

Parecer

Conta Geral do Estado (CGE) 2013

Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades
Portuguesas

Autora:

Maria José Moreno



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

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 2013, 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 2013 (CGE 2013) e foram tidos em consideração os pareceres acima referidos.

Para a análise da CGE 2013, é importante ter em referência a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro aprovada pela Assembleia da República em 27 de Novembro de 2012, tendo o Orçamento de Estado entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2013, sofrendo duas alterações durante esse ano com a apresentação de dois orçamentos rectificativos:

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- O primeiro através da Lei n.º 51/2013, de 24 de julho;
- E o segundo através da Lei n.º 83/2013, de 9 de Dezembro.

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 1 de Julho de 2014.

No que diz respeito ao Parecer do Tribunal de Contas e ao Parecer do Conselho Económico e Social sobre a CGE 2013 as datas de entrada na Assembleia da República foram, respectivamente, 15 de Dezembro de 2014 e 13 de Janeiro de 2015.

Quanto ao parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (*Parecer Técnico n.º 5/2014 – Análise da Conta Geral de Estado de 2013*, de 29 de Dezembro de 2014) 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 (XII Legislatura – 4.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 o Relatório da CGE 2013, ano de 2013 assistiu-se a um abrandamento da economia mundial, tendo o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) sido de 2,9% (em contraste com 3,2% em 2012), com destaque para a continuação de um reduzido crescimento das economias avançadas e para um menor dinamismo dos países emergentes e em desenvolvimento, refletindo preços das matérias-primas mais baixos, políticas económicas menos expansionistas e respeito quanto ao impacto financeiro em alguns países. Após uma recessão iniciada no final de 2011 e que se prolongou até ao primeiro trimestre de 2013, a economia da área do euro retomou o seu crescimento nos trimestres seguintes, dada a diminuição da incerteza e dos riscos financeiros globais associados à dívida soberana devido aos progressos alcançados em torno da construção da União Bancária Europeia e a aplicação de medidas não convencionais de política monetária através do BCE.

Relativamente a Portugal e ainda segundo o que é mencionado no Relatório acima referido, o ano de 2013 fica marcado pelos primeiros sinais de inversão do ciclo económico, onde se destaca um comportamento menos negativo da procura interna e a manutenção de

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

um contributo positivo da procura externa líquida. A atividade económica registou uma contração de 1,4%, a qual compara com uma quebra de 3,2% em 2012. A recuperação da atividade resultou da melhoria das expectativas das famílias e das empresas, e está associada ao reforço da competitividade externa e à consolidação do excedente externo (para +2,6% do PIB). Em termos do mercado de trabalho, observou-se um aumento da taxa de desemprego para 16,2% (15,5%, em 2012) e uma redução do emprego de 2,6% (-4,4%, em 2012). No entanto, a taxa de desemprego reduziu-se de 17,7% no 1º trimestre, para 15,3%, no último trimestre do ano.

Em 2013, o rácio da dívida pública atingiu 129% do PIB, demonstrando uma desaceleração da tendência de crescimento observada nos últimos anos. Para este abrandamento contribuíram a redução do défice primário, o efeito dinâmico (que conjuga o impacto da evolução das taxas de juro implícitas e o comportamento do PIB nominal) e os outros ajustamentos défice-dívida. Tal como nos anos anteriores, o aumento do rácio da dívida pública foi acompanhado pela manutenção de um elevado montante de depósitos detidos pela administração central. Este indicador passou de 114% do PIB em 2012 para 118,5% em 2013.

A reposição dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos e reformados influenciou a evolução da despesa com pessoal e das prestações sociais. Porém, a redução do número de funcionários públicos permitiu que a despesa com pessoal atingisse um peso no PIB inferior ao

verificado em 2011. Nas prestações sociais, a reformulação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, permitiu compensar parcialmente o impacto da reintrodução dos subsídios e o aumento do número de pensionistas e reformados. Apesar do aumento verificado na taxa de desemprego em 2013, a despesa com o subsídio de desemprego manteve o seu peso no PIB. Excluindo as componentes de despesa com pessoal, pensões e despesa relacionada com a evolução do desemprego, a despesa corrente primária reduziu o seu peso no PIB em cerca de 0,5 pontos percentuais.

1.3. Análise Sectorial - Representação Externa (PO05)

Da análise da Conta Geral do Estado de 2013 podemos constatar que o orçamento consolidado do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) registou em 2013 uma taxa de execução de 95,7%, o equivalente a 348,5 milhões de euros. O orçamento de 2013, no valor de 364,1 milhões de euros, contempla os cativos determinados pela Lei do Orçamento do Estado para 2013 e pelo Orçamento Retificativo aprovado pela Lei n.º 51/2013 de 24 de julho, no valor global de 6,2 milhões de euros, bem como os cortes determinados pelo Orçamento Retificativo, no valor de 15,7 milhões de euros.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

QUADRO 148 - Programa 05 – Despesa por Classificação Económica

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2013			Execução de 2013		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	323,7	88,5	346,0	319,6	84,1	337,6
Despesas com Pessoal	126,6	43,5	170,1	125,4	42,7	168,1
Aquisição de Bens e Serviços	33,4	10,1	43,5	31,5	8,4	39,9
Juros e outros encargos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	149,7	31,9	115,5	149,6	30,3	113,8
das quais: Intra-instituições do PO	61,8	4,4		61,8	4,3	
para as restantes Administrações Públicas	0,0	0,6	0,6	0,0	0,4	0,5
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	14,0	2,9	16,9	13,1	2,8	15,8
Despesa de Capital	12,3	10,3	18,0	5,5	9,9	10,8
Aquisição de Bens de Capital	12,3	4,5	16,8	5,5	4,2	9,7
Transferências de Capital	0,0	5,8	1,3	0,0	5,7	1,2
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	4,6		0,0	4,6	
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	336,0	98,8	364,1	325,1	94,0	348,5
Despesa Total excluindo transferências intra-instituições do PO	274,3	89,8	364,1	263,3	85,2	348,5
DESPESA EFETIVA	336,0	98,8	364,1	325,1	94,0	348,5

Transferências intra-instituições do PO (SI e SFA)

70,8

70,7

PO: Programa orçamental

Fonte: SIGO-SCC e SIGO-SFA

Fonte: Relatório CGE 2013 p. 280

Excluindo as contribuições e quotizações para organizações internacionais, o orçamento do MNE registou um acréscimo de despesa de 4,9% (12,2 milhões de euros) face ao ano anterior, o que decorreu fundamentalmente da reposição do subsídio de férias e de Natal, no montante de 14,6 milhões de euros, e do pagamento de indemnizações ao pessoal dos serviços externos decorrente de processos judiciais no Brasil, no valor de 2,2 milhões de euros. Se excluirmos o efeito destas despesas verifica-se que a despesa consolidada do MNE registou um decréscimo de 1,8% face ao ano anterior.

Segundo o Governo, a execução orçamental de 2013 traduz o efeito das medidas de política com impacto na despesa que foram implementadas e que incluem:

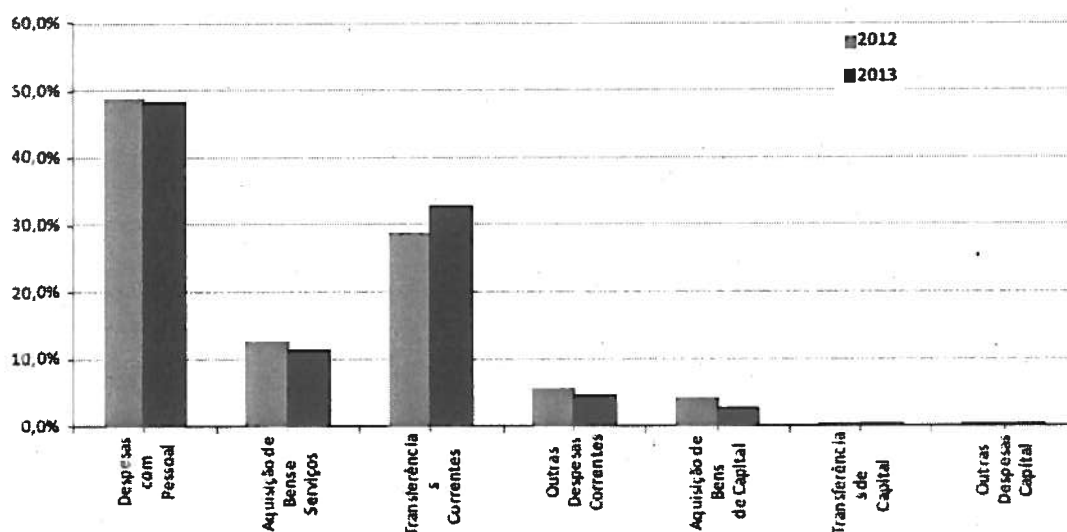
- **A reforma da Rede Consular e Racionalização do património arrendado do MNE.** O impacto destas medidas deve ser analisado em conjunto, representando, em termos globais, um objetivo de poupança de 1,5 milhões de euros em 2013. Globalmente, a execução orçamental registou um decréscimo de 1,931 milhões de euros face à execução de 2012 – situação de partida para análise do impacto das medidas -, o que traduz uma poupança adicional de 0,431 milhões de euros face à meta definida.
- **O redimensionamento do pessoal do quadro externo e redução de encargos com o pessoal especializado.** O impacto destas medidas deve ser analisado em conjunto dada a impossibilidade de individualizar em termos orçamentais o encontro de cada uma das medidas. No seu conjunto, a meta definida para redução de despesa era de 4,77 milhões de euros tendo sido atingida uma redução global de 5,914 milhões de euros, que se traduz numa poupança adicional de 1,144 milhões de euros. A poupança alcançada decorre da redução do pessoal colocado nos serviços externos do MNE, da redução do pessoal especializado e da implementação do novo regime jurídico do pessoal especializado, que se traduziu numa revisão do respetivo sistema de abonos.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- **A redução dos consumos intermédios.** Face à meta inicialmente definida de redução de despesa com consumos intermédios, de 0,25 milhões de euros, a execução orçamental de 2013 reflete uma redução de 0,5 milhões de euros face à despesa executada em 2012.

É importante referir também que a partir análise do grau de execução por tipo de despesa chegamos à conclusão que o conjunto mais representativo em termos orçamentais é o das despesas com pessoal, que representou 48,2% das despesas totais em 2013.

GRÁFICO 28 - Grau de Execução por Tipo de Despesa



Fonte: Relatório CGE 2013 p. 282

Salienta o Governo que não obstante os encargos suportados em 2013 com a reposição do subsídio de férias e de Natal, de 14,6 milhões de euros, o peso relativo das despesas com pessoal diminui ligeiramente face a 2012 (48,7%).

Finalmente, a CGE 2013 conclui que, para o peso das transferências correntes no total da despesa do MNE concorreu também a despesa com contribuições e quotizações para organizações internacionais, que constituiu 75% deste conjunto de despesa e que cresceram 24% em 2013, em virtude do pagamento de dívidas de anos anteriores, cujo valor ascendeu a 47,6 milhões de euros. Recorde-se que 86% dos encargos com contribuições e quotizações respeitam à ONU e à NATO.

Relativamente às áreas directamente relacionadas com a Representação Externa, matéria sobre a qual versa este Parecer, o Tribunal de Contas não faz qualquer consideração específica mas refere que “foram introduzidos novos modelos organizativos nos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros através da centralização nas respectivas secretarias-gerais das atribuições de diversos organismos nos domínios da gestão dos recursos humanos, administrativos, financeiros e patrimoniais”.

No que refere à comparação da despesa orçamentada com a despesa executada por Ministério podemos verificar no quadro seguinte que o MNE teve uma taxa de execução de 96,7% em 2013.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Quadro 22 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – serviços integrados

(em milhões de euros)

Ministérios	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Classificações económicas mais significativas				
			Valor	Tx exec ¹	Despesas com pessoal	Juros e outros encargos	Subsídios e transferências	Ativos financeiros	Outras
Encargos Gerais do Estado	2 878	3	2 862	99,6	39	-	2 820	-	3
Presidência do Conselho de Ministros	270	19	229	91,3	77	-	123	-	29
Finanças	35 774	31	23 012	64,4	490	6 842	8 382	6 542	758
Negócios Estrangeiros	341	5	325	96,7	125	-	150	-	50
Defesa Nacional	2 134	35	1 884	89,8	1 239	1	39	-	606
Administração Interna	2 106	67	1 981	97,1	1 613	-	116	-	252
Justiça	1 316	6	1 174	89,6	1 009	-	10	-	155
Economia	160	13	110	74,8	47	-	46	-	17
Agricultura e do Mar	474	21	405	89,3	125	-	232	-	48
Saúde	7 954	5	7 931	99,8	19	-	7 891	-	21
Educação e Ciência	7 620	39	7 370	97,2	4 392	-	2 313	-	666
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	9 452	3	9 435	99,9	43	-	9 384	-	8
Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia	66	8	44	75,3	17	-	23	-	5
Despesa, exceto:	70 546	253	56 763	80,8	9 235	6 843	31 527	6 542	2 616
Ativos financeiros em títulos (recompra) ²			150	-					
Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	31	-	24	76,6					
Passivos financeiros	116 449	-	66 643	74,4					
Transferências correntes para o subsector	21	-	20	98,8					
Transferências de capital para o subsector	1	-	1	100,0					
Total da despesa	187 047	253	143 602	76,9					

1) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos), assinalando-se a sombreado os Ministérios com taxa de execução inferior à média.

2) Dos ativos financeiros em títulos, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída a recompra pelo BANIF (€ 150 M) – Cfr. a nota 133 da pag. 1.

Fonte: CGE/2013 e SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Fonte: Parecer Tribunal de Contas CGE 2013 p. 107

Se tivermos em conta a execução por programas podemos verificar no quadro abaixo que o POO5 – Representação Externa teve uma taxa de execução de 95,7%.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Quadro 27 – Despesa orçamental da administração central consolidada, por programa

(em milhões de euros)

Ministério / Programa orçamental	Orçamento final disponível (1)	Execução	Estrutura (%)	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais do Estado / P001 - Órgãos de soberania	2 913	2 856	4,4	98,1
Presidência do Conselho de Ministros / P002 - Governação e cultura	787	677	1,0	86,0
Finanças / P003 - Finanças e administração pública	29 161	(2) 16 540	25,5	56,7
Finanças / P004 - Gestão da dívida pública	6 892	6 849	10,6	99,4
Negócios Estrangeiros / P005 - Representação externa	364	348	0,5	95,7
Defesa Nacional / P006 - Defesa	2 249	2 010	3,1	89,4
Administração Interna / P007 - Segurança interna	2 138	2 069	3,2	96,8
Justiça / P008 - Justiça	1 611	1 383	2,1	85,8
Economia / P009 - Economia e emprego	3 432	2 870	4,4	83,6
Agricultura e do Mar / P010 - Agricultura e ambiente	1 468	1 306	2,0	89,0
Saúde / P011 - Saúde	9 172	8 851	13,7	96,5
Educação e Ciência / P012 - Ensino básico e secundário e admin. escolar	6 450	6 048	9,3	93,8
Educação e Ciência / P013 - Ciência e ensino superior	2 644	2 207	3,4	83,5
Solidariedade, emprego e da Segurança Social / P014 - Solidariedade e segurança social	10 655	10 582	16,3	99,3
Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia / P015 - Ambiente, ordenamento do território e energia	501	244	0,4	48,7
Despesa, exceto:	80 436	64 839	100,0	80,6
a) Juros da dívida pública pagos por SFA (incluindo EPR) ao Estado	250	240		
b) Transferências correntes para a administração central	15 099	14 942		
c) Transferências de capital para a administração central	1 833	1 731		
d) Ativos financeiros em aplicações de tesouraria (3)	2 172	1 350		
e) Ativos financeiros em empréstimos de médio e longo prazos à administração central	6 709	3 191		
f) Dotações de capital de EPR	584	505		
g) Passivos financeiros, exceto Parvalorem e Parups	120 817	90 558		
TOTAL DA DESPESA	227 898	177 356		

(1) Orçamento final disponível corresponde ao orçamento final deduzido de cativos.

(2) Nos serviços integrados, dos ativos financeiros em títulos, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída apenas a recompra pelo Banif (€ 150 M).

(3) Depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo e ativos financeiros em títulos, excluindo instrumentos de capital contingente (exceto recompra de instrumentos de capital contingente emitidos no próprio ano).

Fonte: SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Fonte: Parecer Tribunal de Contas CGE 2013 p. 119

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 2013

O Tribunal de Contas destaca, no seu Parecer sobre a CGE 2013, que 65% das recomendações formuladas no Parecer de 2011 foram atendidas total ou parcialmente.

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 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

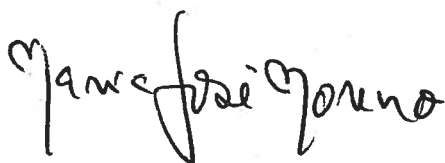
A relatora do presente Parecer, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, exime-se nesta sede de expressar a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado de 2013.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. Face aos considerandos atrás expostos, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, entende que o presente Parecer se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

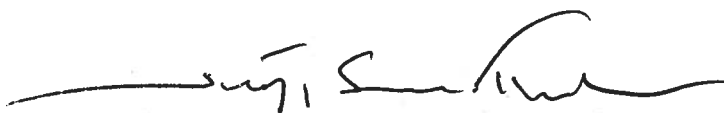
Palácio de S. Bento, 10 de Fevereiro de 2015

A Deputada autora do Parecer



(Maria José Moreno)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)

