa de crescimento do PIB mais a taxa de crescimento de proveitos provenientes de receitas fiscais autónoma. Este último aspeto pode ser benéfico em especial para Timor-Leste, em face da necessidade urgente de mobilizar recursos domésticos e de desenvolver a base tributária. De facto, as tarefas iniciais da Comissão da Reforma Fiscal giram em torno da necessidade de aumentar as receitas domésticas e em clara articulação com a Reforma e do Fomento Económico.

Aquando da consideração da adoção de uma regra de despesa é necessário ter em conta pelo menos duas situações. Em primeiro lugar, o PIB é altamente volátil em Timor-Leste, devido à flutuação no preço do petróleo e ao esgotamento das reservas petrolíferas. Isto faz com que seja difícil produzir uma estimativa fiável para o crescimento estrutural do PIB. Nestas circunstâncias o limite para uma regra de despesa pode ser definido em termos do crescimento do PIB não-petrolífero, o que é um indicador muito mais estável, ou em termos de uma taxa de crescimento absoluto nominal ou real.

Em segundo lugar, é necessário levar em conta as realidades sociais e específicas do país em causa. Uma regra que limite a taxa anual de crescimento da despesa à tendência do PIB não-petrolífero (que se situa na ordem dos 4 por cento ao ano), e que interrompa assim a necessidade de levantamentos excessivos a partir do Fundo Petrolífero, pode não ser politicamente viável no curto prazo – pelo menos até 2020, um período que coincidirá com vários projetos de investimento “antecipado” já planeados. De modo semelhante, uma das debilidades económicas atuais de Timor-Leste é o nível relativamente baixo de despesa pública em áreas como a educação e saúde. Os aspetos rígidos de uma regra de despesa poderiam ser contrabalançados por um tratamento mais favorável ao crescimento adicional da despesa em áreas específicas tais como a Saúde, Educação, Agricultura etc.

4.5 Quadro de orçamentação de capital

Orçamentação efetiva de capital e investimentos efetivos em infraestruturas são essenciais para promover a capacidade e o potencial de crescimento da economia timorense no futuro. Em face deste imperativo, será importante prestar especial atenção ao estabelecimento de um sistema sólido e rigoroso para a alocação de fundos de capital e para a seleção, análise a revisão de projetos¹.

Em Timor-Leste existem atualmente 21 programas sob o Fundo das Infraestruturas (FI) aprovados relativamente ao Orçamento de 2017. Estes programas do FI são concebidos para estar em linha com o Plano Estratégico de Desenvolvimento e destacar o investimento de capital em áreas de infraestruturas essenciais tais como estradas, água, fornecimento de eletricidade, irrigação, edifícios públicos e desenvolvimento de portos e aeroportos.

Como parte do processo orçamental anual são enviados novos projetos de investimento ao Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico. A avaliação de novos projetos assenta em métodos de “avaliação segundo múltiplos critérios”, desenvolvidos pelo Secretariado dos Grandes Projetos em nome do CAFI. A avaliação incide nos critérios seguintes: (i) investir em projetos prioritários com o máximo de impacto económico e social, (ii) melhorar as infraestruturas em prol do

desenvolvimento económico de Timor-Leste, e (iii) apoiar o crescimento e os setores essenciais do Plano Estratégico de Desenvolvimento para 2011 a 2030. Para além dos critérios relativos à importância do projeto, é prestada atenção, ao fator da prontidão (disponibilidade de terrenos, impacto ambiental, progresso de preparação) dos projetos a serem financiados.

Muitos países em vias de desenvolvimento, têm processos centralizados para o planeamento de investimentos. É este o caso também de Timor-Leste, onde as infraestruturas, tanto no setor económico (autoestradas, aeroportos, estradas, caminhos de ferro, água e esgotos, eletricidade e gás, gasodutos e telecomunicações) como no setor social (escolas públicas, hospitais, prisões, etc.) são financiadas a partir do Fundo de Infraestruturas e geridas pelo Conselho de Administração do Fundo de Infraestruturas (CAFI). A maior parte das economias avançadas começaram a afastar-se do planeamento centralizado de infraestruturas nas décadas de 1960 e 1970, preferindo atribuir um papel maior aos Ministérios, em virtude de serem vistas como as entidades mais bem colocadas para gerir os equilíbrios dentro das políticas setoriais. Mais recentemente, alguns países da OCDE, voltaram a centralizar alguns aspetos do planeamento de capital. Conforme o relatório da OCDE sobre o país, considera que o atual funcionamento é adequado à fase no qual o País se encontra e que o FI serve de motor de desenvolvimento de projetos fundamentais para o País que depois de finalizados,

são entregues aos Ministérios para entrarem em funcionamento. Já foi iniciado em 2015 a inclusão de um programa dentro do FI para Reabilitação e Operações e Manutenção para infraestruturas Básicas (estradas nacionais, rurais, água e saneamento etc) que se espera a vir a desenvolver no futuro para cobrir todas as áreas de infraestruturas do País.

O Governo irá considerar ainda, a melhoria continua dos atuais procedimentos de orçamentação de capital de desenvolvimento, com vista a uma melhor integração no processo de planeamento fiscal global, ao mesmo tempo que se mantêm e melhoram os padrões de avaliação uniformes e a partilha de conhecimentos especializados ao nível da gestão de projetos com os Ministérios.

O planeamento de capital do Governo deve estar integrado no processo de planeamento a longo prazo descrito no capítulo 3.

Em segundo lugar é necessário que o Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico incida mais nas tarefas que permanecem centralizadas. Isto diz respeito à aplicação de normas de avaliação uniforme, à supervisão de avaliações, à prestação de pareceres ao Gabinete do Primeiro-Ministro e ao Ministério das Finanças sobre o envelope global do Fundo de Infraestruturas, aos ajustes a projetos e novos projetos propostos pelos Ministérios, ao desenvolvimento de conhecimentos especializados sobre projetos de PPP e pareceres relativos a projetos de PPP propostos por Ministérios e ao desenvolvimento e partilha de conhecimentos especializados sobre gestão de projetos aos Ministérios.

Em terceiro lugar o Fundo de Infraestruturas deve permanecer intacto como o veículo de financiamento de investimentos, enquanto o envelope do Fundo e os orçamentos nele incluídos para projetos em curso e novos projetos serão no futuro decididos através do processo regular de planeamento fiscal. Esta provisão permitirá a transição de saldos no final de cada ano orçamental. Garantirá ainda a supervisão interministerial de todos os principais projetos de investimento através do CAFI, ao mesmo tempo que facilitará a fiscalização do planeamento estratégico por parte do Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico.

Em quarto lugar é necessário reforçar os procedimentos de avaliação de projetos. Embora os critérios desenvolvidos pelo CAFI para a avaliação de projetos sejam sólidos é possível melhorar a uniformização das estimativas de custos e benefícios e garantir mais eficazmente a objetividade das avaliações através de requisitos processuais. Métodos com aplicação de diversos critérios são úteis para a apresentação de uma matriz de fatores qualitativos que influenciam as decisões políticas. Contudo, na área dos investimentos em infraestruturas essenciais – que envolvem enormes somas de dinheiro público, em termos de consequências da qualidade da formulação de decisões para o desenvolvimento económico – as políticas devem ser informadas sobretudo por análises de custos e benefícios conduzidas segundo padrões profissionais internacionais e englobando todas as etapas do ciclo de projetos (pré-seleção de projetos, avaliação intercalar e avaliação pós-projeto).

Este objetivo pode ser avançado pela atribuição do papel de avaliação a uma agência especializada próxima do Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico. Potencialmente o Secretariado do CAFI pode servir para este fim, uma vez que já detém conhecimentos especializados e que a sua composição interministerial garante uma certa objetividade que poderia em caso de extrema complexidade, ser adjudicado a um gabinete de estudos económicos nacional ou internacional.

CAIXA 9 DO ROTEIRO: Processo de Orçamentação de Capital

2019-2020 Integrar a orçamentação de capital de forma mais plena no quadro fiscal a médio prazo, com discussões políticas nas Jornadas Orçamentais, juntamente com outras decisões sobre alocação de recursos.

Dependência: *requer progresso na implementação do QDMP e no desenvolvimento / melhoria do fórum de consulta pré-orçamento*

2019-2020 Continuar o papel do Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico nas tarefas que continuam centralizadas, incluindo a aplicação de padrões de avaliação uniformes e a prestação de pareceres ao Gabinete do Primeiro-Ministro e ao Ministério das Finanças sobre o envelope global do Fundo de Infraestruturas e sobre os ajustes a projetos e os novos projetos propostos pelos Ministérios.

2018-2019 Desenvolver a qualidade e rigor dos procedimentos de avaliação de projetos em linha com padrões profissionais internacionais.

Dependência: *ligado ao progresso na formação de especialistas e desenvolvimento de funcionários a nível da Gestão de Recursos Humanos (ver capítulo 4)*

4.6 Monitorização e Avaliação de Programas (M&A)

Um dos elementos mais difíceis da governação orçamental é garantir que os fundos públicos, uma vez alocados e gastos, possam ser sujeitos a monitorização e avaliação contínuas para garantir que se consegue uma boa relação qualidade-preço. O princípio orçamental 8 da OCDE apela à “*avaliação e revisão dos programas de despesa (incluindo recursos associados a pessoal e despesas fiscais) de uma forma objetiva, rotineira e regular, a fim de informar a alocação de recursos e a redefinição de prioridades, tanto dentro dos Ministérios como através do Governo como um todo*” e para “*apurar periodicamente as despesas globais (incluindo despesas fiscais) e realinhar o seu alinhamento com os objetivos fiscais e as prioridades nacionais, levando em conta os resultados das avaliações; notando que para uma análise tão abrangente ser eficaz será necessário que dê resposta às necessidades práticas do Governo como um todo*”. Esta secção identifica como o Governo irá avançar na monitorização e avaliação de programas de despesa –, ao passo que a secção 4.7 considera as várias abordagens com vista à introdução de um modelo adequado de análise de despesas.

A monitorização e avaliação de programas (M&A) é uma ferramenta para avaliar e melhorar políticas e para realocar recursos para onde estes possam ter o maior impacto. A M&A envolve o uso de dados gerados durante o decurso da execução de programas em conformidade com o plano e as dotações orçamentais para o efeito e avaliar a concretização desses objetivos através de metodologias profissionais e uniformes. Esta avaliação possibilita uma reavaliação ampla da justificação política para a continuação de um programa, revisão ou simplesmente acabar em face de outras modalidades e/ou prioridades políticas concorrentes a serem integradas na revisão política dos mesmos.

Os primeiros passos foram iniciados com a aprovação do Decreto-Lei n.º 22/2015 sobre a criação a unidade de planeamento, monitorização e avaliação. Para continuar a desenvolver uma cultura de M&A no Governo é assim importante que na próxima orgânica dos Ministérios do próximo Governo sejam estabelecidas unidades de M&A e exista uma estrutura uniformizada em todos os Ministérios para as funções de Gestão de Finanças Públicas (planeamento, orçamento, execução, reporte, monitorização, avaliação) para a adoção sistemática de M&A a todo o Governo e melhorar a coordenação em funções de Gestão de Finanças Públicas.

O percurso normal da realização de exercícios de M&A em cada Ministério pode consistir em decisões no sentido de mudar o desenho de um programa a fim de o tornar mais efetivo ou eficiente, sendo que os recursos poupados graças a uma maior eficiência poderão ser usados para alargar o nível de serviços prestado neste ou noutros programas do mesmo Ministério ou ser alocado a outro Ministério para implementar um programa diferente.

Os elementos essenciais da orçamentação por programas – incluindo clareza sobre recursos alocados a objetivos

específicos, clareza sobre objetivos de programas e definição de alvos e indicadores – caminham de mão dada com a implementação de sistemas de M&A. Por sua vez, uma fase ativa de M&A no ciclo político promove uma cultura de responsabilização e desempenho que tende a apoiar a concretização de objetivos nacionais de planeamento.

Assim sendo, é também importante que ao nível central do Governo, através da UPMA, se desenvolva e emita diretivas sobre a condução de avaliações, incluindo provisões sobre o desenvolvimento dos termos de referência, a participação de peritos externos ou de gabinetes de consultoria independentes, o uso de dados disponíveis sobre desempenho e auditoria interna e a apresentação/publicação de relatórios em linha com o que acontece nas melhores práticas internacionais.

É também importante que os Ministérios sejam os principais responsáveis pelo planeamento e escolha da calendarização dos exercícios de M&A e que tenham algum papel em termos de influenciar o modo como as constatações destes exercícios são utilizadas. A este respeito, o carácter vinculativo de tetos orçamentais plurianuais, uma vez estabelecidos, constitui um fator de apoio importante. Como se compreende, um ministério irá hesitar em pedir uma avaliação caso os resultados se possam tornar públicos antes da conclusão das negociações orçamentais ou caso haja o risco de serem deslocadas poupanças a partir deste Ministério para outro para a implementação de um outro programa. A estabilidade dos tetos orçamentais definidos, com o controlo e a responsabilidade operacionais a pertencerem aos próprios Ministérios, é um fator positivo que promove uma cultura de avaliação na administração pública.

Em termos mais genéricos, deve-se notar que exercícios de M&A de alta qualidade requerem o contributo de pessoal profissional, analítico e competente. O desenvolvimento destas competências deve ser uma prioridade para a definição de uma estratégia de Monitorização e Avaliação aos diferentes níveis seguida de estratégia de desenvolvimento de recursos humanos de Timor-Leste (ver também capítulo 5). Dada a importância transversal desta capacidade analítica, no curto e médio prazo, o Governo considera uma prioridade o desenvolvimento de um quadro de funcionários especializados em economia nesta área específica. Tal como em outros países, será esperado que um quadro ou serviço económico com estas características sirva áreas tais como estimativa económica e orçamental, estratégia fiscal, avaliação de capital, avaliação de programas, análise de questões transversais e análise da despesa.

Por fim, para serem tão efetivos quanto possível os exercícios de M&A, estes devem ir para lá de análises *ad hoc* ou arbitrárias a áreas menores de despesa, seguindo ao invés um programa plurianual estruturado desenhado com vista a dar indicações sobre áreas amplas e política nacional e sectorial ao longo do tempo. Deste modo, os exercícios de M&A podem informar e contribuir para a efetividade de análises periódicas da despesa (ver secção seguinte).

CAIXA 10 DO ROTEIRO: Monitorização e Avaliação

- 2017-18 Definição estratégica de um quadro de M&A nos vários níveis. Com o alargamento da orçamentação por programasserão necessárias orientações claras sobre o desenho, implementação e papéis e responsabilidades nesta matéria de M&A e a criação de capacidades aos diferentes níveis de monitorização. Implementação das medidas previstas no DL n.º 22/2015 sobre a criação de unidades de M&A nos ministérios e ligado ao facto do país necessitar de um corpo técnico especializado sobre a M&A em 2020.
- 2018 Os Ministérios, o MF e a UPMA devem especificar o programa e o calendário para os exercícios de M&A; o programa global deve ser apresentado perante o Governo para aprovação de acordo com o seu realismo e ambição.
- 2019 Iniciar a implementação de exercícios de M&A em todos os ministérios / serviços e fundos autónomos com base nas diretivas e no programa aprovado.
- 2020 Introdução de um quadro especializado de profissionais económicos e de avaliação na função pública de Timor-Leste.

Dependência: Os passos anteriores requerem progresso continuado em termos da implementação e do entendimento a nível de todo o Governo da abordagem de orçamentação por programas, incluindo a especificação de objetivos e indicadores de programas

Dependência: Plano estratégico de M&A aos vários níveis e progresso sustentado na implementação de sistemas de M&A efetivos e potencial introdução de um quadro económico, ligados ao progresso na Gestão de Recursos Humanos / formação de especialista e desenvolvimento de pessoal (ver capítulo 4)

Sinergia: O progresso na implementação de M&A pode facilitar ou mesmo sobrepor-se à implementação dos modelos de análise de despesa delineados na secção 3.8 e apoiar o desenvolvimento de quadros e indicadores de desempenho (secção 3.3).

Sinergia: O progresso na implementação de M&A pode igualmente promover a relevância, qualidade e abrangência de relatórios orçamentais, facilitando uma fiscalização mais efetiva por parte do Parlamento Nacional e da Câmara de Contas.

4.7 Análise da Despesa

Assim que seja alocado financiamento a uma área específica é muitas vezes difícil que esses recursos sejam reavaliados de forma crítica e potencialmente libertados para serem realocados a outras áreas. Os sistemas de M&A podem servir como ferramenta para aumentar o escrutínio de programas individuais como parte da abordagem mais ampla à orçamentação de desempenho (ver capítulo 2). Para conseguir um maior escrutínio a este nível de despesa, são necessárias ferramentas adicionais tais como as enunciadas no relatório da OCDE sobre o país na análise de despesa para identificar espaço fiscal extra, análise da relação qualidade-preço e a relevância das políticas a nível das despesas em curso.

Tabela 4.2. Tipologia de revisões de despesa e de avaliações de desempenho

Objetivo principal		
Análise: analisar a gestão, estruturas e/ou políticas de modo a melhorar a eficiência e a efetividade	Criar espaço fiscal: realocar e/ou reduzir a despesa governamental para programas e organizações	
Avaliação de desempenho (programa, política ou avaliação organizacional)	Revisões da Despesa	
	<table border="1"> <tr> <td> Avaliações de eficiência Critérios primários: eficiência – Identificar de que se podem conduzir as políticas atuais com menos recursos Exemplos: Finlândia “Programa de Produtividade” (2005-15) Coreia “Autoavaliação do Programa Orçamental” (2005-) </td> <td> Avaliação estratégica Critérios primários: eficiência e priorização – Identificar o que o Governo deve ou não deve fazer Exemplos: Austrália “Revisões abrangentes da despesa”; “Avaliação estratégica” (2007) Canadá “Avaliação de Programas” (1994); “Avaliação Estratégica” (2009) Dinamarca “Revisão da Despesa” (em curso) Holanda “Avaliação Interdepartamental de Políticas” (1982; 2009-presente) Reino Unido “Revisão da Despesa” (1998-presente) </td> </tr> </table>	Avaliações de eficiência Critérios primários: eficiência – Identificar de que se podem conduzir as políticas atuais com menos recursos Exemplos: Finlândia “Programa de Produtividade” (2005-15) Coreia “Autoavaliação do Programa Orçamental” (2005-)
Avaliações de eficiência Critérios primários: eficiência – Identificar de que se podem conduzir as políticas atuais com menos recursos Exemplos: Finlândia “Programa de Produtividade” (2005-15) Coreia “Autoavaliação do Programa Orçamental” (2005-)	Avaliação estratégica Critérios primários: eficiência e priorização – Identificar o que o Governo deve ou não deve fazer Exemplos: Austrália “Revisões abrangentes da despesa”; “Avaliação estratégica” (2007) Canadá “Avaliação de Programas” (1994); “Avaliação Estratégica” (2009) Dinamarca “Revisão da Despesa” (em curso) Holanda “Avaliação Interdepartamental de Políticas” (1982; 2009-presente) Reino Unido “Revisão da Despesa” (1998-presente)	

Fonte: OCDE (2013)

As revisões de despesa são por norma complementos de uma “orçamentação de cima para baixo”, ou seja, uma orçamentação dentro de condicionalismos fiscais gerais claros, e de uma orçamentação a médio prazo. Sem revisões de despesa o processo orçamental – tanto anual como plurianual – corre o risco de se tornar demasiado mecânico (com as alocações de despesa para cada linha ministerial a serem prolongadas de um ano para o ano seguinte) ou demasiado subjetivo (com decisões difíceis a irem sendo proteladas até serem inevitáveis e com decisões a serem tomadas sem referência suficiente a dados concretos e análises). As revisões de despesa são ainda um complemento natural à orçamentação a médio prazo, com revisões periódicas de prioridades de recursos a coincidir com a calibragem periódica dos envelopes de despesa e planos estratégicos a médio prazo.

O relatório da OCDE sobre o país refere que o uso de procedimentos de revisão da despesa aumentou rapidamente ao longo da última década. Na área da OCDE, cerca de metade dos países membros têm procedimentos destes estabelecidos (Robinson 2014).

Análise da base da despesa

Para um país sem experiência prévia de condução de uma revisão da despesa como o caso de Timor-Leste, o ponto de partida será começar por uma **análise da linha base atual da despesa**. Esta análise examinará a composição global da despesa em cada área setorial e fornecerá elementos sobre os fatores que determinam o crescimento da despesa (ver por exemplo, OCDE (2017, a ser elaborado) para obter uma análise da linha base do orçamento da Polónia). A análise pode também incidir luz sobre as “rigidez” no padrão de despesas existente: é sabido que alguns tipos de despesa são mais fáceis de mudar a curto e médio prazo do que outros:

- alguns elementos de despesa são vinculativos ou obrigados previamente por razões constitucionais, jurídicas ou contratuais (por exemplo juros de dívida, salários, pensões, pagamentos referentes a projetos de capital e Parcerias Público-Privadas ou pagamento de serviços públicos);
- outros fazem parte das expectativas políticas legítimas do público (por exemplo apoios sociais);
- e ainda outras áreas de despesa podem ser sensíveis a nível político ou terem um valor especial devido a outras razões.

A análise da linha base da despesa não irá por si providenciar conclusões sobre poupanças políticas e sobre para onde os recursos devem ser realocados. Na verdade, uma conclusão típica desta análise poderá ser que o nível de despesa “discrecionária” é muito pequeno – demasiado pequeno, em muitos casos, para satisfazer os requisitos futuros ao nível da gestão da despesa. Ao invés disto, a análise da linha base da

despesa promove um maior apreço pela escala e natureza da despesa pública, bem como uma reflexão mais profunda sobre a justificação para a despesa nas várias áreas; podendo assim ajudar a orientar e a informar uma análise da despesa com uma maior incidência em políticas.

Análise da Eficiência

Uma revisão da despesa focada na eficiência examina a alocação atual de recursos da perspectiva da relação qualidade-preço, sem necessariamente questionar a justificação política dos vários programas. É possível que sejam encontradas oportunidades de poupança a nível de eficiência em áreas de desperdício ou duplicação, porém estas poderão resultar também da instrumentalização ineficaz de políticas: subsídios por comportamentos desejáveis em vez de impostos sobre comportamentos indesejáveis; o uso de subsídios em vez de regulações bem desenhadas; produção interna em vez de adjudicação externa e prestação de serviços externos (quer pelo setor privado ou por serviços e fundos autónomos). A um nível mais fundamental a análise da eficiência pode também englobar uma análise sistemática para examinar os níveis de pessoal, estruturas administrativas e mandatos estratégicos de instituições públicas.

A busca por poupanças a nível de eficiência não é necessariamente realizada para levar a um repensar fundamental da justificação dos programas em análise. Contudo é apropriado neste contexto considerar os níveis de serviço atuais e colocar questões como: O que aconteceria se este programa fosse abolido ou deixado para o mercado? O que aconteceria se este instrumento político específico do programa fosse eliminado? De que forma se enquadra este programa nas prioridades políticas do Governo como um todo? Para promover este repensar fundamental alguns países consideraram útil estabelecer uma “opção de poupanças/eficiência” obrigatória para cada revisão da despesa, como por exemplo que medidas seriam necessárias para conseguir poupanças na despesa pública de 20% neste programa? Estes são os caminhos a explorar num futuro próximo.

Análise da Despesa de um ponto de vista estratégico ou político Tendo conseguido clareza sobre a composição e motores da despesa atual, bem como sobre os níveis de poupança a nível de eficiência que podem ser obtidos, temos que para muitos países são necessárias avaliações fundamentais assentes em políticas para que os programas possam ser priorizados de acordo com os recursos finitos disponíveis. Estas **revisões estratégicas da despesa** devem ser feitas periodicamente (não mais do que uma vez a cada 2 a 3 anos), dado envolverem um nível elevado de esforço e análise intensivos que não pode (e não deve) ser exercido todos os anos. Deve-se procurar aproveitar estas revisões para fazer uma reavaliação crítica detalhada de onde os fundos públicos estão a ser alocados, se estão a conseguir os impactos desejados e se mantêm a sua validade política.

Tabela 4.3. Rumo a um modelo de Revisão da Despesa para Timor-Leste: Considerações sobre desenho

Elementos básicos de desenho		
<i>Quem conduzirá a revisão?</i>	<i>Âmbito da revisão? ("O quê?")</i>	<i>Metodologia/abordagem ("Como?")</i>
<ul style="list-style-type: none"> - agentes de ministérios - agentes do MF / UPMA - unidade de avaliação especializada - consultores externos - papel da comissão orientadora: envolvimento administrativo / político 	<ul style="list-style-type: none"> - toda a despesa ("abrangente") ou despesa com setores / programas - análise de eficiência e/ou políticas/prioridades nacionais - programas ministeriais ou com transversalidade governamental - racionalização de entidades 	<ul style="list-style-type: none"> - análise da linha base da despesa - resposta a alvos de poupanças e/ou resposta a tetos de despesa - tipo de envolvimento público / civil - análise com incidência no desempenho: uso de quadro de M&A - apresentação de gama de opções políticas ou prescrições políticas
Elementos estratégicos de desenho – avaliação de impactos		
<i>Impactos sobre pessoas</i>	<i>Impactos sobre o crescimento</i>	<i>Impactos sobre o setor público</i>
<ul style="list-style-type: none"> - distribuição e igualdade de rendimentos: coeficiente Gini - indicadores de bem-estar: acesso a serviços públicos essenciais - impactos na questão do género - impactos ambientais 	<ul style="list-style-type: none"> - investimento público - priorização da educação (investimento em capital humano) - reformas económicas estruturais - política reguladora / burocracia - agenda anticorrupção 	<ul style="list-style-type: none"> - números de pessoal - eficiência e práticas de trabalho do pessoal - adjudicação externa / modelos de prestação de serviços externos - serviços partilhados - Governo digital / dados abertos

Fonte: relatório da OCDE sobre Timor-Leste

Existem vários modelos para como desenhar e conduzir uma Revisão da Despesa. No caso de Timor-Leste deve-se escolher e implementar de forma cuidadosa um modelo que responda aos requisitos de política nacional e que esteja alinhado com as estruturas e competências administrativas. A Caixa 3.4 acima delinea as dimensões que precisam ser consideradas aquando do desenho de um modelo de Revisão da Despesa. Vale a pena sublinhar alguns elementos fundamentais:-

- a) **quem deve conduzir a revisão** – por exemplo análises conduzidas pelos próprios ministérios; pelo Ministério das Finanças e UPMA; por uma equipa competente de avaliadores no seio do Governo; ou por consultores profissionais externos.
- b) **quem deve fiscalizar e orientar a revisão** – por exemplo um grupo de peritos independentes; o Ministério das Finanças e a UPMA; um painel de altos dirigentes da administração pública apoiados por assessores e/ou um subcomité do Conselho de Ministros. Em muitos países, um pequeno grupo de dirigentes da administração pública, assessores e peritos externos são uma forma eficaz em combinar a credibilidade com a relevância de cariz político.
- c) **que áreas devem ser revistas** – por exemplo uma abordagem ‘abrangente’ procurando cobrir o grosso das despesas, ou pelo menos o grosso dos elementos discricionários da despesa; ou em alternativa, uma revisão mais seletiva e incisiva de setores específicos; se devem ser incluídas despesas fiscais; e em que medida a avaliação pode englobar outras áreas de ação governamental nos setores em questão, nomeadamente a regulação.
- d) **ligação com a agenda de orçamentação de desempenho/programas**: O processo de revisão deve destacar de que forma os objetivos delineados na narrativa orçamental (ver secção 3.2 acima) correspondem ao plano estratégico do Governo; e por conseguinte em que medida em que as alocações orçamentais apoiam a concretização destes objetivos governamentais. Os resultados deste aspeto da revisão, devem informar os processos de reforma e desenvolvimento em curso nesta área.
- e) **o que deve ser o resultado do processo de revisão** – por exemplo um relatório confidencial ao Conselho de Ministros no contexto da fase de preparação do orçamento, delineando opções políticas e compromissos para consideração; ou um documento público publicado juntamente com o orçamento mostrando as conclusões do Governo em relação ao exercício de revisão e mostrando como as suas prioridades a médio e longo prazo serão financiadas e concretizadas.

Tal como a Tabela 3.4 ilustra, uma revisão da despesa tem potencial para estimular o debate e um pensamento criativo no seio do Governo, da administração pública e do público, relativamente à vasta gama de desafios políticos que se deparam a um país. No contexto da introdução de dimensões a médio prazo mais claras para a orçamentação (ver capítulo 2), e dada os desafios das finanças públicas de Timor-Leste, o Governo irá comprometer-se a realizar um exercício com estas características como descrito na caixa 12 do roteiro que conduza exercícios semelhantes em intervalos de aproximadamente 2 a 3 anos, como uma componente permanente do sistema orçamental.

CAIXA 11 DO ROTEIRO: Revisão da Despesa

- 2018 – 1.º T Conduzir uma **Análise da Linha Base da Despesa** a fim de conseguir um melhor entendimento sobre os componentes e motores da despesa pública, incluindo no que se refere a áreas relativamente “flexíveis” e “discricionárias” de despesa
- 2018 – 2.º T Fazendo uso da Análise da Linha Base, conduzir uma **Revisão da Despesa** para examinar a margem para poupanças dentro do quadro político existente, incluindo por via da eliminação de situações de desperdício e duplicação e da otimização da prestação de serviços.
Sinergia: *A Análise de Eficiência pode ser realizada de forma útil juntamente com a Análise Institucional Governamental (ver capítulo 4)*
- 2019 – 1.º T Conduzir uma **Revisão da Despesa (a) para reavaliar a proximidade da alocação de recursos com as prioridades estratégicas e de desenvolvimento nacionais**, e (b) para identificar margem para poupanças consideráveis ao nível da despesa e para redefinição de prioridades com base em políticas.
Sinergia: *O sistema de Monitorização e Avaliação (M&A), uma vez totalmente estabelecido e operacional, deverá gerar materiais analíticos úteis para apoiar Revisões da Despesa regulares e mais sistemáticas.*
Dependência: *Ligada ao progresso na Gestão de Recursos Humanos / formação de especialista e desenvolvimento de pessoal (ver capítulo 4)*

4.8 Controlo Financeiro e Auditoria

O Princípio Orçamental 10 da OCDE apela aos Governos para que “*promovam a integridade e qualidade das estimativas orçamentais, planos fiscais e implementação orçamental através de garantias de qualidade rigorosas, incluindo auditorias independentes*”, incluindo “*reconhecendo e facilitando o papel das auditorias internas independentes enquanto salvaguarda essencial da qualidade e integridade dos processos orçamentais e da gestão financeira em todos os ministérios e agências públicas*” e “*apoiando o papel da entidade fiscalizadora superior (EFS) no que diz respeito a lidar com todos os aspetos de responsabilização financeira, incluindo através da publicação de relatórios de auditoria de forma atempada e relevante para o ciclo orçamental.*”

Deste modo, o desenvolvimento de um quadro de controlo de interno do estado e do papel das diferentes instituições fazem parte da agenda alargada reforma da governação orçamental no país que o Governo considera prioritário e que está ser tomada iniciativa legislativa neste sentido.

Auditoria e controlo internos

O Conjunto de Ferramentas da OCDE sobre Transparência Orçamental reconhece que “*Os procedimentos de auditoria interna são essenciais para proteger fundos públicos contra situações de uso indevido, fraude e desperdício. Os inspetores financeiros e os auditores externos têm também um papel importante na ajuda à melhoria dos níveis globais de efetividade organizacional*”. O Conjunto de Ferramentas destaca ainda três “pontos de partida sugeridos”, indicando que os procedimentos de auditoria interna devem:

- operar de forma independente, em linha com normas profissionais de auditoria
- envolver auditorias regulares aos principais processos financeiros (por exemplo salários, gestão de caixa, cobrança de receitas) e às principais unidades de despesa e receita (por exemplo ministério da educação, solidariedade, saúde, administração de receitas), e
- comunicar constatações e recomendações a todos os intervenientes relevantes, incluindo os dirigentes da administração pública relevantes e ao Ministério das Finanças e à auditoria externa.

O Gabinete de Auditoria Interna (GAI) foi estabelecido como parte do Ministério das Finanças em 2013. O GAI tem quatro competências: conduzir auditorias internas; conduzir investigações; conduzir consultas; e agir como ponto focal entre a EFS e ao MF. As revisões são feitas por referência às normas internacionais do Instituto de Auditores Internos (IAI).

O GAI está ainda encarregue de prestar pareceres e orientações em relação à redação de políticas de auditoria interna e à organização, coordenação e formação de todos os profissionais de auditoria interna do setor público, em coordenação com o centro de formação de GFP (ver capítulo 4). Os preparativos para tal encontram-se em fase avançada.

O GAI envia, igualmente os relatórios à EFS e mantém comunicações com este órgão para evitar a duplicação de tarefas. Discute ainda com a EFS as áreas consideradas como tendo uma maior avaliação de risco.

À medida que os níveis de capacidade de GFP dentro da administração pública se desenvolvem a prioridade mais importante será desenvolver a capacidade e a eficácia das unidades de auditoria interna dentro de cada ministério, de modo a enviar sinais importantes sobre a eficiência e qualidade da despesa diretamente para a administração de cada organização e a coordenação com outras entidades no sistema de controlo interno do estado.

CAIXA 12 DO ROTEIRO: Auditoria e controlo internos

2017	O GAI/MF deve exercer o seu papel central na coordenação de funções de auditoria interna a nível de todo o Governo e o primeiro passo no desenvolvimento de uma função de auditoria interna nos ministérios, ensaiando duas auditorias envolvendo auditores de ministérios como primeiro passo no desenvolvimento de um quadro de auditores internos em Timor-Leste.
2017	O GAI/MF prepara e publica um plano para o desenvolvimento progressivo da capacidade de auditoria interna (institucional e profissional) a médio prazo, com vista a incorporar auditorias de desempenho.
2018-2020	O GAI/MF continua o seu papel central na coordenação de funções de auditoria interna a nível de todo o Governo e na formação de mais profissionais de auditoria nos ministérios.
2020-2022	Devem ser estabelecidas progressivamente unidades de auditoria interna independentes em cada ministério. Dependência: <i>Ligada ao progresso na Gestão de Recursos Humanos / formação de especialista e desenvolvimento de pessoal (ver capítulo 4).</i>

Inspeção-Geral do Estado

A Inspeção-Geral do Estado (IGE) foi estabelecida pelo Decreto-Lei N.º 22/2009 com o intuito de conduzir inspeções e auditorias ordinárias e extraordinárias, bem como outras ações de controlo ao nível do Governo, como sejam investigações e inquéritos. A IGE visa igualmente rever e avaliar sistemas de controlo interno e propor medidas com base na melhor prática internacional a fim de melhorar estruturas e sistemas e de ajudar na sua implementação. A IGE está também mandatada para conduzir inquéritos e investigações a todas as entidades governamentais e órgãos soberanos que os solicitem. Através do seu papel como serviço de controlo de alto nível, a IGE é importante na garantia da disciplina orçamental, económica e financeira, em linha com os princípios de legalidade, regularidade, boa gestão financeira, economia, eficiência e efetividade da Administração Pública. A IGE possui independência técnica e autonomia administrativa.

Está em curso uma revisão do decreto-lei da IGE, a qual será enviada para a aprovação do Conselho de Ministros em breve.

Câmara de Contas: desenvolvimento da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) de Timor-Leste

O Conjunto de Ferramentas da OCDE sobre Transparência Orçamental refere que “As entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) devem ser instituídas de uma forma que lhes permita conduzir auditorias independentes, regulares e de qualidade elevada. A EFS deve ser encarregue de prestar garantias sobre a conformidade da despesa governamental com as leis, regulações e regras aplicáveis; auditar os relatórios financeiros de fecho de ano do Governo; e cada vez mais avaliar a eficiência e a efetividade de políticas e programas públicos.” O Conjunto de Ferramentas contém “sugestões de pontos de partida” na consideração dos aspetos essenciais do estabelecimento e governação de uma EFS, no sentido que esta deve:-

- contar com recursos financeiros e humanos garantidos e estáveis, bem como acesso irrestrito a informações para realizar o seu mandato de auditoria
- manter documentos, procedimentos públicos e códigos segundo os seus padrões profissionais (por exemplo manuais de ética e de auditoria)
- para prestar informações relevantes e atempadas sobre o seu programa e conclusões de trabalho

- idealmente elevar constatações sobre questões transversais a fim de clarificar questões de eficiência, efetividade, sustentabilidade e integridade a nível da despesa pública no Governo.

De modo semelhante o Conjunto de Ferramentas de auditoria indica que o relatório de auditoria externa preparado pela EFS deve:-

- ser conduzido através de práticas internacionais de auditoria geralmente aceites;
- ser enviado ao Parlamento Nacional assim que seja prático após o relatório de fecho de ano do Governo; e
- idealmente, incluir a auditoria de informações de desempenho reportadas.

O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, estabelecido sob o Artigo 129.º da constituição, é a entidade fiscalizadora superior (EFS) de Timor-Leste. Provisoriamente, e até o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas estar plenamente estabelecido, esta função é exercida pela Câmara de Contas apensa ao Tribunal de Recurso, em virtude da Lei N.º 9/2011.

A EFS audita todas as contas pertencentes à Conta Única do Tesouro, incluindo as contas dos fundos beneficiários. A Ministra das Finanças é obrigada a responder a quaisquer questões levantadas pelo Tribunal ou pela Comissão C do Parlamento Nacional, a qual considera os relatórios do Tribunal enviados ao Parlamento. O Tribunal estabelece um Plano Anual de Auditoria para ser enviado ao Parlamento Nacional e publicado. O Tribunal produz um relatório principal de auditoria anual relativamente às contas governamentais, bem como relatórios de auditoria especiais a respeito de tópicos separados de despesas e receitas. O relatório de auditoria anual precisa ser publicado antes do final do ano a seguir ao ano orçamental. Durante o ano são publicados relatórios especiais, os quais incluem auditorias de conformidade e auditorias de desempenho. A Comissão C elabora um relatório anual sobre as contas com base no Relatório de Auditoria, a fim de ser considerado pelo Parlamento Nacional em plenário.

Ao longo dos últimos anos o Tribunal desenvolveu as suas capacidades e procura aderir às normas internacionais de auditoria externa estabelecidas pela INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores). O funcionamento efetivo do Tribunal de Contas é um pilar importante da governação orçamental moderna em Timor-Leste.

5. AGENDA MAIS AMPLADA REFORMADA GOVERNAÇÃO PÚBLICA:

PROMOÇÃO DA LIDERANÇA, IMPLEMENTAÇÃO E CONFIANÇA

O presente capítulo aborda vários aspetos da governação pública moderna que terão de ser tratados no futuro para apoiar o objetivo de desenvolver o orçamento enquanto ferramenta efetiva no centro da formulação de políticas para o Governo e

para os cidadãos como um todo. Estas medidas de apoio envolvem o reforço e a modernização do sistema de administração pública como um todo; a melhoria da capacidade, gestão e liderança de recursos humanos; e o desenvolvimento da capacidade de outros sistemas, tais como a infraestrutura nacional de estatística. Outras questões relevantes incluem o Governo aberto, o Governo digital, a integridade e o combate à corrupção, as quais são consideradas pelo Governo de Timor-Leste como iniciativas importantes e úteis para assegurar um progresso paralelo ao longo destes outros caminhos de reforma da governação pública.

5.1 Reconsideração das estruturas institucionais/ administrativas de Governo

O SIGMA¹ / Princípios da OCDE para a Administração Pública (2014) reconhece que *“ter uma boa administração pública requer reformas em numerosas e diversas áreas políticas e em muitas organizações. Quando planeadas e implementadas numa base fragmentada e ad hoc as reformas podem não conseguir melhorar a administração pública como esperado. Alcançar resultados requer que o Governo oriente e coordene a implementação de uma visão global em termos de reforma e objetivos priorizados. Deste modo é importante abordar as reformas na administração pública de forma sequencial e desenvolver uma agenda de reforma com uma perspetiva que englobe todo o Governo.”* Os Princípios especificam que a estrutura organizacional da administração pública, os procedimentos, a alocação de pessoal e o papel dos ministérios devem garantir que as políticas e legislação desenvolvidas são implementáveis e que satisfazem os objetivos do Governo.

A organização da administração pública precisa ser eficiente e efetiva para promover uma boa formulação de políticas, apoiar a orçamentação por programas e fomentar clareza a respeito da responsabilização pela concretização de objetivos.

O Governo é um dos principais empregadores, o que não é invulgar para um país com níveis de rendimentos e contextos semelhantes, porém é necessário reconsiderar a sustentabilidade fiscal de um setor público de grande dimensão em face dos desafios fiscais mais amplos do país. O Governo reconhece que alterações à composição orgânica do Governo no contexto do país traz sempre consequências de ajustamento necessário em termos de recursos humanos e novas capacidades necessárias e neste sentido procurará efetuar as análises necessárias e recomendar ao próximo Governo um conjunto de recomendações que foram já efetuadas pela SEFI através dos seus diagnósticos.

De futuro Timor-Leste deverá considerar a possibilidade de fazer uma revisão institucional da sua estrutura de governação a fim de cumprir vários objetivos:-

- a) garantir que as instituições são desenhadas de forma eficiente, com mandatos claros e distintos e delimitação clara de papéis e responsabilidades institucionais/políticos, ao mesmo tempo que se explicitam as oportunidades para ação conjunta através de ministérios/serviços e fundos autónomos em casos particulares
- b) otimizar o alinhamento de estruturas institucionais com os

objetivos prioritários de Timor-Leste definidos no PED e na estratégia de implementação dos ODS, tornando claros os níveis de recursos alocados para diversas áreas e fazendo com que seja mais fácil identificar áreas de despesa e investimento público que possam não estar a ser suficientemente financiadas segundo os requisitos de implementação do PED, e

- c) introduzir maior estabilidade e previsibilidade nas estruturas de Governo e providenciar uma base mais sólida para orçamentação por programas e previsão, gestão e planeamento de despesas a médio prazo.

Ao nível internacional, o período imediatamente anterior a uma eleição nacional tende a ser o melhor período para conduzir uma análise deste tipo, de modo a que o Governo recém-nomeado possa considerar estas recomendações na criação da sua estrutura orgânica (ver capítulo 4).

Garantia de uma alocação equilibrada de recursos a setores sociais

A alínea b) acima está ligada a preocupações da OCDE no seu relatório sobre o país no que se refere à escala do investimento e do orçamento de infraestruturas relacionado com a educação e saúde. Em última instância a alocação equilibrada de recursos entre os vários setores económicos e sociais é uma questão de preferência política, todavia é importante que o processo decisório político e o escrutínio parlamentar sejam informados por informações orçamentais claras e por uma articulação aberta dos planos e aspirações governamentais em relação a estas áreas. Alguns países no mundo consideraram útil o estabelecimento de normas ou diretivas legais sobre a proporção mínima de recursos nacionais que deverá ser alocada a setores sociais. Por exemplo a constituição da Costa Rica especifica que pelo menos 8% do PIB deverão ser alocados à educação, enquanto sob os auspícios da União Africana muitos países africanos adotaram a Declaração de Abuja de 2001, comprometendo-se a alocar pelo menos 15% dos seus orçamentos anuais para o setor da saúde. Embora esta consignação de fundos possa ter desvantagens assim como vantagens, uma especial atenção será dada a este assunto pelo Governo num futuro próximo dando uma oportunidade às autoridades timorenses refletirem sobre mecanismos adequados para garantir que todos os aspetos do PED e todas as obrigações são financiados de uma forma equilibrada e sustentável no futuro.

CAIXA 13 DO ROTEIRO: Reconsideração das estruturas institucionais/administrativas de Governo

2017	<p>Conduzir uma consulta com os ministérios e rever as Avaliações Institucionais realizadas pela Secretaria de Estado para o Fortalecimento Institucional (SEFI) e apresentar as conclusões ao Conselho de Ministros de modo a apoiar a otimização e eficiência da estrutura organizacional e dos modelos de prestação de serviços; com a finalidade de apoiar reformas de governação orçamental, incluindo transparência orçamental, estratégia efetiva de investimento de capital, orçamentação por programas e orçamentação a médio prazo a ser entregues à consideração do próximo Governo.</p> <p>Ligação – Idealmente este exercício deve ser conduzido antes da tomada de posse do VII Governo Constitucional e da introdução de novas leis orgânicas, ou seja, até meados de Agosto de 2017.</p>
2017-2018	<p>Considerar mecanismos adequados e desenhados a nível nacional para promover uma alocação equilibrada de recursos entre setores económicos e sociais.</p> <p>Sinergia: Poderá ser útil considerar estes mecanismos juntamente com o desenho de uma regra fiscal para Timor-Leste (ver capítulo 3)</p>

5.2 Gestão pública e desenvolvimento de recursos humanos

O décimo princípio de governação orçamental da OCDE incide “na integridade e qualidade de previsões orçamentais, planos fiscais e implementação orçamental através de uma garantia de qualidade rigorosa”. Um dos elementos destacados é a necessidade de “investir continuamente nas qualificações e capacidades dos funcionários para que sejam capazes de desempenhar os seus papéis de forma efetiva – quer seja na Autoridade Orçamental Central, nos ministérios ou noutras instituições”. A capacidade e questões de gestão pública e desenvolvimento de recursos humanos em termos mais gerais são de facto essenciais para o sucesso na condução de uma reforma orçamental ampla e na implementação efetiva do PED. Em especial, o desempenho da função pública é diretamente relevante para o aprofundamento da orçamentação por programas, dado promover a responsabilidade ao nível organizacional e administrativo (ver capítulo 3).

Em Timor-Leste, muito se tem vindo a fazer relativamente à compreensão dos atuais pontos fortes e pontos fracos da administração pública. Em 2016, a Secretaria de Estado do Fortalecimento Institucional (SEFI) conduziu um diagnóstico às instituições públicas com o intuito de identificar reformas prioritárias. O diagnóstico abordou sete aspetos, incluindo 1) estratégia e liderança; 2) quadro jurídico e estrutural; 3) gestão de recursos humanos; 4) orçamentação de sistemas, incluindo Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); 5) gestão de ativos e aprovisionamento; 6) questões de organização cultural; e 7)

prestação de serviços e parcerias. Para lá do trabalho da SEFI, a Comissão da Função Pública está a prestar orientação no que toca ao desenvolvimento de recursos humanos, estruturas de carreira, direitos laborais e salários e vencimentos na administração pública. Foi igualmente criado um Centro de Capacitação de Gestão das Finanças Públicas para dar resposta à baixa capacidade dos Ministérios neste campo, sendo um foco importante para formação e desenvolvimento, incluindo no que diz respeito à agenda de reforma baseada no presente Roteiro.

Algumas questões identificadas através dos exercícios de diagnóstico até à data incluem:

- pouca coordenação dentro e entre Ministérios;
- lacunas ao nível de recursos humanos em algumas áreas;
- barreiras linguísticas, incluindo falta de uniformidade no uso das línguas;
- falta de caminhos desenvolvidos para reconhecer e recompensar funcionários qualificados e bem-sucedidos, incluindo a percepção de que o princípio meritocrático não é aplicado de modo uniforme ao nível de promoções e progressões na carreira;
- tendência para contornar decisões e regras, com frequentes mudanças ao nível de regulamentos¹.

Foram igualmente levantadas preocupações sobre a rotatividade elevada de funcionários e a ausência geral de descrições de cargo claras e de papéis e responsabilidades bem definidos para gestores e equipas. Estas lacunas são especialmente importantes do ponto de vista do sucesso da orçamentação por programas, visto esta depender entre outras coisas da atribuição de responsabilidades orçamentais e administrativas a um gestor de programa, com expectativas de desempenho e linhas de responsabilização claras. Para o Governo, estas preocupações levantadas pelas avaliações do SEFI estão a ser tratadas quer na reforma da administração pública que no roteiro que agora se apresenta. Timor-Leste está comprometido em manter os seus esforços para desenvolver profissionalismo e capacitação sistemática na função pública. É importante reforçar uma cultura de meritocracia, desenvolver descrições de cargos e funções e garantir a atribuição de papéis e responsabilidades claros. Paralelamente ao desenvolvimento destes aspetos pode-se considerar a introdução de indicadores de desempenho para medir o progresso, por exemplo medindo a rotatividade anual de funcionários públicos na administração central. A um nível qualitativo pode-se considerar a possibilidade de medir até que ponto as contratações assentam no princípio do mérito em todas as fases. Os Princípios SIGMA/OCDE para a Administração Pública constituem um quadro útil para a consideração mais detalhada destas dimensões e que o Governo irá implementar (ver quadro 5.1 abaixo).

Caixa 5.1. Princípios SIGMA/OCDE para a Administração Pública: Serviço Público e Gestão de Recursos Humanos

- 1) O âmbito do serviço público é adequado, definido de forma clara e aplicado na prática.
- 2) O quadro político e jurídico para um serviço público profissional e coerente é estabelecido e aplicado na prática; a disposição institucional possibilita práticas consistentes e efetivas de gestão de recursos humanos através do serviço público.
- 3) O recrutamento de funcionários públicos assenta no mérito e na igualdade de tratamento em todas as fases; os critérios para despromoção e despedimento de funcionários públicos são explícitos.
- 4) Não há espaço para tentativas de exercer influência política direta ou indireta sobre posições administrativas de topo no serviço público.
- 5) O sistema de remuneração dos funcionários públicos assenta nas classificações de cargos; é justo e transparente.
- 6) O desenvolvimento profissional dos funcionários públicos está garantido; isto inclui formação regular, avaliação justa do desempenho e mobilidade e promoção com base no mérito e em critérios objetivos e transparentes.
- 7) Estão estabelecidas medidas para promover a integridade, prevenir a corrupção e garantir a disciplina no serviço público.

CAIXA 14 DO ROTEIRO: Gestão pública e desenvolvimento de recursos humanos

2017-18	Continuar a desenvolver descrições de cargos para todos os graus administrativos (nível superior, nível intermédio e nível júnior / líder de equipa).
2018-19	Considerar apoio internacional para uma revisão das práticas de gestão pública, incluindo pareceres sobre a introdução de sistemas de desenvolvimento e gestão de desempenho

5.3 Contas e estatísticas nacionais

O desenvolvimento de um sistema sólido para recolha de estatísticas nacionais, incluindo estatísticas sobre contas nacionais, e garantir a fiabilidade destes dados, constitui uma medida importante para o desenvolvimento de indicadores referentes à orçamentação por programas e para o exercício mais amplo de orientar o Governo para o desempenho. A disponibilidade de dados e por conseguinte de indicadores, tanto qualitativos como quantitativos, é igualmente essencial para o processo de implementação do quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Timor-Leste (a secção 2.6 contém ligações a indicadores de desenvolvimento para orçamentação por programas).

Atualmente, não existe em Timor-Leste uma instituição independente para recolher estatísticas; ao invés, a função de recolha de dados é assegurada pela DG de Estatística e pela DG de Política e Investigação do Ministério das Finanças. Todavia, existem planos para criar um Instituto Independente de Estatística até 2020. O Ministério das Finanças irá trabalhar com outros intervenientes para desenhar e construir um quadro de estatística profissional necessária, a qual será independente no futuro. Os planos passam por esta entidade ser um Instituto nacional independente de estatística, com processos de planeamento a médio prazo e uma mão-de-obra bem informada e competente. As suas tarefas incluirão o desenvolvimento de um programa alargado de trabalho estatístico, com produção regular de todas as principais estatísticas prioritárias e um papel relevante dos Gabinetes nos municípios.

Estes são esforços assinaláveis e representam uma abordagem sólida com vista à consolidação da função estatística em Timor-Leste, desde que a capacidade profissional dos funcionários seja desenvolvida em linha com a função e âmbito do instituto de estatística. A este respeito, o âmbito desta entidade pode ser mais reduzido nas fases iniciais, cingindo-se a tarefas de recolha de dados essenciais e tarefas estatísticas, após o que o âmbito se irá alargando de forma progressiva até incluir a produção de tipos de dados mais específicos e mais amplos em intervalos mais regulares. Dado que Timor-Leste se encontra numa fase inicial do desenvolvimento do seu quadro estatístico nacional, o país tem uma boa oportunidade para aprender com as lições e experiências de outros países e desenhar um sistema de recolha de dados que apoie aspetos avançados e modernos do desenvolvimento de políticas. Por exemplo, as fontes de dados administrativos – ou seja, dados gerados de forma rotineira por órgãos públicos no curso das suas atividades – devem ser vistas não como subprodutos neutros da administração pública mas sim como uma fonte potencialmente valiosa de informações sobre a efetividade e eficiência do Governo. Devem ser desenvolvidas regras e normas administrativas a respeito da qualidade, disponibilidade e uso destes dados, sem prejuízo das salvaguardas necessárias em termos de privacidade individual e proteção de dados. Mais especificamente, Timor-Leste pode garantir que todos os dados com relevância política são assinalados, desde o início, numa base desagregada por género, a fim de apoiar iniciativas futuras nas áreas da formulação de políticas sensíveis à questão do género e da orçamentação de género: em muitos países a falta de acesso a dados desagregados por género é citada

como um obstáculo significativo ao sucesso da implementação destas abordagens (OCDE 2017, a ser elaborado).

Uma das principais tarefas de um novo Instituto de Estatística será a compilação de um sistema de contas nacionais segundo padrões internacionais. Trata-se de uma tarefa de grande dimensão que requer um investimento substancial em recursos humanos qualificados. Começa com a identificação das entidades que fornecem dados e o desenvolvimento dos formulários para a sua recolha. As entidades de fornecimento de dados precisam de cobrir as componentes principais do PIB e devem incluir o setor bancário, o Fundo Petrolífero, os principais setores industriais, o setor agrícola, o setor retalhista, os setores da saúde e da educação e o setor governamental (através do Tesouro e do Serviço de Impostos). O sistema pode utilizar abordagens do lado da oferta e do lado da procura. O sistema pode ser construído gradualmente segundo um plano plurianual. Este esforço deve ser supervisionado por uma equipa que inclua peritos internacionais com longa experiência prática na construção e manutenção de sistemas de contas nacionais em países semelhantes. O Governo irá considerar o apoio de organizações internacionais, tais como o FMI e a OCDE, para apoiar neste sentido.

Relevância de um quadro de Dados Abertos

O desenvolvimento de um sistema estatístico efetivo está relacionado com a questão mais vasta da disponibilidade e transparência de dados governamentais. Num esforço para fortalecer as ligações entre orçamentos, planos e políticas, bem como para garantir que as políticas públicas são sustentáveis, inclusivas e previsíveis, muitos países estão a avançar para o desenvolvimento de estratégias governamentais mais amplas de dados abertos e Governo digital. Os dados governamentais abertos envolvem uma filosofia e um conjunto de políticas que promovem a transparência, responsabilização e criação de valor, ao tornarem os dados governamentais disponíveis para todos. Os órgãos públicos produzem e solicitam quantidades elevadas de dados e informações. Ao tornar estes conjuntos de dados acessíveis as instituições públicas ficam mais transparentes e responsáveis perante os cidadãos¹. Estas questões são complementares aos esforços nas dimensões de transparência destacados no capítulo 4.

O Conjunto de Ferramentas da OCDE sobre Transparência Orçamental refere que “*A disponibilização de dados orçamentais ao público em formato digital aberto dá aos cidadãos e às organizações da sociedade civil um recurso valioso para analisar, avaliar e participar na orçamentação pública. Os dados orçamentais abertos permitem ao público entender e envolver-se no processo orçamental e na formulação de políticas, contribuindo assim para perspetivas novas e inovadoras.*” O Conjunto de Ferramentas dá ainda pontos de partida para os padrões que os dados abertos devem satisfazer (por exemplo serem dados legíveis no computador, em código aberto e descarregáveis em grandes quantidades), a sua acessibilidade (“abertos por defeito” e ligados a ferramentas de visualização de dados) e a sua integração com outros portais públicos existentes (incluindo a desejabilidade de publicar tais dados diretamente a partir do Sistema de Informações de Gestão Financeira subjacente).

Timor-Leste já apresenta progressos consideráveis nesta área geral. Desde 2011 foi desenvolvido um Portal de Transparência, que inclui um Portal de Transparência da Ajuda, um Portal de Transparência Orçamental, um Portal de Aprovisionamento Eletrónico e um Portal de Resultados Governamentais. O Portal de Resultados mostra informações sobre os mais importantes objetivos, projetos e programas do Governo. São exibidas informações diferentes para cada alvo, incluindo finalidade, progresso físico e financeiro e estão anexadas fotografias. O Portal de Transparência inclui informações em Excel sobre despesas, execução e saldos a um nível agregado, constituindo uma plataforma sólida para alargar a disponibilidade de dados a níveis inferiores de despesa.

O Portal de Aprovisionamento Eletrónico (<http://www.eprocurement.gov.tl>) é um portal apresentado como um painel de instrumentos, contendo informações sobre todos os concursos abertos, agrupados pelo tipo de atividade, e onde se pode aceder e analisar todos os concursos adjudicados. Os dados não são em tempo real, porém são atualizados regularmente. De futuro, o Governo pretende sistematizar o processo de atualização do portal e ter uma comunicação mais vasta através da administração pública de modo a apoiar uma transição para um portal de aprovisionamento eletrónico completo, no qual os prestadores de serviços possam apresentar propostas de concurso diretamente pela internet. O portal de aprovisionamento eletrónico tem um potencial considerável e apoia reformas mais amplas ao nível do aprovisionamento, bem como esforços anticorrupção (ver secção seguinte).

Caixa 5.2. A Parceria de Governo Aberto (PGA)

A Parceria de Governo Aberto é uma iniciativa multilateral que visa assegurar compromissos concretos da parte do Governo relativamente à promoção da transparência, autonomização dos cidadãos, combate à corrupção e uso de novas tecnologias para reforçar a governação.

Os países participantes assinam a Declaração de Governo Aberto, que conta com 70 países signatários, e incide em quatro elementos: 1) Aumento da disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; 2) apoio à participação cívica; 3) implementação dos padrões mais elevados de integridade profissional através da administração; 4) e aumento do acesso a novas tecnologias de modo a melhorar a abertura e a responsabilização. Os países participantes são também co-criadores de um Plano de Ação Nacional (PAN) juntamente com a sociedade civil. Os planos de ação abrangem um período de dois anos e consistem num conjunto de compromissos que avançam a transparência, a responsabilização, a participação e/ou a inovação tecnológica.

Dentro do G7+, a Serra Leoa, a Libéria e a Papua Nova Guiné estão atualmente a desenvolver planos de ação de PGA.

Um desafio mais fundamental para fazer avançar um Governo aberto e digital passa por garantir que a internet está disponível e funcional de forma disseminada por todo o país e que os cidadãos possuem um acesso razoável a computadores.

Para dar resposta a estas e outras questões, bem como para acelerar o progresso rumo à melhor prática internacional, o Governo de Timor-Leste considera aderir à Parceria de Governo Aberto (PGA – ver Caixa 5.2 acima). A PGA ajuda os países a desenvolverem estratégias nacionais de governação pública moderna, aberta e inclusiva, a divulgarem as suas concretizações nacionais e a aprenderem com os exemplos de outros países em diversos níveis de desenvolvimento. Esta iniciativa seria consistente com o movimento progressista de Timor-Leste no sentido de ocupar o seu lugar entre a comunidade de nações.

Timor-Leste considera igualmente a possibilidade de aderir à iniciativa BOOST¹ do Banco Mundial, que ajuda os países a disponibilizar os seus dados orçamentais num formato aberto padrão, de modo a promover a transparência, a responsabilização e a qualidade na formulação de políticas. Atualmente a abordagem BOOST é utilizada em aproximadamente 40 países espalhados pelo mundo. A iniciativa BOOST ajuda os países a desenvolver uma função através da qual os dados de despesa podem ser extraídos diretamente a partir do SIGF do Governo e disponibilizados ao público.

CAIXA 15 DO ROTEIRO: Contas Nacionais, Estatísticas e Dados Abertos

- 2018 Desenvolver protocolos oficiais sobre a qualidade, disponibilidade e utilização/reutilização de fontes de dados administrativos através da administração pública, com especial incidência na orçamentação por programas, desenvolvimento de indicadores e usos estatísticos,
- Desenvolver uma legislação em matéria de acesso à informação que institucionalize os princípios mais latos de transparência, abertura e acessibilidade do orçamento, em especial no que diz respeito a dados orçamentais abertos, tendo porém em conta as questões referentes à privacidade e proteção de dados.
- Sinergia:** *Os princípios de abertura e acessibilidade poderão ser considerados para inclusão num quadro de revisão da proposta de lei do orçamento e gestão financeira (ver capítulo 3).*
- 2019 Desenvolver as especificações de um quadro nacional de indicadores e dados / marcadores estatísticos essenciais, informado pelos requisitos da orçamentação por programas, planeamento a médio prazo e monitorização/implementação dos ODS
- Dependência:** *Requer clareza a respeito dos objetivos e ligações de planeamento a médio prazo, bem como em relação às ambições dos ODS.*
- Sinergia:** *O exercício de especificação de dados deve estar alinhado de perto com a especificação dos indicadores da orçamentação por programas.*
- 2020 Considerar a adesão à Parceria de Governo Aberto e considerar a procura de apoio e pareceres internacionais para o desenho de uma estratégia plurianual de Governo aberto segundo padrões globais de boas práticas.
- 2020 Estabelecer o Instituto Nacional de Estatística, independente, com mandato para o desenvolvimento progressivo de recolha de dados, incidindo na garantia de qualidade e dando resposta a necessidades relacionadas com políticas.
- 2022-23 Alargar o âmbito e a oportunidade da recolha de dados e desenvolver reporte estatístico com relevância a nível de políticas.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (2013), Para lá do Orçamento Anual, Experiência global com quadros de despesa a médio prazo, Banco Mundial, Washington D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971> License: CC BY 3.0 IGO
- Banco Mundial (2016), Doing Business 2017, Igualdade de oportunidades para todos, Banco Mundial, Washington D.C., <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>
- CABRI (2013), *Orçamentação assente no desempenho e em programas em África – um relatório de situação*
- FMI (2016), *Consulta do Artigo IV*, Relatório do País N.º 16/183, República de Timor-Leste
- GIFT (2016), *Princípios de Participação Pública na Política Fiscal*, http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/#toggle-id-1
- Governo de Timor-Leste (2011), *Plano Estratégico do Ministério das Finanças de Timor-Leste*, www.mof.gov.tl
- Governo de Timor-Leste (2011), *Plano Estratégico do Ministério das Finanças para 2011 a 2030*, www.mof.gov.tl
- Governo de Timor-Leste (2015), Censo Populacional e Habitacional, www.statistics.gov.tl
- Governo de Timor-Leste (2016), *Livros do Orçamento de Estado para 2017*, www.mof.gov.tl

Governo de Timor-Leste (2016), *Mapeamento de Contas para Programas e Atividades por Divisões*, Unidade de Planeamento, Monitorização e Avaliação do Gabinete do Primeiro-Ministro

Governo de Timor-Leste (2016), *Relatório e Memorando do Grupo de Trabalho sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*

Grupo Internacional de Trabalho sobre Fundos de Riqueza Soberana (2008), *Princípios e práticas geralmente aceites de Fundos de Riqueza Soberana, Princípios de Santiago*

Kraan, Dirk-Jan (2007), "Orçamentação por programas em países da OCDE", *Jornal da OCDE sobre Orçamentação*, Volume 7 – N.º 4

OCDE (2007a), *Orçamentação de desempenho em países da OCDE*, Editora OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>

OCDE (2013), "Dados de Governo aberto: Rumo a uma Análise Empírica de Iniciativas de Dados de Governo Aberto", *Documentos de Trabalho da OCDE sobre Governança Pública*, Editora OCDE, Paris

OCDE (2013), *O Governo num olhar*, Editora OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

OCDE (2014), "Análise Orçamental Alemã", *Jornal da OCDE sobre Orçamentação*, Volume 2014 Número 2

OCDE (2014), Apoio a Melhorias a nível de Governança e Gestão (SIGMA) / Princípios da OCDE para Administração Pública, Editora OCDE

OCDE (2015), *A Governança do Crescimento Inclusivo*, Editora OCDE, Paris

OCDE (2015), *Análise da fiscalização orçamental por parte do parlamento: Irlanda*, *Jornal da OCDE sobre Orçamentação*, Vol. 2016(1)

OCDE (2015), *Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamental*, Editora OCDE, Paris, <http://oe.cd/UA>

OCDE (2016), Estados de Fragilidade 2016: Entendendo a Violência, Editora OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>

OCDE (2017, a ser elaborado), *Conjunto de Ferramentas sobre Transparência Orçamental*, Editora OCDE, Paris

OCDE (2017, a ser elaborado), *Práticas de contabilidade de base de acréscimo e experiências de reforma em países da OCDE*, Editora OCDE, Paris

OCDE/PNUD (2016), *Tornando a Cooperação de Desenvolvimento Mais Efetiva: Relatório de Progresso de 2016*, Editora OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266261-en>

Organização das Nações Unidas (2015), Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2015: Trabalho em prol do Desenvolvimento Humano, www.hdr.undp.org

PEFA (2014), *Avaliação da Despesa Pública e da Responsabilização Financeira em Timor-Leste, 2013*

ANEXO: Roteiro da Orçamentação por Programas em Timor-Leste

OBJETIVOS ANUAIS	REFORMAS ESSENCIAIS	REFORMAS MAIS AMPLAS	REFORMAS DE APOIO À GOVERNAÇÃO
2017			
GOVERNAÇÃO DO ROTEIRO			
<p>Grupo de trabalho para a Gestão de Finanças Públicas (GFP) estabelecido e a funcionar de acordo com a presente resolução do Governo.</p> <p>Entidades responsáveis: MF e UPMA</p>	<p>Reforma da Gestão e Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Grupo de Trabalho de Finanças Públicas nomeado e em funcionamento. ➤ O grupo de trabalho de GFP reporta sobre o progresso e os desafios na implementação do presente roteiro ao Conselho de Ministros e apresenta a aprovação do plano de trabalhos para o ano seguinte. ➤ Fazer a revisão da execução orçamental de 2016 e das questões que afetam a prestação de serviços e recomendar as medidas consideradas necessárias para a sua melhoria. 	<p>Reforma da Gestão e Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Documento de política sobre o Quadro de Despesa a Médio Prazo – contribuição para a revisão da LOGF. ➤ Documento de política sobre a adoção de Estatísticas Financeiras Governamentais – ligado à atualização do mapa de contas em abril/maio de 2018. ➤ Documento de política para rever o nível desejado do processo de alterações orçamentais – contribuições para a alteração da LOGF. ➤ Documento de política para rever o Decreto-Lei das subvenções públicas 1/2009. ➤ Documento de política sobre Administração Indireta do Estado ligado com a revisão da LOGF. ➤ Documento de política sobre um Quadro de Planeamento de médio prazo. Ligação com a revisão da LOGF. ➤ Documento de política para a revisão da LOGF 13/2009. ➤ Desenvolver o primeiro conceito de ferramenta única de submissão de plano, orçamento e aprovisionamento. A ser desenvolvido após a finalização dos documentos de política sobre a revisão da LOGF. <p>Política fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Documento de política em coordenação com o RFE e Comissão da Reforma Fiscal sobre a possibilidade de inclusão de uma regra fiscal na nova lei da LOGF. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assinar memorandos de entendimento de partilha de dados entre entidades governamentais, sobretudo com a DG de Estatística. ➤ Informação sobre Gestão de Finanças Públicas (Planeamento, Orçamentação, Finanças, Reporte, Monitorização e Avaliação) para os novos Ministros do VII Governo Constitucional. Referência à Resolução Governamental N.º 34/2016, de 12 de outubro, que aprovou a Política sobre Fortalecimento Institucional para o período entre 2016 e 2030, o grupo de trabalho e o plano de ação para 2016 a 2020. Isto faz parte do Guia da Reforma da Administração Pública. Ref: Plano PIS 2016-30. <p>Compromissos Internacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A delegação de Timor-Leste irá participar na reunião anual da OCDE de modo a apresentar o progresso, desafios, lições aprendidas e próximos passos relativos à implementação deste roteiro. A OCDE comentará a apresentação de TL e fará um ponto de situação da reforma e recomendará passos seguintes.
<p>Melhoria da transparência e da responsabilização</p> <p>Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>		<p>Transparência orçamental</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantir que os programas de 2017, incluindo despesas estimadas e concretas, podem ser consultados pelo público. ➤ Auditar e publicar as demonstrações financeiras anuais de 2016. <p>Documentação orçamental</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Para o orçamento para 2018: (a): incluir um resumo político que explique quais são os principais programas de 2018 e o que esperam alcançar. <p>Auditoria e controlo internos</p> <p>Publicar um plano a cinco anos para desenvolver a capacidade de auditoria interna.</p>	
<p>Documento estratégico sobre a definição de um quadro de Monitorização e Avaliação aos vários níveis e da criação de capacidade de Monitorização e Avaliação na UPMA, MF, Ministérios e Municípios.</p> <p>Entidades responsáveis: UPMA + Ministérios + Municípios</p>		<p>Monitorização e avaliação</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Especificar e publicar orientações sobre a definição de um quadro de Monitorização e Avaliação, incluindo papéis, responsabilidades, reporte, etc. Esta orientação explicará como se devem preparar os relatórios trimestrais e anuais de desempenho (que serão disponíveis ao público a partir de 2019). ➤ Publicar um plano a cinco anos para criar capacidade de Monitorização e Avaliação, os seus instrumentos, procedimentos, diretrizes com base na definição do quadro estratégico de Monitorização e Avaliação aos diversos níveis. 	
<p>Nova legislação do Aprovisionamento aprovada.</p> <p>Entidade responsável: MF</p>		<p>Melhor Economia, Eficiência e Eficácia na contratação pública</p> <p>Socialização, formação e manuais de procedimentos produzidos e iniciada a sua implementação em 2018.</p>	
<p>Definição de requisitos para o sistema de gestão financeira e para os seus usuários</p> <p>GPM / Unidade de TIC</p>		<p>Processos de consolidação do orçamento</p> <p>Definição de novos requisitos em face do que o roteiro prevê que entre outros, incluirá o planeamento, orçamento, execução, monitorização, aprovisionamento, a orçamentação por programas, contabilidade de base de acréscimo e a produção de um balanço do estado.</p>	<p>Transparência de Orçamento e participação</p> <p>Definir um conceito estratégico para o Governo no que diz respeito ao uso de portais de transparência para informação dos cidadãos.</p>
<p>Considerar os benefícios e os custos de uma mudança progressiva de contabilidade de caixa para uma contabilidade de base de acréscimo</p> <p>Entidade responsável: MF</p>		<p>Contabilidade</p> <p>Desenvolvimento de um documento de política sobre o processo de transição progressiva de contabilidade de caixa para a contabilidade de base do acréscimo incluindo prazo de implementação e um plano de capacitação de recursos humanos (quantidade de recursos humanos necessários e as competências necessárias). Ligação com a LOGF e o desenvolvimento de sistemas de informação de finanças públicas.</p>	

<p>Apoiar a implementação e a institucionalização dos Municípios</p> <p>Entidades responsáveis: MF + MAE + UPMA</p>		<p>Planeamento, Monitorização, Avaliação e Reporte ao nível do Município</p> <ul style="list-style-type: none"> Desenvolver ferramentas adequadas de planeamento, monitorização e reporte para os Municípios de forma a assegurar que informação financeira e não financeira seja fornecida para análise de políticas. Formação e capacitação em plano, monitorização, avaliação e reporte. 	
<p>A comissão da reforma fiscal contribuir com documentos de política para a revisão da LOGF</p> <p>Entidades responsáveis: MF + Comissão de Reforma Fiscal</p>		<p>Contribuição da comissão da reforma fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Desenvolver os documentos de política para a revisão da LOGF. Documento de política sobre a regra fiscal em coordenação com o RFE. Ligado à nova lei da LOGF. 	
<p>Obter uma linha de base sobre as despesas para elaborar estimativas futuras e a identificação de espaço fiscal</p> <p>Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>		<p>Revisão de Despesas</p> <ul style="list-style-type: none"> Recolha de informação por programas dos Ministérios e Serviços e Fundos Autónomos abrangidos na primeira fase da OP para informar a linha de base da revisão de despesas prevista realizar no 1 trimestre de 2018. 	
<p>Gestão de recursos humanos e a sua capacitação</p> <p>[pág. 76]</p> <p>Entidades responsáveis: CFP + INAP</p>			<p>Desenvolvimento da Gestão de Recursos Humanos e a sua capacitação</p> <ul style="list-style-type: none"> Dar início à avaliação e ao registo da avaliação de desempenho dos Dirigentes da Administração Pública utilizando medidas de desempenho (KPI) Ref PIS Plano 2016-30.
<p>Analisar a composição da atual orgânica do Governo e apresentar recomendações para uma futura orgânica do Governo</p> <p>Entidades responsáveis: UPMA + SEFI</p>			<p>Proposta de revisão institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaborar a análise sobre como melhorar as estruturas orgânicas do Governo do VII Governo constitucional de acordo com as análises já efetuadas pela SEFI. Ref PIS Plano 2016-30. Documento de política sobre uma estrutura uniformizada para todos os Ministérios para a realização de funções de finanças públicas que contenha o Planeamento, Orçamento, Finanças, Aprovisionamento, Monitorização, Avaliação e Reporte. Ligado a novas estruturas orgânicas do VII Governo Constitucional Ref. PIS Plano 2016-30 #16 e à LOGF.

2018

Governação do Roteiro

<p>Grupo de trabalho de GFP estabelecido e a funcionar</p> <p>Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>	<p>Processo de consolidação de orçamento</p> <ul style="list-style-type: none"> Um manual de Finanças Públicas publicado que explique os processos de planeamento, orçamento, execução, reporte, monitorização e avaliação e que seja atualizado ao longo do roteiro como forma de documentar o que está a ser implementado e permitir fazer capacitação de quadros. Criação de diretrizes para serem usadas pelo MF e UPMA de como efetuar análise de novas políticas e aprovar no Conselho de Ministros - avaliação do plano de implementação no ano corrente e em anos seguintes. Elaborar um documento de política com o objetivo de adotar uma ferramenta de diagnóstico para avaliação de investimentos públicos (FMI, BAD, Banco Mundial, etc.) baseado nas melhores práticas internacionais sob a liderança do MPIE. Fazer a revisão da execução orçamental de 2017 e das questões que afetam a prestação de serviços e recomendar as medidas consideradas necessárias para a sua melhoria (incluindo os Municípios). <p>FMIS</p> <ul style="list-style-type: none"> O sistema de informação financeiro responde aos requisitos elaborados no ano anterior com base nos documentos de política aprovada e a nova LOGF. <p>Contabilidade de base de acréscimo</p> <ul style="list-style-type: none"> Implementação faseada de acordo com a política aprovada. 		<p>Política de ajuda ao desenvolvimento</p> <ul style="list-style-type: none"> Desenvolver uma política de ajuda ao desenvolvimento com vista a melhorar a coordenação com os doadores. O objetivo é de atingir Um plano, Um orçamento e Um sistema. <p>Estabelecer uma Biblioteca de acesso geral</p> <ul style="list-style-type: none"> Estabelecer uma biblioteca de finanças públicas, monitorização e avaliação com acesso on-line à OCDE. <p>Compromissos Internacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> A delegação de Timor-Leste irá participar na reunião anual da OCDE de modo a apresentar o progresso, desafios, lições aprendidas e próximos passos relativos à implementação deste roteiro. A OCDE comentará a apresentação de TL e fará um ponto de situação da reforma e recomendará passos seguintes. <p>Nova LOGF aprovada no Parlamento Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> A nova LOGF submetida para aprovação do Parlamento Nacional e para implementação para o OGE de 2019.
<p>Atualização do PED</p> <p>Entidade responsável: UPMA</p>	<p>Planeamento de Médio Prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> TDR para a atualização do PED; Atualização do PED em particular (i) criação de uma ligação entre o PED e as estruturas programáticas que decorrem do plano do Governo e (ii) custear os resultados pretendidos no médio prazo. (2018-2022). 	<p>Monitorização e Avaliação</p> <p>Desenvolver uma ferramenta de médio prazo que integre os resultados do PED, dos ODS, programa do Governo, planos estratégicos sectoriais e estruturas programáticas. A completar depois de atualização do PED.</p>	<p>O Governo irá atualizar o Plano Estratégico de Desenvolvimento</p>

<p>Estabelecer um Quadro de Planeamento a Médio Prazo (5 anos) Entidade responsável: UPMA</p>	<p>Planeamento de médio prazo Planos estratégicos desenvolvidos em clara articulação e integrados no quadro de planeamento de médio prazo.</p>	<p>Monitorização e Avaliação</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Publicar um plano a 5 anos para capacitação de Monitorização e Avaliação para toda a Administração Pública. ➤ Produzir diretrizes para os ministérios sobre o processo de desenvolvimento de planos sectoriais e a sua atualização, os resultados, as metas, indicadores de prestação de serviços, monitorização e a avaliação. –1 T. 	
<p>Reforma da governação orçamental Estruturas programáticas inseridas na estrutura de contas para 100 % dos Ministérios e Serviços e Fundos Autónomos (excecionalmente órgãos de soberania) Entidades responsáveis: UPMA + MF +Ministérios</p>	<p>Finalizar a segunda fase da orçamentação por programas</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Num processo consultivo, assegurar que existe concordância sobre as estruturas programáticas dos Ministérios ainda não abrangidos na orçamentação por programas. Até 1.º trimestre de 2018. <p>Consolidação geral da orçamentação por programas e preparação do OGE de 2019</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Realizar a consulta com todos os Ministérios, assegurando que a estrutura programática está de acordo com novo Programa do Governo. ➤ Proceder à última atualização da estrutura programática no código de contas e atualização no Sistema de Finanças Públicas para o OGE de 2019. Deve estar concluído até Junho. ➤ Formação a todos os Ministérios, serviços e fundos autónomos e municípios para assegurar que todas as suas transações no sistema de finanças públicas usam corretamente os códigos da estrutura de contas programática. <p>Desenvolver o Quadro de Despesa a Médio Prazo. Com base no documento de política, iniciar o desenvolvimento do QDMP com toda a informação relevante e as primeiras estimativas para anos seguintes.</p> <p>Ferramenta única de cálculo da submissão do OGE de 2019 e seguintes</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Testes finais antes do início da elaboração do OGE de 2019. Formação a todos os Ministérios e Serviços e Fundos Autónomos e Municípios na nova ferramenta da submissão do orçamento ligado à LOGF. 		<p>Estatísticas e Dados Abertos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desenvolver protocolos de comunicação oficiais relativos a fontes de informação de qualidade, indicadores de desenvolvimento e de dados estatísticos.
	<p>Transparência Orçamental, Simplificação e Participação</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Para o OGE de 2019, juntar o livro 2 e o livro 4 a e 4 b para que exista apenas um livro consolidando a informação sobre o plano, resultados esperados e recursos orçamentais afectos. <p>Gestão de despesas no médio prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Efetuar uma estimativa realística do envelope fiscal em linha com uma política fiscal sustentável. ➤ Desenvolver uma ferramenta para um Quadro de Despesa a Médio (que preveja a possibilidade de estimativa de despesa para cada programa até 2022 e a sua ligação aos planos sectoriais). 	<p>Análise da linha de base de despesas e a forma mais económica, eficaz e eficiente da prestação de serviços</p> <p>Em janeiro de 2018 efetuar a seguinte revisão com base às informações sobre as despesas relativas a 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Caracterização das despesas por várias componentes em diferentes tipos: rígida, semi-rígida, variável etc.; ➤ Identificar poupanças dentro do quadro de despesa a médio prazo nos programas em despesas variáveis e semi-rígidas. ➤ Identificação e eliminação de despesas variáveis em programas que não afetam a prestação de serviços e que por isso são supérfluas. ➤ Identificar para áreas prioritárias formas mais económicas, eficientes e eficazes na prestação de serviços básicos essenciais. <p>Processo de consolidação orçamental</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Todas as novas políticas a serem submetidas ao Conselho de Ministros são analisadas previamente pelo MF e a UPMA relativamente ao plano de implementação e aos impactos financeiros no ano corrente e nos seguintes. Ligado à atualização das estimativas de despesas para anos futuros. <p>Orçamentação de Capital de Desenvolvimento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desenvolver um processo de avaliação de projeto e os seus procedimentos com a qualidade e rigor nas melhores práticas internacionais. 	

<p>Melhoria da transparência e da responsabilização Entidades responsáveis: MF+ UPMA</p>	<p>Transparência Orçamental e participação</p> <ul style="list-style-type: none"> Adotar um princípio global de Orçamentação Aberta, Transparente e Inclusiva e garantir a sua participação no orçamento. As informações prestadas na declaração pré-orçamento e no relatório intercalar e de fecho de ano devem permitir aos grupos desfavorecidos compreenderem de uma forma simples e fácil os assuntos relacionados com as suas preocupações. 	<p>Transparência orçamental</p> <ul style="list-style-type: none"> Publicar um Panorama Fiscal Intercalar em Julho (mostrando os orçamentos originais e revistos para 2018, a despesa no ano fiscal até à data, dados macroeconómicos atualizados e informações sobre quaisquer novas políticas). Ajustar o Orçamento do Cidadão de modo a destacar aspetos programáticos a médio prazo e a sua ligação aos ODS. Efetuar uma revisão de <i>International Budget Transparency</i>. Continuar a capacitação às unidades independentes de auditoria interna em cada ministério Considerar a possibilidade de introduzir uma declaração de orçamento baseado no género no processo de preparação do orçamento geral de estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar gestores de programa para os programas de cada ministério.
<p>Implementação de nova lei de aprovisionamento Entidades responsáveis: MF</p>	<p>Melhoria do processo de aprovisionamento público</p> <ul style="list-style-type: none"> Relatório anual de aprovisionamento referindo, desafios e as recomendações para a sua contínua melhoria e um plano contínuo de capacitação de recursos humanos. Plano de implementação desenvolvido para a introdução de um catálogo de oferta eletrónica. 		
<p>Gestão e desenvolvimento de recursos humanos [pág. 76] Entidades responsáveis: CFP + INAP</p>	<p>Orçamentação por programas</p> <ul style="list-style-type: none"> Atribuir a responsabilidade de gestão a dirigentes por resultados de programas a partir de 2019. Está ligado com a nova LOGF. 		

2019

Governança do Roteiro

<p>Grupo de Trabalho de GFP operacional. Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>	<p>Reforma da Gestão e Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none"> O grupo de trabalho de GFP reporta sobre o progresso e desafios e apresenta o plano para o ano seguinte à aprovação do Conselho de Ministros. <p>Processo de consolidação e Preparação do Orçamento</p> <ul style="list-style-type: none"> Conduzir a revisão da execução orçamental de 2018 e das questões de implementação que afetem a prestação de serviços, incluindo os municípios e adotar medidas para a sua contínua melhoria. Análise da implementação do Roteiro pela OCDE e/ou outra organização internacional e prestar apoio ao grupo de trabalho de GFP na atualização do roteiro para os anos seguintes tendo em conta com os progressos realizados até à data. <p>Contabilidade de base de acréscimo</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuar o plano de capacitação a nível de contabilidade de base de acréscimo. Identificar as competências necessárias nesta área necessárias à implementação e dar formação nas principais competências. Continuar a implementação da contabilidade de base do acréscimo segundo a política aprovada. 		<ul style="list-style-type: none"> Análise independente por parte da OCDE e /ou outra entidade internacional com o objetivo de fazer o ponto de situação da reforma e continuar a apoiar a implementação do roteiro nos anos seguintes. <p>Compromissos Internacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> A delegação de Timor-Leste irá participar na reunião anual da OCDE de modo a apresentar o progresso, desafios, lições aprendidas e próximos passos relativos à implementação deste roteiro. A OCDE comentará a apresentação de TL e fará um ponto de situação da reforma e recomendará os passos seguintes.
<p>Plano de Desenvolvimento a Médio Prazo estabelecido. Entidade responsável: UPMA</p>	<p>Planeamento a médio prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Existe agora um plano de desenvolvimento a médio prazo, estabelecendo as ligações entre o PED, programa do Governo, planos sectoriais, a estrutura programática e uma estimativa inicial de custos por cada ano. 	<p>Monitorização e Avaliação</p> <ul style="list-style-type: none"> Começar a implementação de exercícios de M&A nos ministérios / serviços e fundos autónomos selecionadas com base nas diretivas criadas para o efeito. 	<p>Desenvolvimento de Gestão de Recursos Humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> Definir uma estratégia de capacitação a nível de Planeamento e Monitorização e Avaliação (formação interna e no estrangeiro), com o objetivo de até 2020 ter [pág. 63] um quadro de profissionais especializados em economia e avaliação na função pública Timorense.

<p>Reforma da governação orçamental Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>	<p>Quadro de Despesa a médio prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> As estimativas futuras começaram a "rolar": o OGE para 2020 assenta no ano futuro 1 de 2019, mais as variações estimadas decorrentes de aprovações de novas políticas. <p>Transparência do orçamento e participação</p> <ul style="list-style-type: none"> Publicação de uma Declaração Pré-Orçamento e de um Panorama Fiscal Intercalar. <p>Orçamento de Capital de Desenvolvimento</p> <ul style="list-style-type: none"> O MPIE utiliza padrões uniformes de avaliação de projetos segundo as melhores práticas internacionais. <p>Planeamento a médio prazo</p> <p>Em linha com o Manual de Finanças Públicas em 2018, a partir deste ano deixará de haver propostas orçamentais de base zero.</p>	<p>Revisão da Despesa e da Eficiência</p> <ul style="list-style-type: none"> Rever: (a) alinhamento de recursos com prioridades nacionais estratégicas e de desenvolvimento; e (b) âmbito para poupanças e redefinição de prioridades com base na avaliação de políticas. Com base nas constatações da revisão da despesa, examinar áreas onde devam ser conduzidos estudos de pressão de despesa a médio prazo. Atualizar as estimativas futuras e destacar os ganhos e perdas a nível de políticas em busca da melhor eficiência através da sua execução de forma diferente e/ou recorrer à contratação externa em parte ou no seu todo em actividades que se mostrar mais económico, eficiente e eficaz. Considerar a publicação de relatórios de progresso anual sobre a implementação de compromissos essenciais a nível da igualdade de género. 	
<p>Melhoria da transparência e responsabilização Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>	<p>Orçamento por programas</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministérios, Serviços e Fundos Autónomos publicam Relatórios Anuais relativos a 2018 com informações financeiras e de desempenho assentes em programas. 	<p>Transparência orçamental</p> <ul style="list-style-type: none"> Publicar Relatórios Anuais para todos os ministérios e agências autónomas. Estes relatórios incluirão: (a) Demonstrações financeiras auditadas, comparando o que foi orçamentado para cada um dos programas/atividades da entidade com o que foi realmente gasto; e (b) informações sobre desempenho: mostrando resultados contra KPI de programas e relatar se a entidade está ou não a concretizar os seus objetivos. Institucionalizar princípios de participação do público em linha com os princípios da Iniciativa Global para a Transparência Fiscal (GIFT). A primeira prioridade deve ser de dar <i>feedback</i> à sociedade civil a respeito dos seus comentários e apresentações sobre a proposta do OGE ao Governo. <p>Controlo e auditoria internos</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuar a providenciar capacitação às unidades independentes de auditoria interna em cada ministério. Devem ser estabelecidas de forma progressiva unidades de auditoria interna independentes em cada ministério (2019 a 2022). 	

2020

Governação do Roteiro

<p>Grupo de Trabalho de GFP operacional Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>	<p>Reforma da Gestão e Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none"> O grupo de trabalho de GFP reportará sobre o progresso e desafios e sobre a aprovação do plano para o ano seguinte ao Conselho de Ministros com impactos orçamentais. Conduzir a revisão da execução orçamental de 2019 e das questões de implementação que afetem a prestação de serviços, incluindo municípios <p>Contabilidade de base de acréscimo</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuar a implementação da contabilidade do acréscimo. Testar o SIGF com vista à implementação da contabilidade de base do acréscimo. 		<p>Compromissos Internacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> A delegação de Timor-Leste irá participar na reunião anual da OCDE de modo a apresentar o progresso, desafios, lições aprendidas e próximos passos relativos à implementação deste roteiro. A OCDE comentará a apresentação de TL e fará um ponto de situação da reforma e recomendará os passos seguintes.
<p>Reforma da governação orçamental Entidades responsáveis: MF + UPMA</p>	<p>Gestão de despesa a Médio Prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> O orçamento para 2021 assenta no de 2020, mais quaisquer variações estimadas. Novos livros e conteúdo segundo a LOGF. 	<p>Planeamento a médio prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Introduzir uma função de transição de dotações (caso aprovada na FML). Solicitar aos parceiros de desenvolvimento que identifiquem o seu financiamento estimado a programas/atividades no plano anual e plurianual de acordo com a política de ajuda ao desenvolvimento. 	<p>Gestão de despesa a Médio Prazo (pág. 87)</p> <p>Em linha com a política ajuda ao desenvolvimento, considerar a integração do Livro 5 com o Livro 2/4 A e B de modo a conseguir um controlo mais efetivo do plano, programas e o conjunto dos recursos de várias fontes a médio prazo.</p>
<p>Melhoria da transparência e responsabilização Entidades responsáveis: MOF + UPMA</p>	<p>Orçamentação por programas</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministérios, Serviços e Fundos Autónomos e Municípios publicam Relatórios Anuais relativos a 2019 com informações financeiras e de desempenho assentes em programas. 	<p>Transparência orçamental</p> <ul style="list-style-type: none"> Desenvolver Guias do Cidadão para diferentes documentos relacionados com o orçamento, incluindo Relatório de Auditoria e Relatório Pré-Orçamento. Transformar as Jornadas Orçamentais num Fórum Cívico Pré-Orçamento a fim de possibilitar o envolvimento do Parlamento Nacional e da Sociedade Civil. 	<p>Compromissos Internacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> Manter uma partilha internacional de aprendizagem e experiências e cooperação com os países do g7+, CPLP e ASEAN, bem como nos fóruns de organizações internacionais.

<p>Instituto Independente de Estatística conforme previsto no PED. Entidades responsáveis: MF + DG Estatística</p>	<p>Estatísticas e Dados Abertos Estabelecer um Instituto Nacional de Estatística independente mandatado para assegurar o desenvolvimento progressivo de recolha de dados, incidindo na garantia de qualidade e a resposta às necessidades relacionadas com políticas públicas.</p>		
2021			
<p>O Parlamento Nacional aprova dotações para programas em vez de itens para o ano de 2022 e seguintes. Análise independente por parte da OCDE e ou outra entidade internacional com o objetivo de fazer o ponto de situação da reforma (de 2017 até 2020) e apoiar a atualização do roteiro para a futura implementação nos anos seguintes.</p>	<p>Orçamentação de programas → A Lei do OGE de 2022 aloca financiamento para programas de acordo com LOGF. Planeamento a médio prazo Consolidar e otimizar a orçamentação de projetos de investimento nos Livros Orçamentais principais e continuar a otimizar os conteúdos. Contabilidade com base no acréscimo → Contabilidade com base no acréscimo continua a ser implementada de acordo com o calendário de implementação; → Sujeita a progressos efetuados os primeiros relatórios de contabilidade de base de acréscimo preparados para o ano fiscal que termina em 2021 (NICSP 33).</p>	<p>Revisão da despesa → Revisão de eficiência a ser conduzida em setores considerados prioritários. Aprovisionamento → Relatório de conformidade do aprovisionamento concluído e enviado ao CdM com recomendações para a sua contínua melhoria.</p>	<p>Gestão e desenvolvimento de recursos humanos → Continuar a implementação do sistema de gestão de desempenho dos gestores dos programas (CFP, Ministérios, MF, UPMA) Estatísticas e Dados Abertos → Desenvolver um quadro nacional de indicadores e principais dados estatísticos / marcadores, informados pelos requisitos de orçamentação de programas, planeamento a médio prazo e monitorização / implementação de ODS. → Desenvolver uma lei de "Acesso a Informações" que institucionalize os princípios mais alargados de transparência orçamental, abertura e acessibilidade, em particular relativamente a dados orçamentais abertos, e com a devida atenção às questões de privacidade e proteção de dados. Compromissos Internacionais → Manter uma partilha internacional de aprendizagem e experiências e cooperação com os países do g7+, CPLP e ASEAN, bem como nos fóruns internacionais da OCDE.</p>

DIPLOMA MINISTERIAL N.º 17/2017

de 5 de Abril

REGULAMENTO INTERNO DO INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O Estatuto do INCT foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro, no seu artigo 32.º prevê a elaboração de um Regulamento Interno, para definir o funcionamento dos órgãos e serviços do INCT e submetê-lo à aprovação do membro do governo responsável pela área da Ciência e Tecnologia.

Assim, o Ministro da Educação, no exercício das competências que lhe foram conferidas na alínea f) do número 1 do artigo 9.º do Estatuto do INCT, aprova, para vigorar como regulamento interno, o seguinte:

CAPÍTULO I
Disposições Gerais

Artigo 1.º
Objeto

O presente diploma estabelece o funcionamento dos órgãos e serviços do INCT.

Artigo 2.º

Natureza jurídica e sede

1. O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, abreviadamente designado por INCT, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e com património próprio sob a superintendência e tutela do responsável máximo do Governo pela área da Ciência e Tecnologia.
2. O INCT tem sede em Dili.

Artigo 3.º

Missão

O INCT tem por missão a promoção contínua do avanço do conhecimento científico e tecnológico em Timor-Leste, explorando oportunidades que se revelem em todos os domínios científicos e tecnológicos com potencial para atingir os mais elevados padrões internacionais de criação de conhecimento, e estimular a sua difusão e aplicação prática enquanto fator de desenvolvimento e de melhoria do bem-estar da população.

Artigo 4.º
Atribuições

As atribuições do INCT encontram-se previstas no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro.

Artigo 5.º
Legislação aplicável

O INCT rege-se pelo presente Regulamento, pelo Estatuto orgânico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro, pelos regulamentos internos elaborados ao seu abrigo, assim como, pelas demais legislações aplicáveis.

Artigo 6.º
Responsabilidade por danos e infrações

Os titulares de órgãos de governação, e os funcionários do INCT, são responsáveis civilmente, disciplinarmente, financeiramente e criminalmente pelas infrações que lhes sejam imputáveis nos termos da lei.

CAPÍTULO II
Funcionamento dos Órgãos e Departamentos

SECÇÃO I
Órgãos de Governação e Organização dos Serviços

Artigo 7.º
Órgãos de Governação

1. São órgãos de governação do INCT:
 - a) O Conselho Geral;
 - b) O Conselho Executivo;
 - c) O Conselho Científico;
 - d) O Conselho Fiscal.

SUBSECÇÃO I
Conselho Geral

Artigo 8.º
Natureza

É o órgão colegial permanente que define as grandes linhas de atividade do INCT.

Artigo 9.º
Competências e composição

1. As competências e a composição do Conselho Geral, bem como a designação e estatuto dos seus membros estão reguladas pelos artigos 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de Setembro.
2. Os membros do Conselho Geral não representam grupos ou estruturas setoriais e são independentes no exercício das suas funções quando tomam decisões e emitem opinião em conformidade com os melhores interesses do INCT.

3. Os membros do Conselho Geral cessam o seu mandato quando perdem as condições de elegibilidade, sendo substituídos até ao final do mandato pela pessoa com elegibilidade nos termos do Estatuto do INCT.
4. O Conselho Geral nomeia um ou dois Técnicos Superiores do Secretariado, por indicação do Presidente do Conselho Executivo, sem direito a voto, para elaborar as atas das reuniões do Conselho Geral.

Artigo 10.º
Presidente do Conselho Geral

1. Para além do previsto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro, compete ainda ao Presidente:
 - a) Presidir e declarar a abertura, a suspensão e o encerramento das reuniões;
 - b) Dirigir os trabalhos, conceder a palavra e assegurar a ordem dos debates;
 - c) Receber correspondência dirigida ao Conselho Geral e transmitir o conteúdo da mesma na reunião seguinte;
 - d) Admitir propostas e requerimentos e pô-los à votação;
 - e) Dar execução às deliberações;
 - f) Assinar as atas das reuniões;
 - g) Apreciar as justificações das faltas às reuniões dos membros do Conselho Geral;
 - h) Assegurar o acompanhamento, pelo Conselho Geral, da evolução da missão estratégica do INCT.
2. Na ausência do Presidente do Conselho Geral, a substituição faz-se nos termos do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de julho, que aprova a estrutura orgânica da administração pública.
3. O Presidente do Conselho Geral não interfere no exercício das competências dos demais órgãos do Instituto, não lhe cabendo representá-lo nem pronunciar-se em seu nome.

Artigo 11.º
Quórum

1. O Conselho Geral só pode funcionar com a presença de, pelo menos, quatro quintos dos seus membros que o compõe.
2. O Conselho Geral só pode deliberar com a presença de três quartos dos seus membros com direito de votos.
3. Determinada pelo Presidente a verificação do quórum de funcionamento e de deliberação, o Presidente dá início à reunião, e, caso o mesmo não se encontre preenchido, registam-se as presenças e ausências para efeitos do disposto no n.º 12 do artigo seguinte, encerrando-se logo a reunião.

Artigo 14.º
Reuniões

4. No caso previsto no número anterior, os pontos são concluídos, acrescem com precedência, à ordem do dia da reunião seguinte

Artigo 12.º
Funcionamento

1. A reunião do Conselho Geral é presidida pelo membro do governo responsável pela área da ciência e tecnologia, ou representante por si designado.
2. Na sua ausência, o presidente é substituído pelo vogal mais antigo e no caso de os vogais possuírem a mesma antiguidade, a substituição faz-se, respetivamente, pelo vogal de mais idade.
3. O Conselho Geral reúne na sede do INCT ou nas suas delegações, ordinariamente de três em três meses ou extraordinariamente, mediante convocação do seu Presidente ou por solicitação da maioria dos seus membros, podendo fazê-lo por teleconferência.
4. As deliberações são tomadas por maioria simples, tendo o presidente voto de qualidade.
5. O Conselho Geral pode convocar, sempre que entender necessário, trabalhadores do INCT, para se pronunciarem sobre questões concretas.
6. Todas as propostas de agendamento recebidas pelo Presidente são comunicadas a todos os membros do Conselho Geral.
7. Durante as reuniões são seguidos os pontos definidos na ordem de trabalhos, procedendo-se à sua discussão e deliberação, se for o caso.
8. Qualquer um dos membros pode solicitar ao Presidente a palavra, declarando para que fim a pretende.
9. Quando o membro se afaste do fim para que lhe foi concedida a palavra, o Presidente pode retirar-lha.
10. Quando vários membros pretendam tomar da palavra, a mesma é concedida por ordem de inscrição, registada pelo Secretário.
11. Durante as deliberações não é permitida a presença de pessoas estranhas ao Conselho Diretivo.

Artigo 13.º
Comparência nas reuniões

1. Todos os membros do Conselho Geral têm o dever de comparecer nas reuniões e têm o dever de justificar antecipadamente ao Presidente, sempre que possível, eventuais faltas.
2. O dever de comparência nas reuniões prevalece sobre todos os outros.

1. As reuniões do Conselho Geral devem ser convocadas por escrito, com indicação da ordem do dia aprovada pelo Presidente, com uma antecedência mínima de cinco dias úteis, salvo quando se trate de reuniões ordinárias previstas para se realizarem em datas pré-definidas, caso em que se dispensa essa convocação, bastando para o efeito a indicação da ordem do dia, a qual deve ser feita com a antecedência mínima de um dia útil. O Conselho Geral pode ainda reunir, sem observância de formalidades prévias, desde que todos os seus membros se encontrem presentes.
2. O Presidente do Conselho Geral dispõe de poderes necessários para assegurar a eficiência das reuniões do Conselho podendo, com a prévia aprovação dos Membros presentes, estabelecer limite ao tempo e ao número de intervenções de cada membro.
3. As reuniões do Conselho Geral devem ser marcadas em horário que permita a participação de todos os seus membros.

Artigo 15.º
Atas e ordem de trabalhos

1. A Ordem de trabalhos inclui todos os assuntos propostos pelos Membros do Conselho Geral ao Presidente até 5 dias antes da data agendada para a reunião e, adicionalmente os seguintes pontos:
 - a) Ponto da situação do INCT;
 - b) Diversos.
2. Deve ser lavrada, em livro próprio, uma ata de cada reunião do Conselho Geral.
3. Da ata deve constar, pelo menos:
 - a) O lugar, o dia, a hora do início e do encerramento da reunião;
 - b) A identificação dos membros do Conselho Geral presentes;
 - c) A lista de presenças;
 - d) O teor das deliberações tomadas;
 - e) O teor das declarações de voto, se existirem;
 - f) Sumário de pontos e assuntos relevantes mencionados, com indicação do membro que os invocou.
4. O Presidente, após verificação do conteúdo da ata, envia-a aos membros por correio eletrónico para se pronunciarem sobre eventuais correções. Decorridos 3 dias após o envio da ata provisória, e uma vez ouvidos os Membros sobre a mesma, o Presidente assina a ata definitiva contendo eventuais correções que considere pertinentes.

5. Após a assinatura pelo Presidente, a ata definitiva considera-se exequível.

Artigo 16.º
Comissões especializadas

1. O Conselho Geral pode deliberar sobre a constituição de comissões especializadas de caráter provisório, destinadas a propor decisões em áreas específicas da sua competência.
2. Estas comissões devem funcionar sob a dependência direta do Presidente e a sua atividade deve ser dada conhecimento aos demais membros do Conselho Geral.
3. Qualquer proposta de criação de comissões especializadas deve especificar a sua natureza, composição, competências e duração.
4. As comissões especializadas devem incluir, sempre que possível, pelo menos um Técnico recomendado pelo Presidente do Conselho Executivo.
5. A eleição dos membros das comissões deve ser sempre por escrutínio secreto, podendo haver lugar à manifestação de disponibilidade.
6. O Conselho deve ponderar limitações de caráter orçamental relativamente à constituição de Comissões ad hoc, sendo proibida a criação de custos que não estejam previstos no Orçamento do INCT.

SUBSECÇÃO II
Conselho Executivo

Artigo 17.º
Âmbito

O Conselho Executivo é o órgão de gestão permanente do INCT, competente para a gestão administrativa, patrimonial e financeira, bem como a gestão dos recursos humanos, conforme o estipulado no n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro.

O Conselho Executivo é dirigido por um Presidente Executivo, coadjuvado por um número máximo de dois Vice- Presidentes Executivos, para o mandato de quatro anos

Artigo 18.º
Composição, mandato e competências

1. O Conselho Executivo é composto pelo:
 - a) Presidente Executivo;
 - b) Vice-presidentes executivos;
2. O mandato dos membros do Conselho Executivo coincide com o mandato do Presidente do Conselho Executivo.
3. Compete ao Presidente do Conselho Executivo:
 - a) Velar pela gestão administrativa, patrimonial e financeira do INCT;

- b) Assegurar a gestão dos recursos humanos do INCT;
- c) Responder perante o Conselho Geral pela atividade desenvolvida pelo Instituto;
- d) Apoiar os serviços do presidente do Conselho Executivo nos termos das alíneas a), f) e m) do artigo 16.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro;
- e) Realizar todas as tarefas quanto ocorram no seu âmbito.

Artigo 19.º
Eleição e mandato do Presidente Executivo

A eleição e mandato do Presidente do Conselho Executivo obedece o disposto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de setembro.

Artigo 20.º
Eleição do Presidente do Conselho Executivo

1. O processo eleitoral para o cargo do Presidente do Conselho Executivo realiza-se por sufrágio secreto e presencial.
2. Considera-se eleito o candidato que obtenha a maioria absoluta dos votos entrados nas urnas.
3. Quando nos termos do número anterior nenhum candidato sair vencedor, realiza-se um segundo escrutínio entre os dois candidatos mais votados, no prazo máximo de dez dias úteis, sendo então considerado eleito o candidato que reunir maior número de votos entrados nas urnas.
4. Quando se verificarem as condições estabelecidas no número anterior cabe ao presidente eleito indicar, dentre os membros do Conselho Científico, os que satisfaçam as condições cumulativas estabelecidas para o tal no n. 2 do artigo 19.º do Estatuto, os vice-presidentes.
5. Os demais procedimentos para a eleição do Presidente do Conselho Executivo, é objeto de regulamentação em regimento próprio, a aprovar pelo membro do governo responsável pela área da Ciência e Tecnologia.

Artigo 21.º
Início do mandato

O presidente do Conselho Geral, após a confirmação da regularidade do processo eleitoral, procede à homologação dos respetivos resultados, conferindo posse aos membros do Conselho Executivo nos três dias subsequentes à eleição.

Artigo 22.º
Nomeação e mandato dos Vices-Presidente

1. A nomeação e mandato dos Vices-Presidente obedece ao previsto no Estatuto Orgânico do INCT, constante do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de Setembro.
2. Os Vices-presidente recebem um vencimento mensal correspondente a 70% do vencimento do Presidente do Conselho Executivo.

Artigo 23.º
Delegação de competências

1. O Presidente do Conselho Executivo pode delegar as suas competências num dos Vice-Presidentes, nos termos do n.º 5 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de Setembro.
2. Nas suas faltas e impedimentos, o Presidente do Conselho Executivo é substituído pelo Vice-Presidente por si indicado.

Artigo 24.º
Serviços de Apoio do Conselho Executivo

1. Para o desempenho das suas funções, o Presidente do Conselho Executivo e as entidades coadjuvantes, dispõem de um secretariado, podendo, para a execução de tarefas específicas, recorrer a colaboradores nos termos estabelecidos pelo Estatuto orgânico do INCT.
2. O secretariado é integrado por unidades técnicas específicas, nos termos do Estatuto.

Artigo 25.º
Unidades Técnicas do Secretariado

1. As unidades técnicas do Secretariado são designadas como divisões de serviços:
 - a) Divisão de Serviços Administrativos e de Recursos Humanos;
 - b) Divisão de Serviços de Aprovisionamento;
 - c) Divisão de Serviços de Logística, Informática e Património do Estado;
 - d) Divisão de Serviços de Finanças e Receitas;
 - e) Divisão de Serviços de Assuntos Jurídicos e Relações Internacionais;
 - f) Divisão de Serviços de Arquivamento Científico e Coordenação Intersectorial.
2. Cada divisão é composta por o mínimo de 2 e máximo de 3 secções conforme os requisitos previstos na legislação vigente.
3. Cada divisão é dirigida por um Coordenador de Divisão de Serviços e é equiparado para efeito salarial a um Chefe do Departamento.
4. Quer a ocupação do cargo de coordenador da divisão de serviços, quer a dos restantes cargos de chefia de departamento e secção são dadas de acordo com a seleção por mérito da Lei da Função pública.

Artigo 26.º
Divisão de Serviços Administrativos e de Recursos Humanos

1. A Divisão de Serviços Administrativos e de Recursos

Humanos, abreviadamente designada por **DISA-RH**, é um organismo central do INCT, responsável pela gestão de administração geral e de recursos humanos afetos ao serviço do INCT.

2. À Divisão de Serviços Administrativos e de Recursos Humanos compete:
 - a) Assegurar a gestão do expediente e receção de documentos para o interesse geral do INCT, assim como, o arquivamento geral do Instituto;
 - b) Assegurar a gestão do pessoal do Instituto nos domínios de provimento, promoção, exoneração, aposentação, contratação e outros;
 - c) Organizar os processos individuais de acompanhamento e avaliação do pessoal;
 - d) Colaborar com a Direção Nacional dos Recursos Humanos do Ministério da Educação, em matéria de formação profissional dos funcionários do Instituto;
 - e) Controlo das nomeações provisórias, comissões de serviço e duração dos contratos de trabalho a termo certo;
 - f) Atendimento dos funcionários e utentes sobre assuntos relacionados com a secção;
 - g) Elaboração de termos de posse, aceitação de nomeação ou contratos administrativos de provimento ou ainda dos contratos de trabalho a termo certo;
 - h) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 27.º
Divisão de Serviços de Aprovisionamento

1. A Divisão de Serviços de Aprovisionamento, abreviadamente designada por **DISAP**, é um organismo central do INCT, responsável pelo serviço de aprovisionamento.
2. Compete à Divisão de Serviços de Aprovisionamento, nomeadamente:
 - a) Assegurar a organização e condução dos processos de aquisição de bens e serviços, de acordo com legislação em vigor;
 - b) Garantir a observância das disposições legais e respetiva cabimentação orçamental prévia;
 - c) Elaborar os contratos de aquisição de bens e serviços;
 - d) Gerir adequadamente todos os contratos do Instituto, nomeadamente no que respeita a prazos, atualizações de preços, prorrogações, renovações e cessações;
 - e) Colaborar com a Direção Nacional de Aprovisionamento do Ministério da Educação na conservação e utilização racional do material e equipamento;

- f) Prestar informações aos órgãos de gestão e entidades externas sobre o Aprovisionamento.
- g) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 28.º

Divisão de Serviços de Logística, Informática e Património do Estado

1. A Divisão de Serviços da Logística, Informática e Património do Estado, abreviadamente designada por **DISLIPE**, é um organismo central do INCT, responsável pelo serviço logístico, informático e ao mesmo tempo velar pela gestão do património do Estado registado em nome do instituto.
2. À Divisão de Serviços de Logística, Informática e Património do Estado, compete desempenhar as seguintes funções:
 - a) Acompanhar e reportar periodicamente a evolução dos gastos gerais do Instituto;
 - b) Manter atualizados os registos dos consumos de eletricidade, água, telefone, combustíveis e alertar para eventuais desvios;
 - c) Coordenar e manter atualizado o inventário dos bens móveis e imóveis do Instituto, nos termos da legislação aplicável;
 - d) Assegurar a adequada gestão de stocks;
 - e) Proceder à aquisição de meios e materiais necessários às atividades dos serviços e velar pela sua cuidadosa utilização, manutenção e conservação
 - f) Fazer a instalação de componentes de hardware e software, assegurando a respetiva manutenção e atualização;
 - g) Registrar todos os eventos do sistema, em termos de tempo de operação do sistema, problemas que ocorreram, tempo em que ocorreu a falha e ações levadas a cabo;
 - h) Prestar informações aos órgãos de gestão e entidades externas sobre Património;
 - i) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 29.º

Divisão de Serviços de Finanças e Receitas

1. A Divisão de Serviços de Finanças e Receitas, abreviadamente designada por **DISFIR**, é um organismo central do INCT, responsável pela gestão de orçamento do Estado e de receitas arrecadas no âmbito dos seus serviços.
2. À Divisão de Serviços de Finanças e Receitas, compete:
 - a) Elaborar o projeto de orçamento e geri-lo após a sua aprovação;

- b) Velar pela boa gestão do Orçamento Geral do Estado alocado ao INCT;
- c) Arrecadar as receitas de acordo com a lei em vigor e manter atualizado o património;
- d) Executar e manter atualizada a contabilidade do Instituto;
- e) Inventariar e zelar pelos bens patrimoniais do Instituto;
- f) Executar o orçamento de acordo com as normas de despesa internamente estabelecidas e de acordo com as disposições legais;
- g) Coordenar o processamento de salários dos funcionários, agentes da administração pública e pessoal contratado;
- h) Elaborar o relatório de contas de gerência;
- i) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 30.º

Divisão de Serviços de Assuntos Jurídicos e Cooperação Internacional

1. A Divisão de Serviços de Assuntos Jurídicos e Cooperação Internacional, abreviadamente designada por **DISAJUCI**, é um organismo central do INCT, responsável pelo serviço de natureza jurídica, ao mesmo tempo velar pelo serviço de natureza bilateral e multilateral no âmbito de cooperação internacional.
2. À Divisão de Serviços de Assuntos Jurídicos e Cooperação Internacional compete:
 - a) Emitir pareceres sobre assuntos de natureza jurídica que lhe sejam solicitados;
 - b) Coordenar a elaboração e o aperfeiçoamento dos projetos de diplomas legais e demais instrumentos jurídicos relacionados com as atividades do Instituto;
 - c) Velar pelo cumprimento das leis e demais normas que disciplinem as atividades dos serviços;
 - d) Manter atualizada toda a documentação de natureza jurídica relacionada com o funcionamento dos serviços e velar pela sua correta aplicação;
 - e) Estabelecer e desenvolver relações de cooperação com organizações nacionais, regionais e internacionais ligadas à área da ciência e tecnologia;
 - f) Elaborar propostas com vista a assegurar a participação do Instituto nas atividades dos organismos internacionais no domínio da ciência e tecnologia;
 - g) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 31.º

**Divisão de Serviços de Arquivamento Científico e
Coordenação Intersectorial**

1. A Divisão de Serviços de Arquivamento Científico e Coordenação Intersectorial, abreviadamente designada por **DISACCI**, é um organismo central do INCT responsável pelo serviço de gestão de arquivamento científico, bem como fazer coordenação intersectorial.
2. Compete à Divisão de Serviços de Arquivamento e Coordenação intersectorial, nomeadamente:
 - a) Organizar e controlar o arquivo do Instituto;
 - b) Zelar pela implementação do sistema de gestão de documentos, registo e arquivo do Instituto, de acordo com as normas em vigor;
 - c) Assegurar a realização de tarefas inerentes à receção, classificação, registo, reprodução e distribuição do expediente, bem como a organização, segurança e manutenção do arquivo geral do Instituto, conforme legislação aplicável;
 - d) Supervisionar o registo de entrada e saída bem como o arquivo da correspondência do Instituto;
 - e) Garantir o arquivo e conservação da documentação das sessões dos diferentes órgãos do Instituto;
 - f) Organizar e manter atualizado o arquivo do Instituto;
 - g) Assegurar a divulgação eletrónica do acervo documental do Instituto;
 - h) Manter comunicações proactivas com as Direções Nacionais do Ministério da Educação e demais ministérios;
 - i) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

**SUBSECÇÃO III
Conselho Científico**

Artigo 32.º

Âmbito, competências e composição

1. O Conselho Científico é o órgão de gestão científica, investigação e desenvolvimento da ciência e tecnologia do INCT.
2. As competências do Conselho Científico estão reguladas pelo disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Estatuto orgânico do INCT.
3. A composição do Conselho Científico, obedece o artigo 25.º do Estatuto orgânico do INCT.

Artigo 33.º

Presidente do Conselho Científico

Compete ao Presidente do Conselho Científico convocar e presidir às reuniões com voto de qualidade.

Artigo 34.º

Eleição do Presidente

1. O presidente do Conselho Científico é eleito de entre todos os membros deste órgão que se encontrem em efetividade de funções no INCT.
2. As eleições realizam-se por escrutínio secreto e maioria simples dos votos validamente expressos, em data e local fixados pelo Presidente Executivo.
3. As candidaturas devem ser divulgadas com a convocatória para o ato eleitoral.
4. Na falta de apresentação de candidaturas, são elegíveis todos os membros do conselho que estejam em efetividade de funções no Instituto, sendo eleito presidente o membro do conselho científico que obtiver a maioria simples dos votos expressos.

Artigo 35.º

Início de mandato

Uma vez apurados os resultados das eleições previstos no artigo anterior, o presidente entra imediatamente em funções.

Artigo 36.º

Renúncia, impossibilidade e suspensão

1. No caso de o presidente renunciar ao cargo ou de se encontrar incapacitado definitivamente para o seu exercício, são convocadas novas eleições que têm lugar nos trinta dias subsequentes à aceitação da renúncia pelo Presidente do Conselho Executivo ou da receção da notificação da incapacidade.
2. A pedido do Presidente do Conselho Científico, pode o seu mandato ser suspenso por tempo determinado e mediante parecer favorável do Presidente do Conselho Executivo.
3. Em caso de suspensão do mandato do Presidente do Conselho Científico, deve proceder-se à eleição de um novo Presidente, que completa o mandato do anterior.
4. As eleições mencionadas no número anterior são marcadas no prazo de 30 dias úteis, após a suspensão do mandato.

Artigo 37.º

Dever de participação

1. Todos os membros do Conselho Científico em efetividade de funções têm o dever de participar nas reuniões e nas outras atividades do Conselho.
2. A comparência às reuniões do Conselho precede sobre os demais serviços, incluindo escolares e clínicos, à exceção de exames, concursos e representações oficiais.
3. Quando um membro do Conselho não puder comparecer a uma reunião, deve justificar por escrito ao Presidente do Conselho Científico, num prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da reunião em causa.

Artigo 38.º
Funcionamento

1. O Conselho Científico funciona em plenário com todos os seus membros.
2. Podem ser constituídas Comissões especializadas de âmbito restrito sob a responsabilidade do Conselho Científico.
3. Na sua ausência, o presidente é substituído pelo vogal mais antigo e no caso de os vogais possuírem a mesma antiguidade, a substituição faz-se, respetivamente, pelo vogal de mais idade.
4. O mandato do Presidente é de quatro anos e coincide com a duração do mandato dos membros do Conselho Científico.
5. O Presidente está limitado ao exercício de dois mandatos consecutivos.
6. A eleição do Presidente deve ser feita por voto secreto, na primeira reunião do Conselho Científico, após a nomeação dos seus membros.

Artigo 39.º
Reuniões

1. O Conselho Científico reúne ordinariamente uma vez por semestre e extraordinariamente, quando convocado a pedido do seu Presidente ou a pedido de um terço dos seus membros.
2. É aplicável ao Conselho Científico o disposto no artigo o disposto no artigo 14.º do presente Diploma.

Artigo 40.º
Deliberações

1. O Conselho Científico só pode deliberar quando na respetiva reunião esteja presente a maioria dos seus membros em efetividade de funções.
2. As deliberações são aprovadas por maioria simples, exceto nos casos previstos na lei.
3. As deliberações de carácter geral são afixadas nos locais próprios do Instituto, Faculdades e publicadas na sua página de internet.
4. A interpretação, a modificação ou revogação de deliberações de carácter geral fazem-se por processo idêntico ao da sua aprovação.

Artigo 41.º
Comissões especializadas

1. O Conselho Científico pode criar, sempre que entender por conveniente, comissões temporárias.
2. A criação de comissões especializadas obedece o artigo 16.º do presente Diploma.
3. A duração do mandato dos membros das comissões

especializadas não pode ultrapassar a duração do mandato dos membros do Conselho Científico.

Artigo 42.º
Atas e ordem de trabalhos

1. São elaboradas atas de todas as reuniões do Conselho Científico.
2. As atas e ordem de trabalho do Conselho Científico obedece o preceituado nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 16.º do presente Diploma Ministerial.
3. A elaboração das atas do Conselho Científico é da responsabilidade do membro que for expressamente designado para o efeito.
4. As atas das reuniões devem ser submetidas à aprovação do Conselho Científico na reunião seguinte e, uma vez aprovadas e assinadas, devem ser arquivadas pelo secretariado.

Artigo 43.º
Secretariado

1. O secretariado do Instituto dá apoio ao funcionamento do Conselho Científico.
2. Compete ao secretariado o apoio logístico às reuniões, processamento da documentação, preparação e manutenção das atas das reuniões e demais processamentos burocráticos necessários ao desempenho cabal das funções e competências deste órgão.

SUBSECÇÃO IV
Conselho Fiscal

Artigo 44.º
Natureza e competências

1. O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização da gestão económico-financeira do INCT.
2. As competências do Conselho Fiscal, são reguladas pelos artigos 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de Setembro.

Artigo 45.º
Composição e Designação do Presidente

1. O Conselho Fiscal é constituído por três membros designados pelo Conselho Geral, não podendo os mesmos integrar qualquer outro órgão do Instituto.
2. Os três membros do Conselho Fiscal designam entre si o Presidente deste Conselho.
3. O Conselho Fiscal para o seu funcionamento, pode designar entre si, um secretário que funcione ao mesmo tempo como relator do conselho.

Artigo 46.º
Competências do Presidente

Compete ao Presidente, para além do previsto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de Setembro:

- a) Convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias;
- b) Elaborar a ordem de trabalhos das reuniões e promover a sua distribuição e divulgação;
- c) Proceder à abertura das reuniões, dirigir os trabalhos, manter a ordem e a disciplina das sessões;
- d) Assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações;
- e) Suspender ou encerrar antecipadamente as reuniões, quando circunstâncias excepcionais o justificarem, mediante decisão fundamentada, fazendo a mesma constar da ata da reunião;
- f) Exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas no Estatuto e demais regulamentação do INCT e na lei.

Artigo 47.º
Competência específica do Secretário e Relator

- 1. Coadjuvar o serviço do Presidente do Conselho Fiscal.
- 2. Elaborar atas das reuniões e assegurar o sistema de arquivo aos documentos produzidos pelo Conselho.
- 3. Executar outras tarefas para assegurar o bom funcionamento do Conselho.

Artigo 48.º
Reuniões e convocatórias

Para além do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 23/2014, de 3 de Setembro, o Conselho Fiscal pode:

- a) Reunir em qualquer dia da semana, em horário que permita a participação de todos os seus membros, devendo o Presidente envidar os seus melhores esforços por compatibilizar a disponibilidade de todos os membros. Caso tal se revele impossível, compete ao Presidente tomar a última decisão sobre o dia, hora e local da reunião em causa;
- b) No caso de impedimento ou de conflito de interesses, o membro que se abster deve fazer constar da ata o motivo pelo qual não pode deliberar sobre o assunto;
- c) A convocatória da reunião e a respetiva ordem de trabalhos devem ser divulgadas por correio eletrónico com pelo menos 5 dias úteis de antecedência, juntamente com eventuais documentos de trabalho;
- d) Em caso de manifesta urgência, as reuniões podem ser convocadas com um mínimo de 48 horas de antecedência e por SMS ou correio eletrónico, desde que seja possível compatibilizar a disponibilidade de todos os seus membros;

- e) Podem ser acrescentados pontos à ordem de trabalhos no início de cada reunião, sob proposta devidamente fundamentada de qualquer um dos seus membros;
- f) As reuniões têm a duração máxima de duas horas. Para efeitos de conclusão da ordem de trabalhos, podem as reuniões prolongar-se por mais trinta minutos;
- g) Sempre que o tempo se esgote sem que os trabalhos tenham sido concluídos, o Conselho reúne-se novamente em data marcada pelo seu Presidente;
- h) Na ausência do Presidente do Conselho Fiscal, as reuniões são conduzidas pelo membro titular por ele indicado.

Artigo 49.º
Atas das reuniões

- 1. As atas devem ser assinadas por todos os membros do Conselho Fiscal que presentes na reunião.
- 2. As atas são elaboradas pelo Secretário do Conselho Fiscal.
- 3. As atas devem ser circuladas por todos os membros do Conselho Fiscal num prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da realização da reunião.
- 4. Após a distribuição da ata, cada membro do Conselho Fiscal pode apresentar propostas de alteração devidamente fundamentadas num prazo máximo de 3 dias úteis, dando conhecimento das mesmas a todos os outros membros deste órgão.
- 5. Em caso de concordância de todos os membros quanto ao seu conteúdo, mesmo que expresso por omissão, a ata considera-se aprovada num prazo de 5 dias úteis a contar da sua distribuição.
- 6. Caso os membros do Conselho Fiscal não cheguem a acordo sobre o conteúdo da ata, o mesmo dev ser sujeito a deliberação não presencial pelo seu Presidente, sob a forma de propostas alternativas.
- 7. Após aprovação, a ata é enviada ao secretariado do INCT para publicação nos 2 dias úteis seguintes.
- 8. Caso as atas contenham matéria confidencial, as atas a enviar para publicação nos termos do número anterior devem ser devidamente alteradas no sentido de eliminar essas matérias.

Artigo 50.º
Deliberações do Conselho Fiscal

- 1. As deliberações do Conselho Fiscal são aprovadas presencialmente.
- 2. Em caso de manifesta urgência ou indisponibilidade fundamentada de um ou mais dos membros do Conselho Fiscal, o Presidente pode decidir que as deliberações sejam aprovadas por escrito, através de circulação dos documentos relevantes por correio eletrónico. Neste caso,

as deliberações são validadas pelos membros do Conselho Fiscal que nelas participem expressando a sua aprovação ou rejeição por correio eletrónico, sendo as deliberações posteriormente enviadas para publicação nos termos do disposto nos n.ºs 7 e 8 do artigo anterior.

3. A votação das deliberações presenciais são feitas com o braço no ar.
4. O disposto no número anterior não se aplica a todas as deliberações finais que, tendo por fim apreciar a conduta de pessoas, estão obrigatoriamente sujeitas a voto secreto e a deliberação presencial.
5. A abstenção não é permitida.
6. As deliberações do Conselho Fiscal têm de ser aprovadas sempre por um mínimo de dois dos seus membros, sob pena de invalidade.

Artigo 51.º **Mandato**

1. O mandato dos membros do Conselho Fiscal tem a duração de quatro anos, nos termos do Estatuto do INCT.
2. Sem prejuízo da obrigatoriedade de apresentar a sua demissão ao Conselho Geral do INCT, qualquer membro que deseje demitir-se deve comunicar essa intenção, por escrita e devidamente justificada, na reunião do Conselho Fiscal e será encaminhada na mesma data ao Conselho Geral.
3. Em caso de demissão do presidente ou do membro do conselho fiscal o mesmo será substituído pelo nome designado pelo Conselho Geral no prazo máximo de 2 dias úteis a contar da data de demissão.
4. Os membros do Conselho Fiscal ainda podem apresentar a sua intenção de exonerar-se do seu cargo.
5. A exoneração do cargo nos termos do número anterior não implica a demissão do mesmo como membro efetivo do Conselho Fiscal.
6. A intenção de exoneração do cargo como presidente do Conselho Fiscal ou como Secretário e Relator deve ser apresentada por escrita e devidamente fundamentada aos outros membros do Conselho Fiscal para que estes podem designar entre si o seu substituto e a substituição deve ser comunicada imediatamente para o Conselho Geral.
7. Independentemente do motivo da substituição, os membros do Conselho Fiscal mantêm-se em exercício de funções até que sejam substituídos, sem prejuízo no disposto nos n.ºs 4, 5 e 6 do artigo seguinte.

Artigo 52.º **Perda de mandato**

1. Os membros do Conselho Fiscal perdem o mandato nos seguintes casos:

- a) Falecimento;
 - a) Renúncia do mandato;
 - b) Demissão;
 - c) Incumprimento das obrigações decorrentes do Estatuto ou dos Regulamentos do INCT;
 - d) Falta injustificada a 3 reuniões seguidas ou 6 interpoladas;
 - e) Incompatibilidade ou inelegibilidade superveniente.
2. O preenchimento dos requisitos para perda de mandato é comunicado ao Conselho Geral, no prazo máximo de 2 dias úteis a contar da data em que tal facto se verifique.
 3. A declaração da perda de mandato está sujeita a deliberação do Conselho Geral.
 4. Após a deliberação nos termos do número anterior, o Conselho Geral designara um nome do indivíduo para substituir aquele.

Artigo 53.º **Justificação de faltas**

No caso de faltas nas reuniões, a justificação de falta deve ser apresentada por escrita e endereçada ao Presidente, no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da reunião em causa.

Artigo 54.º **Comunicações**

1. São admitidos todos os meios de comunicação nas relações entre os membros do Conselho Fiscal.
2. As comunicações por escritas nos termos do presente Regulamento, do Estatuto e demais regulamentações do INCT e da lei, podem ser enviadas por carta ou por correio eletrónico.
3. Para os efeitos previstos nos números anteriores, os elementos de contacto de cada um dos membros do Conselho Fiscal são os que constam dos serviços do INCT, devendo cada um dos membros mantê-los atualizados a todo o tempo.

SECÇÃO II **Organização dos Departamentos**

Artigo 55.º **Departamentos e Unidades de Pesquisa**

1. São departamentos do INCT:
 - a) O Departamento de Ética;
 - b) O Departamento de Ciências Sociais e Humanas;
 - c) O Departamento de Ciências Exatas e de Ciências Naturais;

- d) O Departamento de. Tecnologia e Inovação
2. O número de departamentos do Instituto, pode ser acrescentado, desde que não ultrapasse os limites impostos pela al. a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 23 /2014, de 3 de Setembro.
 3. Cada Departamento é chefiado por um Chefe do Departamento e cada Unidade de Pesquisa é chefiada por um Coordenador de Pesquisa.
 4. Os Chefes dos Departamentos e das Unidades de Pesquisa são entidades singulares, funcionam-se em si, sem secções e subordinados.
 5. O Secretariado do INCT destaca apoio necessário aos Departamentos e Unidades de Pesquisa desde que seja solicitado ou instruído pelo Presidente do Conselho Executivo do INCT.
 6. Devido ao volume de trabalho e elevada responsabilidade dos departamentos, na execução da sua função, o chefe do departamento é equiparado a nível salarial de diretor nacional (do Estatuto da Função Pública).
 7. O Coordenador da Unidade de Pesquisa é equiparado a nível salarial a um chefe de secção.

Artigo 56.º

Hierarquia Funcional dos Departamentos

Quer o Chefe do Departamento quer o Coordenador da Unidade de Pesquisa, ambos reportam ao Presidente do Conselho Executivo ou entidades coadjuvantes no âmbito da delegação de competências.

SUBSECÇÃO I

Organização dos Departamentos

Artigo 57.º

Departamento de Ética

1. O Departamento de Ética, tem como missão avaliar as pesquisas que envolvam os seres humanos e defender os interesses dos sujeitos objeto das pesquisas e a sua integridade e dignidade, contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa dentro dos seus padrões éticos.
2. Compete ao Departamento de Ética:
 - a) Estabelecer padrões nacionais e éticas de investigação científica;
 - b) Colaborar com os vários Departamentos e Unidades de Pesquisa na definição das linhas prioritárias de pesquisa e demais atividades científicas e tecnológicas levadas a cabo pelo Instituto;
 - c) Incentivar a difusão dos resultados de pesquisa, que contribuam para o desenvolvimento da sociedade e do bem-estar de Timor-Leste;
 - d) Emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos pertinentes às suas atividades ao Presidente Executivo;

- e) Elaborar o plano anual de trabalho;
- f) Elaborar o relatório anual de atividades desenvolvidas pelo Departamento;
- g) Submeter informação atualizada e precisa ao Presidente Executivo sobre a realização de todas as suas atividades.
- h) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 58.º

Departamento de Ciências Sociais e Humanas

1. O Departamento de Ciências Sociais e Humanas, tem por missão promover e desenvolver pesquisas no âmbito das Ciências Sociais e Humanas.
2. Compete ao Departamento de Ciências Sociais e Humanas:
 - a) Definir anualmente as linhas prioritárias para pesquisa e demais atividades na área de Ciências Sociais e Humanas;
 - b) Apoiar projetos de ensino, pesquisa e extensão de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições de ensino superior e de pesquisa na área da sua competência;
 - c) Promover, periodicamente, estudos sobre o estado geral do conhecimento na área de Ciências Sociais e Humanas, identificando as áreas prioritárias e submeter ao Presidente Executivo recomendações de políticas a serem implementadas;
 - d) Colaborar com as universidades e com demais institutos de pesquisa para a promoção de ações específicas de formação, nomeadamente na realização conjunta de colóquios, jornadas, conferências, seminários e atividades similares na área da sua competência;

- e) Elaborar o plano anual de trabalho e submeter ao Presidente do Conselho Executivo para aprovação;
- f) Apresentar semestralmente relatórios de atividades ao Presidente Executivo;
- g) Elaborar o relatório anual de atividades desenvolvidas pelo Departamento e submetê-lo à aprovação do Presidente do Conselho Executivo;
- h) Emitir pareceres e submeter informação atualizada e precisa ao Presidente Executivo sobre a realização de todas as suas atividades;
- i) Executar outras tarefas que lhe sejam atribuídas por lei ou por despacho do superior hierárquico.

Artigo 59.º

Departamento de Ciências Exatas e de Ciências Naturais

1. O Departamento de Ciências Exatas e de Ciências Naturais,

tem como missão promover e desenvolver pesquisas no âmbito das Ciências Exatas e das Ciências Naturais.

2. Ao Departamento de Ciências Exatas e de Ciências Naturais compete também executar todas as funções citadas nas alíneas a) até i) do n.º 2 do artigo 59.º, do presente diploma, especificamente no que concerne a área da sua atuação.

Artigo 60.º

Departamento de Tecnologia e Inovação

1. O Departamento de Tecnologia e Inovação, tem por atribuição a promoção e o desenvolvimento de pesquisas no âmbito do conhecimento tecnológico, novas tecnologias e inovação.
2. É da competência do Departamento de Tecnologia e Inovação efetuar o registo obrigatório de estudos científicos nacionais e internacionais efetuados em Timor-Leste, bem como dos resultados de levantamento realizados;
3. Ao Departamento de Tecnologia e Inovação compete também executar todas as funções citadas desde alíneas a) até i) do n.º 2 do artigo 59.º, do presente diploma, especificamente no que concerne a área da sua atuação.

CAPÍTULO III

Relacionamento entre Órgãos e Serviços e Formação Profissional

SECÇÃO I

Relacionamento entre os Órgãos e Serviços

Artigo 61.º

Colaboração entre os Órgãos e Serviços

Os órgãos e os serviços devem executar o trabalho de acordo com as suas atribuições, assegurando uma estreita colaboração entre si para garantir maior eficiência do INCT.

SECÇÃO II

Formação e Capacitação Profissional

Artigo 62.º

Formação e Capacitação Profissional

O INCT deve assegurar a formação e a capacitação permanente dos seus funcionários mediante:

- a) Cursos de formação inicial;
- b) Cursos de formação complementar;
- c) Cursos de aperfeiçoamento profissional;
- d) Estágios, cursos e visitas de estudo, organizados por entidades nacionais ou estrangeiras, no âmbito da cooperação internacional;
- e) Atribuição da bolsa de estudo conforme as legislações vigentes.

CAPÍTULO IV

Relacionamento entre Instituições Nacionais e Estrangeiras

Artigo 63.º

Colaboração com Organismos Nacionais e Estrangeiros

1. O INCT pode recorrer à colaboração de outros organismos nacionais, para realizar eficazmente as atribuições que lhe são cometidas por lei.
2. O INCT pode manter relação de colaboração com entidades estrangeiras que prossigam os mesmos fins de modo a realizar eficazmente as suas atribuições, salvaguardando, a credibilidade da sua atuação, bem como a soberania e as linhas orientadoras da política externa do país.
3. Os frutos destes contatos, tais como doação de equipamentos e recursos financeiros, ficam na posse do INCT, com vista a um melhor desempenho das suas atribuições.
4. É ainda aplicável o disposto no número anterior, a legislação sobre o património do Estado e toda a legislação relevante.

CAPÍTULO V

Logótipo e Carimbo

SECÇÃO I

Logótipo

Artigo 64.º

Descrição e Significado do Logótipo

1. Descrição da insígnia:
 - a) A insígnia do emblema é constituída por uma circunferência bordejada por dois aros paralelos de cor verde;
 - b) À volta do espaço entre os dois aros está a inscrição “Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia” em cor preta, que preenche o espaço que vai da parte inferior do lado esquerdo à parte inferior do lado da data da inauguração: 22.10.2014;
 - c) Dos lados da data da inauguração está reproduzida duas estrelas com quatro pontas;
 - d) No interior da circunferência, pintada de azul claro, na parte de cima, a imagem de um pombo a voar, por baixo do pombo, o território da RDTL composto por metade da Ilha Principal, o Enclave de Oe-cusse Ambeno, a Ilha de Ataúro e a Ilha de Jaco, pintada a castanho e rodeada de duas plantas de arroz pintadas de cor verde-alface;
 - e) Na parte inferior da circunferência, está aposta a sigla RDTL, a preto;
 - f) Por baixo da circunferência, uma faixa azul claro, com as iniciais INCT.
2. Significado das insígnias:

- a) A circunferência representa o globo terrestre;
 - b) A cor verde que bordeja a circunferência simboliza o crescimento contínuo e intensivo da Ciência e da Tecnologia;
 - c) As duas plantas de arroz que circundam o território de Timor-Leste, significa a humildade no conhecimento;
 - d) O pombo simboliza a paz e a cor azul claro significa a expansão da Ciência e da Tecnologia.
3. O modelo do emblema do Instituto consta do anexo I do presente diploma e dele faz parte integrante.

Artigo 65.º
Do uso do Logótipo

O logótipo do INCT deve ser utilizado em todos os documentos e impressos elaborados e utilizados pelo Instituto.

Artigo 66.º
Respeito pelos símbolos nacionais

Todos os documentos e impressos elaborados e utilizados pelo Instituto do INCT devem respeitar a precedência dos símbolos nacionais de acordo com a Lei n.º 2/2007 de 18 de janeiro, que regulamenta os Símbolos Nacionais.

SECÇÃO II
Carimbos

Artigo 67.º
Descrição do Carimbo

1. A descrição do carimbo em uso pelos órgãos de governação é a seguinte:
- a) Trata-se de um carimbo com forma circular, com aproximadamente 48mm de diâmetro, bordejada com dois aros paralelos relativamente separados;
 - b) Na parte superior, no espaço entre os 2 aros está escrito, “Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia e, uma estrela de quatro pontas, separa a parte superior da inferior;
 - c) Na parte inferior entre os dois aros, está escrito “Timor-Leste”;
 - d) No centro do círculo, está aposta a sigla do INCT; duas linhas horizontais e paralelas muito juntas, separam a parte superior da parte inferior do carimbo.
2. No centro da parte inferior do carimbo e consoante o órgão estatutário em causa, está inscrito o respetivo nome. São atribuídos a seguinte numeração aos carimbos:
- a) O carimbo n.º 1 ao Conselho Geral;
 - b) O carimbo n.º 2 ao Conselho Executivo;
 - c) O carimbo n.º 3 ao Conselho Científico;

- d) O carimbo n.º 4 ao Conselho Fiscal.
3. O modelo dos carimbos é o mesmo, à exceção dos números.
4. O modelo do carimbo em uso pelo Secretariado também é o mesmo, todavia não tem nenhum número.
5. O modelo dos carimbos do Instituto consta do anexo II do presente diploma e dele faz parte integrante.

CAPÍTULO VI
Cabeçalho Padrão

Artigo 68.º
Cabeçalho

1. O cabeçalho deve apresentar-se com alinhamento centralizado e espaçamento simples ladeado do lado esquerdo pelo Emblema Nacional e do lado direito pelo logótipo do Instituto.
2. Os emblemas textuais são dispostos na seguinte ordem e com as seguintes especificações:
- a) REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE, tipo de letra Times New Roman, tamanho de letra 12 e a negrito;
 - b) INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, tipo de letra Times New Roman, tamanho de letra 11 e a negrito;
 - c) A sigla INCT deve estar entre parêntesis;
 - d) Endereço do instituto, telefones (com o código do país) e endereço eletrónico, tipo de letra Times New Roman, tamanho de letra 9, continuação do endereço caso seja necessário;
 - e) Uma borda inferior com a largura ½, cor automática e sombreada;
3. O modelo do cabeçalho, consta do anexo IV do presente diploma, do qual faz parte integrante.

CAPÍTULO VII

Artigo 69.º
Estandarte

1. Trata-se de um objeto utilizado para a representação institucional do INCT em atos ou cerimónias públicas.
2. O estandarte é composto pela seguinte descrição heráldica:
3. O estandarte é de forma quadrangular, com comprimento de 110 cm e largura de 70 cm;
4. O fundo do estandarte é predominantemente azul, que significa a superintendência do Ministério da Educação;
5. No centro do estandarte pende o logótipo do INCT.

6. O nome e os distintivos do INCT não podem ser usados em qualquer manifestação de carácter político-partidária.
7. O modelo do estandarte consta do anexo V e faz parte integrante do presente regulamento.

CAPTULO VIII

Disposições Transitórias e as Disposições Finais

Artigo 70.º

Disposições Transitórias

Até que haja um concurso por mérito para ocupar os cargos de direção e chefia no INCT, assim, de acordo com as necessidades técnicas-administrativas, o presidente do Conselho Geral do INCT, com base na proposta fundamentada do/a Secretário/a Executivo/a do INCT, nomeia interinamente, por um despacho, os indivíduos qualificados que irão ocupar os cargos vagos para o período de seis meses e deve comunicar esta nomeação à Comissão da Função Pública.

Artigo 71.º

Casos omissos

1. Os casos omissos serão resolvidos de acordo com os princípios e as normas constantes do presente diploma ou do estatuto do INCT e subsidiariamente de acordo com as legislações aplicáveis à função pública.
2. No que toca aos assuntos de delegação de competências e funcionamento dos órgãos colegiais aplica-se os princípios e as normas de direito administrativo, nomeadamente, os que estão consagrados no procedimento administrativo aprovado pelo Decreto de Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, e na estrutura orgânica da administração pública aprovada pelo Decreto de Lei n.º 12/2006, de 26 de julho.

Artigo 72.º

Regimentos Internos

Sempre que se mostre necessário, o INCT pode elaborar o regimento interno dos seus órgãos e propor a sua aprovação ao membro do governo responsável pela área da Ciência e Tecnologia.

Artigo 73.º

Entrada em vigor

Este diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação .

Publique-se,

Díli, 27 de 03 de 2017

O Ministro da Educação

Dr. António da Conceição

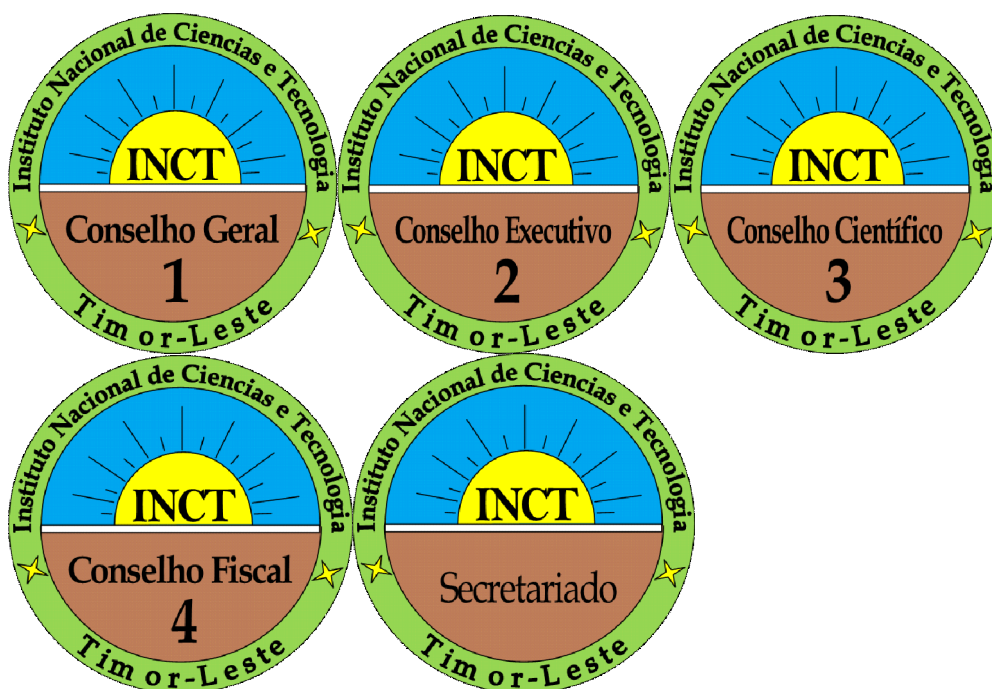
ANEXO I

Logótipo do INCT



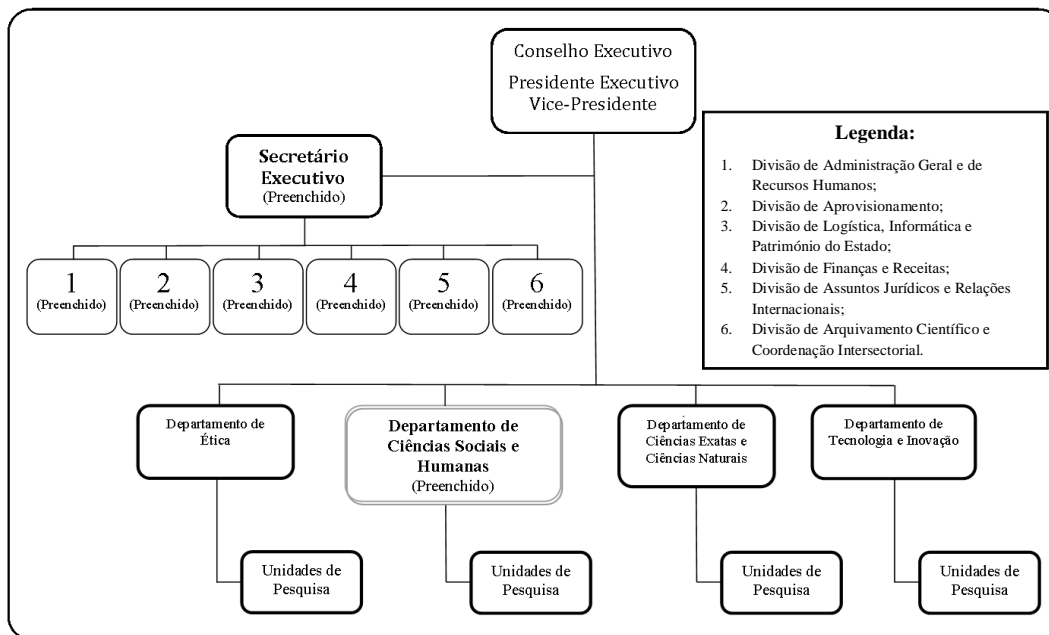
ANEXO II

Carimbos



ANEXO III

Mapa de Pessoal



ANEXO IV

Modelo de Cabeçalho

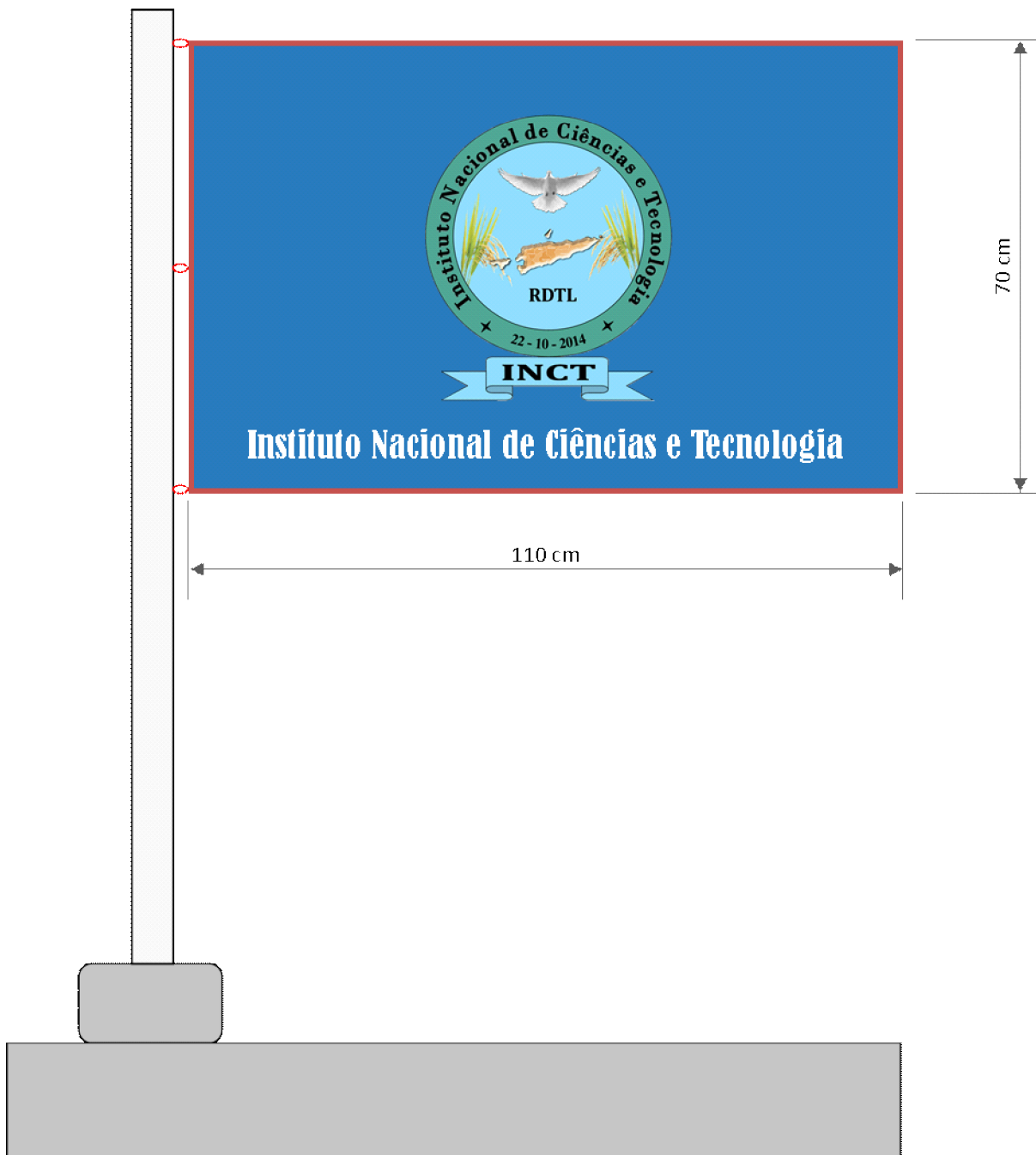


REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
(INCT)



Rua de Tuana-Laran, Dili, Tel. (+670) 78239959/77189723) E-mail: inct.secretariado@gmail.com

ANEXO V



Agenda:

1. Comprimento: 110 cm
2. Largura: 70 cm