



COMISSÃO DE ECONOMIA E DE OBRAS PÚBLICAS

EXMO SENHOR

**Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública**

N/Refª: 19/CEOP

Data: 04 de fevereiro de 2015

Para os devidos efeitos, junto envio a Vossa Excelência o Parecer referente à Conta Geral do Estado 2013 que foi aprovado por unanimidade, na reunião desta Comissão realizada em 04 de fevereiro.

Com os meus melhores cumprimentos,

**Pedro Pinto
Presidente**



Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer

Conta Geral do Estado 2013

Autor: Deputado

Bruno Dias (PCP)



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

Introdução

Nos termos da alínea d) do artigo 162.º da Constituição da República, a Conta Geral do Estado deve ser apresentada até ao dia 31 de dezembro do ano subsequente ao qual diz respeito, tendo a mesma sido recebida na Assembleia da República em 1 de julho de 2014.

No respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão de Economia e Obras Públicas (CEOP) foi chamada a emitir parecer relativo à Conta Geral do Estado de 2013.

A Conta Geral do Estado de 2013 encontra-se acompanhada do Parecer do Tribunal de Contas (*“Parecer sobre a Conta Geral do Estado – Ano Económico de 2013”*), do Parecer do Conselho Económico e Social (*“Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2013”, aprovado em Plenário a 12/01/2015*), e do Parecer Técnico da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (*“Parecer Técnico n.º 5/2014 – Análise da Conta Geral do Estado de 2013”*) a fim de ser elaborado o respetivo Parecer nas áreas de competência material da Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª Comissão).

Assim, para a elaboração do presente Parecer, foi analisada a Conta Geral do Estado de 2013 e tidos em consideração os referidos pareceres.

Tendo a Conta Geral do Estado sido distribuída à Comissão de Economia e Obras Públicas foi nomeado relator o Deputado Bruno Dias do Grupo Parlamentar do PCP.

Enquadramento macroeconómico português

A economia portuguesa registou, em 2013, uma contração da atividade económica de 1,4%, mais acentuada do que o previsto inicialmente no OE/2013. Em 2013 registou-se o terceiro ano consecutivo de contração da atividade económica, ainda que menos acentuada do que no ano anterior, a qual foi de 3,2%. A contração menos acentuada em 2013 deveu-se à menor queda da procura interna, a qual compensou o contributo menos positivo das exportações líquidas.

Em relação à procura interna, o contributo negativo, em 2013 decorreu da diminuição do consumo privado, do consumo público e do investimento. Por seu turno, as exportações líquidas voltaram a registar um contributo positivo devido ao forte aumento das exportações, que, contudo, foi atenuado pelo aumento das importações. A respeito das importações, saliente-se que estas apresentam um aumento, o qual contrasta com a redução verificada em 2012 e estará relacionada com a menor redução da procura interna em 2013, quando comparada com o verificado no ano anterior.

Em relação à previsão do OE/2013, a contração da atividade económica em termos reais foi 0,4 p.p. mais acentuada do que inicialmente considerada. Em relação ao cenário inicial previsto no OE/2013, registou-se uma contração menos acentuada do contributo da procura interna (-2,5 p.p. face à previsão de -2,9 p.p.), tendo em conta que o consumo privado e público diminuíram menos do que o esperado.

Esta evolução enquadra-se num contexto em que foi reposto o pagamento do subsídio de férias a funcionários públicos e pensionistas durante 2013, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional.

Do lado do contributo externo, registou-se um aumento das exportações maior do que o esperado, mas também um aumento das importações, de +3,1%, o qual contrasta com uma previsão inicial de redução (-1,4%). Em resultado destas variações, verificou-se um

Comissão de Economia e Obras Públicas

contributo líquido menos positivo do que o esperado (1,1 p.p. face a 1,9 p.p.), para o qual contribuiu o aumento das importações.

A formação de capital fixo continuou a diminuir, ainda que menos do que no ano anterior. A variação negativa do investimento tem sido acompanhada do aumento do consumo de capital fixo, o que se traduziu em investimento líquido negativo desde 2011. Isto é, a erosão do *stock* de capital (consumo de capital fixo) tem sido superior à formação bruta de capital fixo.

Continuou a registar-se o aumento da taxa de desemprego, apesar da diminuição da população ativa. A redução de emprego foi superior à prevista. Na primeira alteração ao OE/2013, a taxa de desemprego foi fortemente revista em alta perante um cenário macroeconómico substancialmente mais negativo e que não se concretizou. A segunda alteração ao OE/2013, ainda que prevendo uma taxa de desemprego inferior à prevista no OE1R/2013, considerou uma taxa de desemprego acima do observado. Em relação a 2012, em 2013 verificou-se uma taxa de desemprego mais alta (16,2%, face a 15,5%).

A este respeito, destacamos a referência do Conselho Económico e Social: De referir ainda o nível da taxa de desemprego que atingiu valores elevados (16,2%), bem como a descida do emprego em 2,6% - num quadro de diminuição da população ativa, por um lado devido à forte emigração, sobretudo de população jovem, e por outro lado devido ao aumento do número de desempregados desencorajados e de desempregados abrangidos por programas do IEFP, o que se reflete em termos da situação social e na evolução do rendimento da população. De facto, não é possível fazer uma avaliação das contas públicas em 2013 sem medir os efeitos na estrutura económica e social do País.

A situação económico-financeira em 2013 e a sua comparação com várias projeções oficiais pode ser observada no seguinte quadro:

Comissão de Economia e Obras Públicas

Quadro 1: Enquadramento macroeconómico em 2013 e previsões governamentais

Data:	2012	2013		Previsões M.Finanças			FMI	CE (MoU)	FMI/CE	Erro de previsão			2013
	Jun-14	Jun-14	Jun-14	Out-12	Mai-13	Out-13	(MoU)	Jun-13	(MoU)	(Est. -Prev., em p.p.)	OE/2013	OE1R/13	(SEC2010)
Documento:	CGE/INE	CGE	INE	OE/2013	OE1R/13	OE2R/13	7.ª Rev.	7.ª Rev.	8.ª/9.ª Rev.	OE/2013	OE1R/13	OE2R/13	Set-14
													INE
Componentes do PIB, ótica da despesa (taxas reais de variação)													
PIB	-3,2	-1,4	-1,4	-1,0	-2,3	-1,8	-2,3	-2,3	-1,8	-0,4	0,9	0,4	-1,4
Consumo Privado	-5,3	-1,7	-1,7	-2,2	-3,2	-2,5	-3,3	-3,5	-2,5	0,5	1,5	0,8	-1,4
Consumo Público	-4,7	-1,8	-1,8	-3,5	-4,2	-4,0	-4,2	-2,6	-4,0	1,7	2,4	2,2	-2,0
FBCF	-14,4	-6,6	-6,6	-4,2	-7,6	-8,5	-7,6	-7,7	-8,5	-2,4	1,0	1,9	-6,6
Exportações	3,2	6,1	6,1	3,6	0,8	5,8	0,9	0,8	5,8	2,5	5,3	0,3	6,4
Importações	-6,6	2,8	3,1	-1,4	-3,9	0,8	-3,9	-3,9	0,8	4,5	7,0	2,3	3,6
Contributos para o crescimento do PIB real													
Procura interna	-6,9	-2,6	-2,5	-2,9	-2,7	-3,7	-4,0	-4,1	-3,6	0,4	0,2	1,2	-2,4
Procura externa líquida	3,7	1,2	1,1	1,9	1,3	1,9	1,8	1,8	1,9	-0,8	-0,2	-0,8	1,0
Preços (taxas de variação anual)													
Inflação IPC	2,8	0,3	0,3	0,9	0,7	0,6	-	-	-	-0,6	-0,4	-0,3	-
Inflação IHPC	2,8	0,4	0,4	-	-	-	0,7	0,7	0,6	-	-	-	-
Deflador do Cons. Priv.	1,5	-	0,3	-	0,5	-	-	0,5	0,6	-	-0,2	-	0,7
Deflador do PIB	-0,3	-	1,8	1,3	1,8	1,9	-	1,7	1,9	0,5	0,0	-0,1	2,3
PIB nominal	-3,5	-	0,4	0,3	-0,5	0,1	-	-0,6	0,1	0,1	0,9	0,3	0,9
Emprego e desemprego													
Desemprego (%)	15,5	16,2	16,2	16,4	18,2	17,4	18,2	18,2	17,4	-0,2	-2,0	-1,2	-
População ativa	-0,8	-1,8	-1,8	-	-	-1,4	-	-	-	-	-	-	-0,4
Emprego total (taxa de variação, %)	-4,1	-2,6	-2,6	-1,7	-3,9	-4,2	-	-	-	-0,9	1,3	1,6	-
Saldos externos													
Balança corrente e de capital	-0,1	1,9	1,9	1,0	1,4	2,3	-	1,7	3,6	0,3	-0,1	-1,0	1,3
Balança corrente	-2,2	0,4	0,3	-0,6	-0,3	0,5	-	-	-	0,3	0,0	-0,8	-0,3
Enquadramento externo													
Procura externa relevante p/ Portugal (bens)	-0,2	0,7	-	2,8	-0,4	-0,6	-	-	-	-	-	-	-
Quotas de mercado	3,4	5,4	-	0,8	1,2	6,4	-	-	-	-	-	-	-
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/barril)	111,6	108,6	-	96,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: UTAO

Enquadramento Internacional

O ritmo de crescimento da economia mundial continuou a abrandar em 2013, apesar da aceleração do crescimento das economias avançadas. A economia mundial cresceu 3,3% em 2013, o que resultou de um crescimento de 1,4% das economias avançadas e de 4,7% das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento.

Este crescimento em termos mundiais representa um ligeiro abrandamento face a 2012 e o estreitamento da diferença entre as economias avançadas, que cresceram mais do que em 2012, e as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, que cresceram menos. O crescimento da economia mundial foi inferior ao que estava inicialmente previsto

Comissão de Economia e Obras Públicas

no relatório do OE/2013, ainda que a previsão para o crescimento das economias avançadas se tenha situado apenas ligeiramente abaixo.

Na área do euro continuou a registar-se uma contração da atividade económica, não se verificando a recuperação esperada no OE/2013. A economia da área do euro registou o segundo ano consecutivo de contração da atividade económica, tendo o PIB diminuído 0,7% e 0,4% em 2012 e 2013, respetivamente. Esta evolução continuou a ser revestida de uma elevada heterogeneidade entre países. Na Alemanha verificou-se um crescimento do PIB de 0,5%, inferior ao do ano anterior e abaixo do valor previsto no OE/2013; em França a atividade económica manteve o crescimento de 0,3%; em Itália registou-se uma recessão de 1,9%, mais acentuada do que o esperado inicialmente; e, em Espanha, o PIB contraiu 1,2%.

Num contexto de abrandamento económico, verificou-se a diminuição da taxa de inflação na economia mundial, resultante do abrandamento nas economias avançadas. No que se refere às economias de mercado emergentes e em desenvolvimento, verificou-se a continuação do aumento da taxa de inflação. Em termos médios anuais, a taxa de inflação da área do euro situou-se em 1,3% em 2013, abaixo do observado no ano anterior. Esta evolução dos preços no consumidor é consistente com a redução do preço do petróleo, tendo o preço do Brent diminuído, em termos médios, de 111,6 dólares/barril em 2012 para 108,6 dólares/barril em 2013. Note-se que a evolução do preço do petróleo foi no sentido da prevista no OE/2013, mas com um ponto de partida e uma dimensão substancialmente diferentes. No OE/2013, elaborado em outubro de 2012, previa-se a descida do preço do petróleo para 102,4 dólares/barril em 2012 e para 96,9 dólares/barril em 2013.

A taxa de desemprego aumentou na área do euro, ao contrário de outras economias avançadas onde se observou uma redução. Nos EUA, Japão e Reino Unido a taxa de desemprego continuou a diminuir, numa tendência iniciada em 2010. Nos principais países da área do euro verificou-se um aumento da taxa de desemprego, destacando-se a

Comissão de Economia e Obras Públicas

Espanha onde atingiu 26,1% e, em sentido inverso, a Alemanha onde a taxa de desemprego continuou a diminuir para 5,3%.

Pode observar-se no Quadros 2 o contexto internacional relativamente à taxa de variação real do PIB:

Quadro 2: Crescimento económico mundial

(taxa de variação real do PIB, em percentagem)

	2010	2011	2012	2013	Previsão do OE/2013
					2013
Economia mundial	5,4	4,1	3,4	3,3	3,6
<i>Economias avançadas</i>	3,1	1,7	1,2	1,4	1,5
EUA	2,5	1,6	2,3	2,2	2,1
Japão	4,7	-0,5	1,5	1,5	1,2
<i>Área do euro</i>	2,0	1,6	-0,7	-0,4	0,2
Alemanha	3,9	3,4	0,9	0,5	0,9
França	2,0	2,1	0,3	0,3	0,4
Itália	1,7	0,5	-2,4	-1,9	-0,7
Espanha	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	-1,3
Reino Unido	1,7	1,1	0,3	1,7	1,1
<i>Economias de mercado emergentes e em desenvolvimento</i>	7,5	6,2	5,1	4,7	5,6

Fonte: UTAO

Análise Sectorial - Economia

No Quadro 4, observa-se que o Ministério da Economia orçamentou uma despesa de 3.116 milhões de euros, tendo sido a execução no valor de 2.614 milhões:

Comissão de Economia e Obras Públicas

Quadro 4: Despesa consolidada da Administração Central, por ministérios

(milhões de euros)

Designação	Orçamento final (líquido de Cativos)*			Execução de 2013			Grau de execução %
	Atividades	Projetos	Total consolidado	Atividades	Projetos	Total consolidado	
P001 - Órgãos de soberania	3.071	2	2.913	3.011	2	2.856	98,1
P002 - Governação e Cultura	791	95	789	710	64	679	86,0
P003 - Finanças e Administração Pública	18.384	23	13.923	17.983	12	13.523	97,1
P004 - Gestão da Dívida Pública	6.967		6.967	6.863		6.863	98,5
P005 - Representação Externa	421	14	364	413	7	348	95,7
P006 - Defesa	2.251	14	2.254	2.022	4	2.015	89,4
P007 - Segurança Interna	2.164	84	2.137	2.106	72	2.068	96,8
P008 - Justiça	1.768	138	1.619	1.511	74	1.389	85,8
P009 - Economia	1.898	1.296	3.116	1.565	1.100	2.614	83,9
P010 - Agricultura e Mar	824	905	1.470	683	873	1.308	89,0
P011 - Saúde	17.263	11	9.174	16.933	5	8.853	96,5
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	6.221	242	6.454	5.979	82	6.052	93,8
P013 - Ciência e Ensino Superior	3.312	756	2.649	2.948	682	2.213	83,5
P014 - Solidariedade Emprego e Segurança Social	10.734	13	10.659	10.651	9	10.586	99,3
P015 - Ambiente, O. Território e Energia	265	201	433	195	48	218	50,3
Sub-total	76.332	3.793	64.921	73.571	3.032	61.586	94,9
Transferência entre Programas Orçamentais da AC			388			316	81,4
Total da despesa da AC consolidada			64.534			61.270	94,9
Do qual:							
Financiamento Comunitário	1.657	1.385	3.031	1.254	962	2.206	72,8
Financiamento Nacional	74.675	2.408	61.503	72.316	2.070	59.064	96,0

Fonte: Conta Geral do Estado de 2013

Por sua vez, o Quadro 5 é elucidativo quanto ao peso dos passivos financeiros no âmbito das despesas de capital, correspondente a 63,4% desse valor.

Comissão de Economia e Obras Públicas

Quadro 5: Despesa por Classificação Económica do Ministério da Economia

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2013			Execução de 2013		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	87,8	1.942,9	2.004,8	76,6	1.592,5	1.645,7
Despesas com Pessoal	49,7	356,4	406,1	47,2	322,4	369,6
Aquisição de Bens e Serviços	22,1	524,9	547,0	15,5	402,0	417,5
Juros e outros encargos	0,0	817,0	817,0	0,0	640,3	640,4
Transferências Correntes	15,6	172,4	162,1	13,6	162,0	152,2
das quais: intra-instituições do PO	14,8	11,1		12,9	10,5	
para as restantes Administrações Públicas	0,1	26,4	26,5	0,1	26,1	26,2
Subsídios	0,0	0,9	0,9	0,0	0,4	0,4
Outras Despesas Correntes	0,4	71,3	71,8	0,2	65,4	65,6
Despesa de Capital	59,3	4.240,9	4.248,5	33,2	4.008,2	4.013,8
Aquisição de Bens de Capital	2,8	989,0	991,8	1,3	907,8	909,0
Transferências de Capital	56,4	114,9	119,6	31,9	54,9	59,1
das quais: intra-instituições do PO	49,3	2,4		25,3	2,3	
para as restantes Administrações Públicas	0,0	17,5	17,5	0,0	16,0	16,0
Ativos Financeiros	0,0	611,2	611,2	0,0	540,6	540,6
Passivos Financeiros	0,0	2.525,8	2.525,8	0,0	2.505,1	2.505,1
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	147,1	6.183,8	6.253,3	109,8	5.600,7	5.659,4
Despesa Total excluindo transferências intra-instituições do PO	83,0	6.170,3	6.253,3	71,5	5.587,9	5.659,4
DESPESA EFETIVA	147,1	3.046,8	3.116,3	109,8	2.555,1	2.613,8

Transferências intra-instituições do PO (SI e SFA)

77,6

51,0

PO: Programa orçamental

Fonte: Conta Geral do Estado de 2013

Finalmente, destacamos a seguinte referência, constante da análise da UTAO acerca dos encargos com as Parcerias Público-Privadas.

Apesar da redução verificada em termos homólogos, a execução de 2013 apresentou um desvio global desfavorável quando comparada com a previsão orçamental inicial. Ao nível dos encargos líquidos totais, o desvio de execução foi de 84,1 M€ (9,5%). O desvio concentrou-se ao nível das PPP rodoviárias (61,9 M€) e das PPP do setor da saúde (24,1 M€).

Comissão de Economia e Obras Públicas

No que se refere às PPP rodoviárias, os encargos brutos apresentaram uma execução superior à orçamentada em 83,8 M€, uma vez que foram efetivamente pagos 805 M€ em vez dos 721 M€ previstos inicialmente. Ao nível das receitas também se registou um desvio de execução, tendo sido cobrados 294 M€, quando tinham sido orçamentados 272 M€. Este acréscimo de receita compensou parcialmente o desvio de execução verificado ao nível dos encargos brutos.

De acordo com a CGE/2013, os desvios desfavoráveis registados nos encargos brutos das PPP rodoviárias encontram-se fundamentados, essencialmente, no facto de não ter sido possível concluir, em tempo útil, as renegociações das PPP rodoviárias iniciadas em 2013, tendo uma parte destas poupanças acordadas transitado para o exercício seguinte. De acordo com o Relatório Anual das PPP da UTAP relativo a 2013, no âmbito do processo de renegociação das concessões rodoviárias, em 2013 foram obtidos acordos preliminares com sete concessões, tendo sido possível incorporar parte das poupanças acordadas no âmbito dos pagamentos realizados a algumas concessionárias.

Adicionalmente, de acordo com o referido na CGE/2013, os desvios verificados na execução das PPP rodoviárias terão sido compensados por medidas alternativas operadas no orçamento da empresa Estradas de Portugal, S.A.. Contudo, embora estas medidas possam ter compensado o impacto orçamental não obtido por via do processo de renegociação, é de referir que são qualitativamente distintas, porquanto dizem respeito à gestão interna da empresa Estradas de Portugal, S.A..

Relativamente a esta matéria, o Parecer do CES dedica também uma atenção particular, recomendando que a CGE contenha mais informação devidamente organizada sobre a incidência da atividade do Estado nas áreas mais "limitrofes" do "perímetro público" como é o caso do Sector Empresarial do Estado (SEE) e das Parcerias Público-Privadas (PPP).

Comissão de Economia e Obras Públicas

Em relação ao SEE o CES recomenda uma maior explicitação das causas do aumento do endividamento em mais de mil milhões de euros, face a 2012, das empresas públicas reclassificadas, incluindo as consequências dos contratos “*swap*”.

Sobre as PPP, o CES assinala a necessidade de ampliar a informação por concessão sobre os valores orçamentados e os valores executados, relativos aos encargos líquidos com as PPP.

Relativamente ao que é referido sobre as PPP no âmbito dos Riscos das Responsabilidades Contingentes, o CES considera que os encargos financeiros que os diferendos em curso (renegociação dos contratos) possam acarretar para anos futuros deviam ser quantificados e avaliado o seu impacto nos encargos plurianuais para 2014 e anos seguintes.

Também para assegurar mais transparência na prestação de contas nesta matéria tão sensível das PPP, o CES recomenda que seja explicitado para cada contrato a existência de eventuais alterações no âmbito do serviço público prestado nas várias concessões em regime de PPP ou equivalente.

Outra matéria de relevância na relação entre a atividade do Estado e o funcionamento da economia, identificada pelo CES, é a que se refere aos pagamentos a fornecedores.

Sobre os pagamentos em atraso e não obstante o carácter positivo dos programas de regularização extraordinária de dívidas, ao abrigo dos quais foi possível que o total de dívidas por pagar há mais de 90 dias se tenha reduzido em 1094 milhões de euros, face a 2012, o CES considera preocupante que em 2013 se tenha verificado a criação de novos pagamentos em atraso no valor de 256 milhões de euros.

II. Opinião do Deputado Relator

Sendo a opinião do Relator de elaboração facultativa, o deputado relator reserva a sua opinião neste relatório não a emitindo.

III. Conclusão

A Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas é de parecer que o presente Relatório, sobre a Conta Geral do Estado de 2013, deverá ser remetido à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em conformidade com o artigo 206.º, n.º 1, alínea c), do Regimento da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições para o debate em Plenário.

Palácio de São Bento, 30 de janeiro de 2015

O Deputado Relator,



(Bruno Dias)

O Presidente da Comissão,



(Pedro Pinto)

