



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

PARECER

Conta Geral do Estado 2011

Relator: Deputado João Ramos (PCP)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Índice

Parte I – Considerandos

Parte II – Opinião do Relator

Parte III – Parecer da Comissão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Parte I – Considerandos

1. Introdução

No respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP), foi chamada a emitir parecer relativo à Conta Geral do Estado de 2011, apresentada pelo Governo à Assembleia da República em final de Junho de 2012.

À CNECP compete emitir parecer, dirigido à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), relativo aos impactos das finanças públicas sobre a política e a atividade económica em 2011.

O Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2011 e o Parecer Técnico n.º 7/2012, *Análise da conta Geral do Estado de 2011*, da responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), serviram de apoio à elaboração do presente parecer.

O Orçamento de Estado para 2011 foi aprovado pela Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro e teve duas alterações subsequentes pela Lei nº 48/2011, de 26 de Agosto e a Lei nº 60-A/2011, de 30 de novembro.

2. Enquadramento macroeconómico

A Conta Geral do Estado assume que a execução orçamental de 2011 é condicionada pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) assinado entre o PS, o PSD e o CDS e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

No enquadramento do PAEF, o Estado Português comprometeu-se a consolidar as contas públicas, através da introdução de melhorias na execução orçamental e da promoção da eficiência na prestação dos serviços públicos. A



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

execução orçamental assumiu um carácter altamente restrito, tendo inclusivamente contado com medidas extraordinárias para da consolidação orçamental, através a aplicação de uma sobretaxa em sede de IRS e da transferência de ativos de fundos de pensões. Estas medidas permitiram que se atingissem os objetivos orçamentais com um défice de 4,2% do PIB, isto é abaixo dos 5,9% impostos pelo PAEF.

A execução orçamental, no enquadramento atrás descrito, foi acompanhada de uma contração da atividade económica que resultou numa diminuição de 1,6% do PIB, assumindo a CGE que, ficou contudo abaixo da previsão inicial do PAEF. De acordo com as Contas Nacionais Trimestrais do INE, nos três primeiros trimestres de 2011, o PIB registou uma queda acumulada em termos homólogos de 1,1%. Esta situação traduz uma queda generalizada das componentes da procura interna, paralelamente a um crescimento significativo das exportações no período (cerca de 8%). No mesmo período, entretanto, o consumo privado caiu 3%, e a FBCF contraiu cerca de 10% face ao período homólogo de 2010. A "magnitude" da redução do consumo público ocorre, saliente-se, após anos consecutivos de aumento expressivo.

No que respeita ao aumento das exportações, saliente-se que a redução da procura interna se traduziu numa queda da procura agregada, induzindo uma significativa redução das importações de bens e serviços, "em particular devido ao elevado conteúdo importado das componentes da procura que registaram quedas mais expressivas".

De acordo com a informação disponível, utilizando como fonte o *Boletim Económico de Inverno* de 2011, manteve-se o quadro recessivo que caracterizou a economia portuguesa ao longo de 2011, no contexto do ajustamento dos desequilíbrios macroeconómicos que a marcaram ao longo da última década.

O défice das administrações públicas ficou nos 4,2% do PIB, muito abaixo dos 9,8% atingidos em 2010. A dívida pública atingiu o rácio de 107,8%, sendo que, o principal contributo para o seu aumento em 2011 foram os ajustamentos défice-dívida.

O saldo geral do Estado atingiu um défice de 4,1% do PIB, para isto concorreu uma cobrança da receita acima do previsto no orçamento (108,3%) e a concretização de uma despesa abaixo do previsto (98,9%).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Em 2011, os encargos com as parcerias publico privado aumentaram 62%, por responsabilidade pelas parcerias rodoviárias, ficando acima do previsto com um desvio de 25%.

A governação orçamental foi marcada por "alterações importantes, envolvendo, em particular, a definição de regras orçamentais, a fixação de um quadro orçamental de médio prazo assente num Quadro Plurianual de Programação Orçamental e a criação de um conselho de finanças públicas independente."

3. O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)

O MNE teve um orçamento inicial de 363,4M€, foi posteriormente feito um reforço orçamental de 18,7M€, passando a dispor de um orçamento de 382,1M€.

No âmbito dos créditos especiais o MNE contou com 20,9M€, dos quais: Fundo da Língua Portuguesa 9,8M€; Secretaria Geral 4,7M€; Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P 1,9M€; e Cimeira Nato 1,6M€.

Em termos de despesa, ela está patente no quadro que se segue:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

IV.1.4. Ministério dos Negócios Estrangeiros

QUADRO 128 - MNE - Despesa por Classificação Económica

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2011			Execução de 2011		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	358,6	54,9	369,9	345,4	50,9	352,6
Despesas com Pessoal	162,9	36,5	199,3	158,2	35,9	194,1
Aquisição de Bens e Serviços	41,8	5,4	47,2	36,7	4,3	40,9
Juros e Outros Encargos	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5
Transferências Correntes	136,2	10,4	102,9	133,8	8,6	98,8
das quais: Intra-Instituições do Ministério	40,8	2,8		40,8	2,8	
para as restantes Administrações Públicas	1,1	0,0	1,1	0,9	0,0	1,0
Subsídios	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0
Outras Despesas Correntes	17,2	2,6	19,8	16,2	2,1	18,3
Despesa de Capital	13,6	6,1	17,2	6,0	4,6	8,9
Aquisição de Bens de Capital	12,3	3,8	16,1	5,2	2,9	8,1
Transferências de Capital	1,1	2,2	1,1	0,6	1,7	0,6
das quais: Intra-Instituições do Ministério	0,0	2,2		0,0	1,7	
para as restantes Administrações Públicas	0,2	-	0,2	0,1	-	0,1
Outras Despesas de Capital	0,3	0,1	0,3	0,2	0,0	0,2
DESPESA TOTAL	372,2	61,1	387,1	351,4	55,5	361,6
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSFERÊNCIAS PARA AP	370,9	61,0	385,8	350,4	55,4	360,5
Consolidação entre subsectores (SI e SFA)			45,9			45,3

Fonte: SCC/SIGO-SFA

Notas: Os valores das colunas "Orçamento de 2011" respeitam ao orçamento corrigido líquido de calivos.

Quanto às despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos:

	04 - Negócios Estrangeiros	
01	Gabinetes dos membros do governo	3 795 300,87
02	Serviços gerais apoio, estudos, coordenação e representação	190 974 130,26
03	Cooperação e relações externas	150 468 976,73
50	Investimentos do plano	6 178 754,44



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Quanto a receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos é notório que as receitas suplantaram em muito as despesas, sendo no caso do FRI as despesas com o fundo atingiram apenas os 27% da receita obtida.

	Receitas dos serviços e fundos autónomos	Despesas dos serviços e fundos autónomos
Fundo para as relações internacionais, IP - orçamento privativo – funcionamento	53 769 496,73	14 672 326,32
Instituto camões, IP - orçamento privativo - funcionamento	42 650 894,26	40 806 965,58

A execução orçamental em *Serviços Integrados* foi de 94,4%, depois de 10M€ de cativação e os *SFA* uma execução de 90,8%, depois de 2M€ de cativação.

Em termos de PIDDAC, o programa orçamental *P003 – Representação externa* com um orçamento final de 14M€, teve uma execução de 42,3%. O programa orçamental *P021 – Cooperação para o Desenvolvimento*, com uma dotação final de 1M€, do qual não houve qualquer execução.

O investimento por Medidas e programas, disponibilizou 5M€ de investimento nacional o que representa 0,3% da estrutura total de Programas e Medidas.

Em termos de saldo, o MNE, abriu o ano 13.617.831,80€. No decorrer do ano as transações financeiras verificadas foram: em Ativo, 179.280.481,11€; e em Passivo 184.985.768,33€. O ano fechou com um saldo de 19.323.119,02€.

No âmbito da política orçamental, o MNE promoveu o “Controlo das despesas de capital da Direção-Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas” e “Auditorias financeiras aos serviços externos”.

No âmbito da área da Administração Central auditadas a CGE refere a auditoria realizada a um Fundo na área dos negócios estrangeiros, de que se salientaram as seguintes conclusões:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

- Ausência de estratégia formal do fundo e de avaliação dos resultados (v.g. não aprovação dos planos anuais e plurianuais e relatórios de atividades);
- Autorização de despesas do Fundo pelo Presidente do Fundo sem homologação prévia do membro do Governo da tutela (M€ 15,9 em 2009/2010);
- Projetos aprovados superiores em m€ 663 à dotação do Fundo (M€ 30);
- Adiantamento de verbas da entidade gestora para pagamento de despesas do fundo em 2010 (M€ 1,7);
- Não prestação de contas e despesas não elegíveis nalguns projetos.

Neste último caso, foi efetuada comunicação ao Tribunal de Contas por haver indícios de ilícitos financeiros.”

Foram ainda realizadas outras auditorias a estruturas do MNE:

a) Despesas de capital da Direção-Geral de Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP)

Das auditorias às despesas de capital inscritas no PIDDAC nos anos de 2009 e 2010, relativos à continuidade do programa “modernização da rede consular” destacam-se como principais conclusões:

- Sendo o ajuste direto utilizado como regra de contratação, recomendou-se como conveniente a consulta a pelo menos três entidades;
- Deficiente planeamento financeiro de projetos de PIDDAC, porquanto apesar de ser a DGACCP que acompanha a execução dos projetos de financiamento é o Departamento Geral de Administração que acompanha a contratação e os pagamentos. Recomendou-se melhor articulação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

b) Auditorias Financeiras aos Serviços Externos do MNE

Em 2011 foram concluídos quatro relatórios, dos quais são destacadas as seguintes recomendações, sendo uma parte delas dirigida aos serviços da Secretaria-Geral:

“Controlo Interno:

- Inexistência de um sistema informático de registo contabilístico aliada a deficiente formação do pessoal nessa matéria, encontrando-se registos avulsos que não garantem os requisitos legais nem as funções de apoio à gestão orçamental;
- Concentração de funções incompatíveis na área financeira motivada pela absoluta escassez ou inexistência de pessoal em muitos serviços externos, não estando coberta a eventual substituição em caso de baixa, férias ou reforma;
- Procedimentos não formalizados na autorização das despesas e deficiente informação de suporte ao controlo e gestão financeira, recomendando-se instruções com os procedimentos a seguir, incluindo formulários;
- Deficiências no controlo de caixa, com ausência de registos, recomendando-se regras para a constituição desses fundos de caixa e sua integração no sistema contabilístico;
- Ausência de um sistema eficaz de controlo nas devoluções do IVA a entregar ao Estado para consignação às despesas de funcionamento dos serviços, constatando-se vários riscos associados ao circuito de recebimento dessas devoluções.

Prestação de contas:

- Incumprimento de normas relativas à especialização das contas bancárias dificultando as conciliações;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

- Incorreções na conciliação bancária dos saldos contabilísticos apurados, motivando desequilíbrios, défices ou saldos por explicar, bem como uma deficiente prestação de contas;
- Falta de inscrição das operações extraorçamentais na Conta de Gerência, não sendo apresentados extratos nem conciliações das respetivas contas bancárias.

Despesas de Pessoal:

- Incumprimento, dificuldades e incorreções nas obrigações com a Segurança Social local, que aconselham ao processamento nos Serviços Centrais, com regras a indicar por cada Posto;
- Subavaliação dos custos de contratação de pessoal através de empresas de prestação de serviços, implicando o pagamento de despesas extras sem cabimento nas dotações orçamentais;
- Pagamentos ao Pessoal por valores inferiores aos enviados com a utilização dos saldos em outras rubricas;
- Incumprimento da RCM n.º 112/2002 que limita a despesa elegível em telemóveis;
- Ausência de um modelo da informação a prestar nas deslocações dos Chefes de Missão, ocorrendo inconformidades entre a autorização e a despesa realizada.

Controlo patrimonial:

- Desatualizações e insuficiências nos inventários, falta de datas, valores e elementos de identificação, havendo discrepâncias com listagens de bens financiados;
- Falta de inscrição na Conta de Gerência das aquisições de bens de capital, recomendando-se que nas novas instruções seja determinada a inscrição dos bens adquiridos ou recebidos de qualquer entidade financiadora;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

- Insuficiências no controlo patrimonial do MNE que afetam o apoio à decisão nas novas aquisições; falta de integração da informação entre várias entidades financiadoras, como a relativa a equipamentos instalados na Informatização Consular.

Receita Consular:

- Ineficácia no controlo da receita consular pela inexistente articulação entre o sistema que gere a cobrança (SGC) e os vários sistemas que processam os atos (alguns exteriores ao MNE), recomendando-se que os Serviços Centrais implementem um funcionamento que garanta a cobrança da receita associada à prestação dos respetivos atos;

- Atrasos na efetiva entrega das receitas de Estado ao IGCP, por vezes justificados pela relação entre montantes e encargos.

Redes Informáticas:

- Conflitos entre as redes informáticas da área consular e da contabilidade, inviabilizando a operacionalização de sistemas de prestação eletrónica de contas ao DGA e ao Tribunal de Contas. “

4. Apreciação do Tribunal de Contas

Das considerações iniciais produzidas no Parecer, retiram-se as seguintes que se reputam de particular relevo pela concisão e objetividade: “O OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, foi alterado ao longo do ano, tendo a receita global passado de € 210.374 M para € 229.653 M e a despesa global de € 209.657 M para € 227.733 M.”

Para o Tribunal de Contas (TC), o “rigor, a integralidade e a transparência da CGE continuam afetados dado o desrespeito de princípios orçamentais (anualidade, universalidade, especificação, etc.), o incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas, e as deficiências detetadas nos procedimentos aplicados. Por



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

isso, não foi possível confirmar os valores globais da receita e da despesa constantes na CGE de 2011”.

Analisando a receita contabilizada da administração central depois de consolidada (51.045 M€), o TC evidencia que “aumentou € 3.607 M (7,6%) devido, sobretudo, à duplicação das principais receitas extraordinárias para € 5.265 M (€ 2.613 M em 2010), obtidas com € 3.884 M de transferências de fundos de pensões (€ 1.882 M em 2010), € 600 M de privatizações (€ 731 M em 2010) e € 781 M de sobretaxa em IRS”.

O Orçamento de Estado para 2011 fixou o défice em 4,6% do PIB, que foi depois revisto pelo programa para 5,9%. Esse défice foi alcançado mas com recurso à transferência de fundos de pensões da banca que representam 3,5% do PIB.

Sublinhando a necessidade de combate à fraude, o TC destaca que a CGE “não releva a receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e, não obstante a norma de consolidação orçamental que o determina, o relatório do Governo sobre a matéria continua sem discriminar as coletas recuperadas por imposto e sem avaliar a adequação dos instrumentos jurídicos utilizados nesse combate. A AT cobrou menos de 10% do valor das liquidações resultantes de inspeções aos grandes contribuintes, menos de 1% da cobrança voluntária proveniente desses contribuintes”.

A importância que o PAEF acarretou para a consideração dos instrumentos de recurso à dívida - por via do qual foi concedido um empréstimo a Portugal no valor de 78.000M€, utilizável até maio de 2014 -, é salientada pelo TC, que destaca os empréstimos como o principal instrumento de recursos à dívida.

O TC destaca, igualmente, intervenção do Estado no BPN: “Em 2011 foram pagos 747M€ devido a 600M€ a título de prestações acessórias e 147M€ em execução de garantias prestadas às sociedades veículo PARVALOREM e PARUPS). Em 31 de Dezembro de 2011 o valor das garantias prestadas pelo Estado ao BPN e sociedades veículo ascendia a 4.500M€”.

Merecem realce, ainda, os apoios financeiros pagos pela administração central “ascenderam a 4.595M€ (7,1% da sua despesa consolidada), onde assumiu maior peso a área dos “transportes e infraestruturas rodoviárias”, 1.249M€ (27,2%), devido sobretudo ao pagamento de 849M€ a título de regularização



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

de responsabilidades em PPP do sector rodoviário e de 326M€ de indemnizações compensatórias no sector dos transportes”.

O TC alerta, particularmente, para o facto de a CGE continuar a não evidenciar, de forma agregada e global, a execução dos fundos comunitários e de não contemplar a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal. “Alguns Programas Operacionais do QREN e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas - frisa o TC - mantêm níveis de execução que podem comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal”.

Relativamente ao Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) o Tribunal de Contas, no que respeita ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, evidencia um grau de execução 0% para o P021 – Cooperação para o Desenvolvimento e de apenas 42,3% para o P003 – Representação Externa.

O TC evidencia ainda que o ano de 2011 caracterizou-se pela contração da atividade económica, que determinou uma queda do PIB de 1,7%, que foi menos acentuada porque as exportações e o consumo interno tiveram um a evolução acima do esperado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Parte II – Opinião do Relator

O ano de 2011 foi marcado pelo estabelecimento do chamado Programa de Assistência Económica e Financeira, acordado entre o PS, então no governo, e o PSD e O CDS-PP, então na oposição, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Hoje é cada vez mais claro que estamos, acima de tudo, perante um programa ideológico de reconfiguração do Estado.

A evolução profundamente negativa da situação económica do país, com a destruição do tecido produtivo, a contração do mercado interno, a rutura das cadeias de pagamento, a asfixia e ruína das micro, pequenas e médias empresas e o agravamento da dependência externa e dos défices estruturais, demonstra o efeito devastador de uma política submetida aos interesses dos grupos monopolistas e dos grandes grupos económicos é bem o espelho das implicações que essa reconfiguração tem na vida dos portugueses.

As implicações do PAEF foram visíveis imediatamente a seguir ao início da sua implementação. No 2º semestre de 2011, o consumo de bens duradouros pelas famílias caiu 24,4%, o consumo de bens alimentares caiu pela primeira vez desde 1996 (primeiro ano da informação apresentada por trimestre) e o investimento das empresas caiu 18,9%.

Os dados económicos e sociais do país são altamente preocupantes e elucidativos: quebras brutais no primeiro semestre – menos 3,4% no consumo público, menos 4,5% no privado e menos 12,5% no investimento –, um retrocesso da produção para índices idênticos a 1995, na indústria, construção e agricultura, milhares de empresas encerradas e um milhão de desempregados reais. Tais dados antecipam o impacto económico desta política: uma profunda recessão económica, expressa numa significativa contração do PIB. Este é um rumo que afunda o país e que tem como uma das faces mais visíveis e com maiores implicações na vida da generalidade dos portugueses, o desemprego, que, só no último trimestre de 2011 foi aumentado com a perda de 132 000 empregos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Mas, os problemas económicos e financeiros que se agravaram a partir de 2011 com a ingerência de entidades externas a troco da prestação de empréstimos financeiros, tem a sua génese muito atrás, ancorada em opções políticas que têm promovido a concentração da riqueza produzida no país. A receita aplicada a partir de 2011 tem agravado os problemas, como temos oportunidade de analisar já na presente apreciação da Conta Geral do Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

Parte III – Parecer da Comissão

A Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de parecer que o presente Relatório, sobre a Conta Geral do Estado de 2011, deverá ser remetido à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, em conformidade com o artigo 206º, nº 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, 5 de março de 2013

O Deputado Relator

João Ramos

O Presidente da Comissão

Alberto Martins