



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Parecer

Conta Geral do Estado (CGE) 2014

Autora:

Deputada Ângela Guerra

ÍNDICE

PARTE I - Considerandos

- 1.1. Nota Prévia
- 1.2. Contexto Económico
- 1.3. Análise Sectorial - Representação Externa (PO05)
- 1.4. Auditoria às Funções de Soberania/Defesa
- 1.5. Conclusões do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

PARTE II - Opinião da Deputada Autora do Parecer

PARTE III - Conclusões

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. Nota Prévia

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), em conformidade com o n.º 3 do artigo 5.º do Regimento da Assembleia da República, remeteu à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP) a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2014, acompanhada dos Pareceres do Tribunal de Contas (TC), do Conselho Económico e Social (CES) e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO), a fim de ser elaborada por esta um Parecer relativo às suas áreas de competência que será posteriormente incluído no Relatório Final da COFAP.

Assim, para a elaboração do presente Parecer foi analisada a Conta Geral do Estado de 2014 (CGE 2014) e foram tidos em consideração os pareceres acima referidos.

Para a análise do CGE 2014 importa ter presente que a Lei do Orçamento do Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013 de 31 dezembro), foi aprovada pela Assembleia da República em 26 de novembro de 2013, tendo o mesmo entrado em vigor a 1 de janeiro de 2014 e sofrido duas alterações no decorrer do ano de 2014, a saber:

- A primeira através da Lei n.º 193/XII/3, de 7 de fevereiro;
- E a segunda, concretizada na Lei n.º 244/XII/3, de 11 de setembro.

Nos termos da alínea d) do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa a Conta Geral do Estado deve ser apresentada até ao dia 31 de Dezembro do ano subsequente ao qual diz respeito e, como tal, esta foi recebida na Assembleia da República em 30 de junho de 2015.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

No que diz respeito ao Parecer do Tribunal de Contas e ao Parecer do Conselho Económico e Social sobre o CGE 2013, as datas de entrada na Assembleia da República foram, respetivamente, 22 de Dezembro de 2015 e 12 de outubro de 2015.

Foi também tido em consideração o Parecer Técnico da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) – Parecer Técnico n.º 3/2015 – Análise da Conta Geral do Estado de 2014, de 30 de dezembro de 2015, elaborado ao abrigo do artigo 10.º - A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho e do mandato expresso no Plano de Actividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (XIII Legislatura – 1.ª Sessão Legislativa).

Desta forma, é dado cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República que define que os serviços da Assembleia da República procedem a uma análise técnica da Conta Geral do Estado, discriminada por áreas de governação remetendo-a à comissão parlamentar competente em razão das matérias.

1.2. Contexto Económico

Segundo a Conta Geral do Estado 2014, em 2014, ano de conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, o nosso país prosseguiu o esforço de consolidação orçamental (-0,3 p.p. do PIB face a 2013) iniciado em 2011, no contexto da inflexão do ciclo económico, caracterizado pelo crescimento, ainda que moderado, do PIB em termos reais (+0,9%), a redução da taxa de desemprego (-2,3 p.p.) e de inflação negativa (-0,3%).

No que diz respeito ao enquadramento económico internacional destaca o documento do Governo que a **Economia Mundial** cresceu 3,4% em 2014 em termos reais, resultado

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

igual ao observado em 2013, tendo o perfil de crescimento sido assente num melhor desempenho das economias avançadas, em paralelo com um abrandamento do crescimento económico nos países emergentes e em desenvolvimento. A evolução da Economia Mundial caracterizou-se, ainda, por uma estabilização do nível de crescimento do comércio mundial de bens e serviços (3,4% em 2014, que compara com +3,5% em 2013), uma diminuição generalizada da inflação, uma redução do preço do petróleo *brent* (de USD 109 em 2013 para USD 100 em 2014), a valorização do dólar norte-americano face ao euro e às moedas dos principais países produtores de petróleo e a prossecução de uma política monetária promotora do aumento de liquidez, através da definição de taxas de juro diretoras historicamente baixas.

QUADRO 1 - Principais Indicadores da Economia Internacional

	PIB real		Taxa de Desemprego		Taxa de Inflação ¹	
	(taxa de variação, %)		(%)		(taxa de variação, %)	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Economia Mundial	3,4	3,4	:	:	:	:
Economias avançadas	1,4	1,8	7,9	7,3	1,4	1,4
das quais:						
EUA	2,2	2,4	7,4	6,2	1,5	1,6
Área do Euro, da qual:	-0,5	0,9	12,0	11,6	1,3	0,4
Alemanha	0,2	1,6	5,2	5,0	1,6	0,8
França	0,3	0,4	10,3	10,2	1,0	0,6
Itália	-1,7	-0,4	12,2	12,8	1,3	0,2
Espanha	-1,2	1,4	26,1	24,5	1,5	-0,2
Reino Unido	1,7	2,6	7,6	6,2	2,6	1,5
Japão	1,6	-0,1	4,0	3,6	0,4	2,7
Outras economias, das quais:						
China	7,8	7,4	4,1	4,1	2,6	2,0
Índia	6,9	7,2	:	:	10,0	6,0
Rússia	1,3	0,6	5,5	5,1	6,8	7,8
Brasil	2,7	0,1	5,4	4,8	6,2	6,3
Por memória						
UE-28	0,1	1,4	10,9	10,2	1,5	0,5

¹ IHPC, para os países da UE.

Fontes: Fundo Monetário Internacional; Eurostat.

Fonte CGE 2014 p. 20

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A **Economia da zona do euro** registou um crescimento real mais baixo (+0,9%) face ao observado para a Economia Mundial, ainda que infletindo o resultado dos dois anos precedentes, com suporte no crescimento da procura interna e das exportações, a par de uma evolução ligeiramente favorável dos níveis de emprego e de desemprego (cuja taxa se situou em 11,4%, 0,5 p.p. abaixo da observada no ano precedente) e de uma taxa de inflação média reduzida (+0,4%), refletindo a redução dos preços dos produtos energéticos e o fraco crescimento da procura interna. As taxas de juros de longo prazo contraíram-se (em -0,7 p.p., fixando-se em 2,3% no final de 2014), enquanto as de curto prazo desceram a níveis próximos de zero (0,08% em média, em dezembro de 2014).

QUADRO 2 - PIB e Principais Componentes

(taxas de variação homóloga, em %)

	2012	2013	2014	2013				2014			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
Taxa de crescimento homólogo real (Q)											
PIB	-4.0	-1.6	0.9	-4.1	-2.3	-1.3	1.4	0.9	0.9	1.2	0.7
Consumo Privado	-5.5	-1.5	2.1	-4.3	-2.0	-0.8	1.2	2.1	1.7	2.6	1.9
Consumo Público	-3.3	-2.4	-0.3	-3.0	-3.3	-2.7	-0.5	-0.2	0.1	0.4	-1.4
Formação Bruta de Capital Fixo	-16.6	-6.7	2.5	-15.5	-7.4	-3.7	1.2	0.0	3.7	4.1	2.4
Procura Interna	-7.3	-2.5	2.1	-6.1	-2.6	-1.6	0.5	3.1	1.6	2.2	1.4
Exportações	3.4	6.4	3.4	2.3	7.0	7.3	9.0	3.3	2.0	2.9	5.3
Bens	3.6	6.0	3.6	2.1	6.2	7.5	8.2	2.5	2.1	3.1	6.7
Serviços	3.0	7.6	2.7	2.8	9.4	7.0	11.1	5.6	1.8	2.4	1.3
Importações	-6.3	3.9	6.4	-3.4	6.1	6.4	6.7	9.1	3.9	5.4	7.1
Bens	-6.4	4.2	6.3	-3.2	6.7	6.5	7.1	9.9	4.1	5.0	6.4
Serviços	-6.1	2.1	6.8	-4.9	2.8	6.0	4.5	4.3	2.7	8.3	11.6
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)											
Procura Interna	-7.6	-2.5	2.1	-6.2	-2.6	-1.6	0.5	3.1	1.6	2.2	1.4
Procura Externa Líquida	3.6	0.9	-1.2	2.1	0.3	0.3	0.8	-2.2	-0.8	-1.0	-0.7

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais.

Fonte CGE 2014 p. 23

Neste enquadramento, destaca a CGE 2014, que a **Economia Portuguesa** cresceu 0,9% em termos reais, traduzindo uma inflexão face ao comportamento evidenciado desde 2010, alicerçado na recuperação da procura interna, em particular do consumo privado e do investimento. Com efeito, registou-se um crescimento da primeira daquelas componentes em 2,1% (que compara com -1,5% no ano precedente); por sua vez, a formação bruta de capital fixo aumentou 2,5%. A procura externa inverteu a evolução



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

do ano precedente, passando a contribuir negativamente para a variação do PIB (-1,2 p.p.), o que refletiu um abrandamento do ritmo de crescimento das exportações (de 6,4% em 2013 para 3,4% em 2014), em paralelo com uma aceleração das importações (de 3,9% para 6,4%).

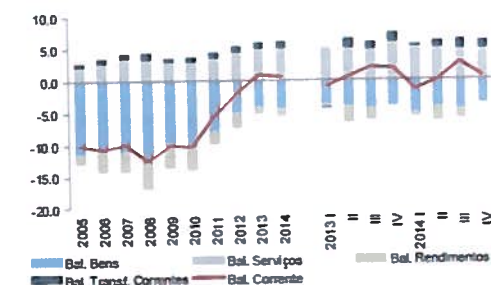
O ano de 2014 foi, assim segundo a CGE 2014, marcado pela inversão do ciclo económico, tendo apresentado o primeiro crescimento real da atividade económica desde o ano de 2010, associado a um contributo positivo da procura interna que compensou o contributo negativo da procura externa líquida.

Em termos do mercado de trabalho, verificou-se, segundo o documento enviado pelo Governo, uma redução da taxa de desemprego, que se situou em 13,9% (16,2% em 2013), em paralelo com uma inversão do comportamento da evolução do emprego (de -2,6% em 2013 para +1,6%), alicerçado sobretudo nos setores da indústria transformadora e dos serviços. Por fim, destaca a Conta que a par de uma evolução favorável do emprego, o ano de 2014 foi marcado por um aumento do consumo privado em 2,1% (-1,5% em 2013), fruto de um crescimento expressivo do consumo de bens duradouros (14,9%) e de bens correntes não alimentares (1,3%).

Após um excedente de 2,5% em 2013, a economia portuguesa registou, em 2014, uma capacidade de financiamento face ao exterior de aproximadamente 3.304 milhões de euros, equivalente a 1,9% do PIB. Para este saldo contribuíram positivamente todas as balanças, à exceção da balança de rendimentos primários (-1,1%), sendo de salientar a manutenção de um excedente na balança de bens e de serviços (0,5%, -0,4 p.p. face a 2013), apesar da deterioração da balança de bens, associado ao aumento das importações.

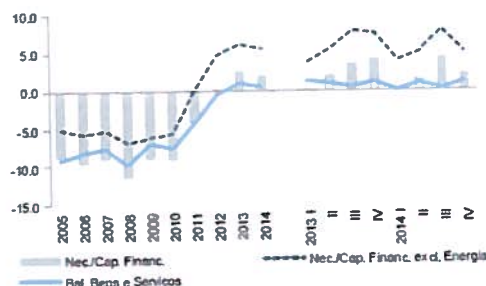
Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

GRÁFICO 7 - Balança Corrente: composição do saldo (milhões de euros)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

GRÁFICO 8 - Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa (em % do PIB)



Fonte CGE 2014 p. 24

O Parecer da UTAO refere também, em síntese, que após três anos consecutivos de recessão, o ano de 2014 foi marcado pela recuperação da atividade económica, observando-se um crescimento do PIB real de 0,9% em linha com o crescimento da área do euro e com a generalidade das previsões. Afirma o Parecer que esta recuperação assentou no contributo positivo da procura interna, que compensou o contributo negativo das exportações líquidas, representado uma inversão face à composição do crescimento económico dos anos anteriores. Apesar da evolução menos positiva das exportações líquidas em termos reais, continuou a verificar-se uma capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa face ao exterior, beneficiando, em grande medida, da diminuição do preço do petróleo e dos consequentes ganhos de termos de troca. Acrescenta ainda, que ao longo do ano, o contexto macroeconómico demonstrou-se em termos genéricos em linha com as previsões, tendo contudo sido revisto em alta o contributo positivo da componente doméstica, em particular do consumo privado, em contrapartida com a revisão em baixa das exportações. Ao nível do mercado de trabalho, registou-se uma diminuição da taxa de desemprego, tendo ficado muito abaixo do previsto no Orçamento do Estado.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

1.3. Análise Sectorial - Representação Externa (PO05)

Da análise da Conta Geral do Estado de 2014 podemos constatar que o orçamento consolidado do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) registou em 2014 uma taxa de execução de 95,9%, o equivalente a 343,1 milhões de euros. O orçamento corrigido situou-se nos 357,8 milhões de euros, refletindo reforços provenientes de créditos especiais (38,9 milhões de euros), de reforços orçamentais, incluindo o decorrente do 2.º Orçamento Retificativo tendo em vista o cumprimento do disposto no Acórdão do Tribunal Constitucional relativamente aos vencimentos do pessoal da Administração Pública (7,3 milhões de euros), e de descativações ao orçamento do Ministério (2,3 milhões de euros).

QUADRO 124 - PO05 - Despesa por classificação económica

Designação	Orçamento de 2014			Execução de 2014		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	322,1	102,2	346,1	319,1	97,1	338,0
Despesas com Pessoal	126,6	40,8	167,4	125,7	39,4	165,1
Aquisição de Bens e Serviços	29,1	8,9	38,1	27,6	7,5	35,2
Juros e outros encargos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	152,6	50,8	125,3	152,6	48,8	123,2
das quais: Intra-instituições do PO	53,8	24,4		53,8	24,4	
para as restantes Administrações Públicas	0,0	1,1	1,1	0,0	1,0	1,0
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	13,7	1,6	15,3	13,3	1,3	14,6
Despesa de Capital	4,8	8,1	11,7	1,7	4,4	5,0
Aquisição de Bens de Capital	4,7	6,9	11,7	1,7	3,3	5,0
Transferências de Capital	0,0	1,1	0,0	0,0	1,1	0,0
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	1,1		0,0	1,1	
para as restantes Administrações Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	326,8	110,3	357,8	320,8	101,5	343,1
Despesa Total excluindo transferências intra-instituições do PO	273,0	84,8	357,8	267,0	76,1	343,1
DESPESA EFETIVA	326,8	110,3	357,8	320,8	101,5	343,1
Transferências Intra-instituições do PO (SI e SFA)			79,3			79,3
PO: Programa orçamental						
Fonte: Direção-Geral do Orçamento.						

Fonte: CGE 2014, p.231

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

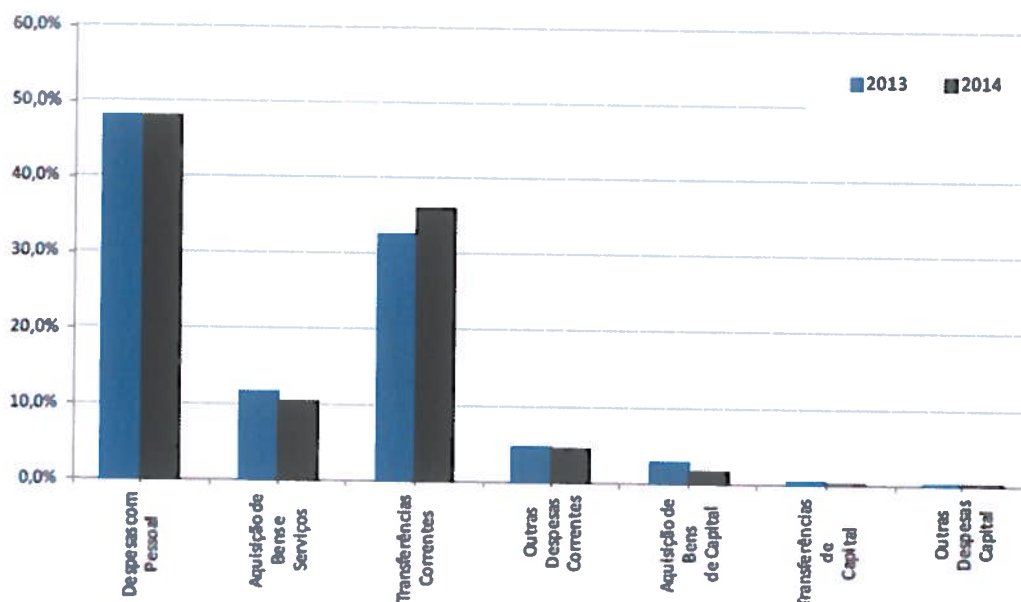
Em termos globais, destaca o Governo que a execução orçamental do PO05 face ao ano anterior registou um decréscimo de 1,5%. Excluindo as contribuições e quotizações para organizações internacionais, o orçamento do PO05 registou uma redução de despesa de 6,9% (18 milhões de euros) face ao ano anterior, o que decorreu fundamentalmente da implementação de medidas de redução de despesa de carácter transversal e setorial, no âmbito do processo de consolidação das finanças públicas. Considera também o Governo que é importante realçar que a execução orçamental do PO05 em 2014 reflete a liquidação de dívidas de anos anteriores respeitantes a contribuições e quotizações para organizações internacionais, num total de 27,2 milhões de euros.

Analisando o grau de execução por tipo de despesa verifica-se que o agrupamento mais representativo em termos orçamentais é o das despesas com pessoal, que representou 48,1% das despesas totais em 2014, tal como se verifica no gráfico abaixo, mantendo o peso relativo de 2013.

Analisando a execução orçamental de 2014 desagregada por medidas, verifica-se que a Medida 002 (“Serviços Gerais da AP - Negócios Estrangeiros”) representa 76,6% do total do PO05, o que decorre do facto de englobar o orçamento de funcionamento de todos serviços integrados do PO05, o orçamento de projetos, parte das contribuições e quotizações para organizações internacionais, bem como parte substancial da atividade do Camões e o orçamento do Fundo para as Relações Internacionais.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

GRÁFICO 25 - PO05 - Grau de execução por tipo de despesa



Fonte: CGE 2014 p.233

O documento do Governo realça que para o peso relativo das transferências correntes no total da despesa do PO05 (35,9%) concorreu a despesa com contribuições e quotizações para organizações internacionais, que constituiu 80% deste agrupamento de despesa e que cresceu 14,8% em 2014 em virtude do pagamento de dívidas de anos anteriores, cujo valor ascendeu a 27,2 milhões de euros. Recorde-se que mais de 80% dos encargos com contribuições e quotizações respeitam à ONU e à NATO.

No que diz respeito às principais medidas, o Governo afirma que a execução orçamental de 2014 traduz o efeito das medidas de política com impacto na despesa que foram implementadas e que incluem:

- **Medidas transversais com impacto em pessoal.** Contribuição para o esforço global de redução das despesas com pessoal, por via da implementação de medidas

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

transversais à Administração Pública (PRMA-Programa de Rescisões por Mútuo Acordo, sistema de requalificação e aposentações), sendo de assinalar uma poupança de 3,6 milhões de euros com o PRMA e 2,2 milhões de euros com aposentações, o que traduz uma poupança adicional de 0,1 milhões de euros face à meta definida de 5,8 milhões de euros;

- **Racionalização do património do MNE no exterior.** O impacto desta medida, que resulta da alienação de imóveis e renegociação dos contratos de arrendamento, representou uma poupança de 2,1 milhões de euros em rendas dos serviços periféricos externos decorrente da renegociação de contratos de arrendamento, traduzindo uma poupança adicional de 1,1 milhões de euros face à meta de 1 milhão de euros definida para 2014;
- **Redução dos consumos intermédios.** Prosseguindo o esforço já iniciado em áreas como a mala diplomática e a renegociação de contratos de prestação de serviços, bem como dos orçamentos de funcionamento dos serviços periféricos externos, o MNE alcançou poupanças de 0,5 milhões de euros na mala diplomática, 3 milhões de euros em outros consumos intermédios e 0,3 milhões de euros nos orçamentos de funcionamento dos serviços externos. Em termos globais, foi definido um objetivo de poupança de 3,6 milhões de euros em 2014, tendo-se alcançado uma poupança adicional de 0,7 milhões de euros;
- **Prossecução da reforma do Ensino do Português no Estrangeiro (EPE).** Em articulação com o Ministério da Educação e Ciência, foram diversificados e alargados os objetivos da rede e melhorados os mecanismos de certificação da aprendizagem, da formação de professores, de combate ao insucesso escolar e de incentivo à leitura, sublinhando-se a poupança obtida de 2,6 milhões de euros com a reestruturação da rede EPE;
- **Redimensionamento da rede diplomática e consular.** Deu-se continuidade ao redimensionamento da Rede Externa, adaptando-a a novas realidades aos recursos financeiros e humanos disponíveis.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

1.4. Auditorias às Funções de Soberania/Defesa

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental e ao abrigo das auditorias solicitadas pela Assembleia da República ao Tribunal de Contas ou das auditorias determinadas ao Governo, não constam auditorias ao MNE.

1.5. Conclusões do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Segundo o Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014, o Tribunal apreciou o acolhimento das 77 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2012 com base nos resultados das auditorias e demais ações de controlo realizadas no âmbito do presente Parecer e na informação prestada pelos destinatários. Atualiza-se, também, a apreciação sobre o acolhimento de 3 recomendações formuladas no PCGE de 2011, não reiteradas no PCGE de 2012 e não acolhidas até 2013. Confirmou-se a correção, total ou parcial, das deficiências que fundamentaram 55 recomendações (65%), continuando as restantes 25 (31%) por cumprir; das recomendações analisadas, três consideraram-se prejudicadas por alteração das circunstâncias que as motivaram. Uma parte significativa das recomendações não acolhidas tem vindo a ser reiterada nos sucessivos PCGE sem que tenham sido apresentadas pelos responsáveis justificações atendíveis para a não correção das deficiências apontadas.

Por outro lado, o Tribunal de Contas continua a manter, tal como em sucessivas Contas Gerais do Estado, a crítica relativa à aplicação parcial do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) o que permitiria, na sua opinião, uma melhor “legibilidade” das contas do Estado. No que diz respeito ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Tribunal de



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Contas, tal como as outras instituições que enviaram o seu Parecer sobre a CGE 2013, não dirige qualquer recomendação em especial.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Ainda que a opinião do Relator seja facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, e de a Deputada Relatora se eximir, nesta sede, de emitir quaisquer considerações políticas sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2014, refere-se que presidiu a esta análise a mera comparação e constatação de números e indicadores.

Com a presente análise à Conta Geral do Estado de 2014 verificaram-se os propósitos orçamentais, assim como a qualidade da despesa produzida. Para o efeito recorreu-se à Conta Geral do Estado, ao Parecer do Tribunal de Contas e do Conselho Económico Social, assim como, à informação produzida pelos serviços técnicos da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

I - A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Negócios e Comunidades Portuguesas a Conta Geral do Estado de 2014, acompanhada dos Pareceres do Tribunal de Contas, do Conselho Económico Social, assim como da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, para efeitos de elaboração do competente Parecer nas áreas de competência material da 2ª Comissão.

II - A Conta Geral do Estado de 2014 foi apresentada à Assembleia da República em cumprimento dos prazos legais aplicáveis.

III - Em face dos considerandos atrás expostos, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, entende que o presente Parecer se encontra em condições de ser remetido nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Palácio de S. Bento, 26 de janeiro de 2016

A Deputada

(Ângela Guerra)

O Presidente

(Sérgio Sousa Pinto)

