Exma. Senhora
Presidente da Comissão Parlamentar de
Orçamento, Finanças e Modernização
Administrativa
Dra. Teresa Leal Coelho

Of. n.º 23/CNECP/2017 25-jan-2017

Assunto: Conta Geral do Estado 2015

Junto remeto a V. Exa. o Parecer da Conta Geral do Estado 2015, aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 24 de janeiro de 2017, com os votos favoráveis do PSD, PS, BE, CDS/PP e ausência do PCP.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)

Palácio de S. Bento - 1249-068 LISBOA - PORTUGAL - Telefone: 21 391 94 72
e-mail: 2CNECP@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Parecer

Conta Geral do Estado (CGE) 2015

Autor: Deputado Paulo Pisco (PS)

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), em conformidade com o nº3 do artigo 5º do Regimento da Assembleia da República, remeteu à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2015, e é acompanhada pelos Parecer do Tribunal de Contas 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 COFMA.

Desta forma, para a elaboração do presente Parecer foi analisada a Conta Geral do Estado bem como os Pareceres acima referidos.

Para a análise do CGE de 2015 importa ter presente que a Lei do Orçamento de Estado para 2015 (Lei 82 -B /2014 de 31 dezembro 2014) foi aprovada pela Assembleia da República em 25 de novembro 2014, tendo a mesma entrado em vigor a 1 de janeiro de 2015 e sofrido uma alteração no decorrer do ano de 2015, pela Lei nº 159 -E /2015 de 30 dezembro 2015.

Nos termos da alínea d) do artigo 162º 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 2016.

No que diz respeito ao Parecer do Tribunal de Contas, este foi entregue na Assembleia da República a 30 de junho de 2016. Foi também tido em consideração o Parecer Técnico da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO) – Parecer Técnico nº6/2016- Análise da Conta Geral do Estado de 2015, elaborado ao abrigo do artigo 10º - A da Resolução da Assembleia da República nº20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução nº53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução nº57/2010, de 23 de julho e pela Resolução nº62/2014, de 30 de junho e do mandato expresso no Plano de Atividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (XIII legislatura – 1ª sessão legislativa).

Desta forma, é dado cumprimento ao disposto no nº3 do artigo 206º 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.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto Macroeconómico Internacional e Nacional

O relatório da Conta Geral do Estado apresenta uma análise do contexto macroeconómico global que serve de enquadramento à avaliação do desempenho da execução orçamental do Estado em 2015. O presente parecer, não sendo exaustivo nem pretendendo ser uma reprodução do documento em análise, tenta focar-se nos principais indicadores apresentados, reproduzindo, quando oportuno, os quadros constantes do relatório.

Refere o documento em análise que a **conjuntura económica internacional** em 2015 desacelerou relativamente a 2014, registando uma ligeira quebra no crescimento de 3,3% em 2014 para 3% em 2015. Os principais fatores que explicam o abrandamento económico internacional em 2015 são os seguintes:

- Desaceleração das economias emergentes e em desenvolvimento, em particular das economias do grupo BRICS[1], registando mesmo a Rússia e o Brasil uma recessão.
- Desaceleração significativa do comércio mundial, em parte decorrente do mau desempenho das economias emergentes cujas importações registaram uma queda de 3,2% relativamente a 2014 (3,7% em 2014 e 0,5% em 2015).
- Manutenção de baixa taxa de inflação nas economias avançadas, tendo-se registado uma taxa de inflação média na zona euro de 0%, descendo 0,4 p.p. comparativamente a 2014.
- Quebra para quase metade do preço do petróleo *Brent*, que em 2014 registava um preço de 100USD/bbl e em 2015 de 54USD/bbl.

[1] Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

O quadro seguinte reproduz a evolução dos principais indicadores da economia internacional no período em análise:

QUADRO 1 – Principais indicadores da economia internacional

	PIB real (taxa de variação, %)		Taxa de Desemprego (%)		Taxa de inflação (*) (taxa de variação, %)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Economia Mundial	3,3	3	:	:	:	:
Economias avançadas, das quais:	1,8	2	7,3	6,7	1,4	0,3
EUA	2,4	2,4	6,2	5,3	1,6	0,1
Área do Euro, da qual:	0,9	1,7	11,6	10,9	0,4	
Alemanha	1,6	1,7	5	4,6	0,8	0,1
França	0,2	1,2	10,3	10,4	0,6	0,1
Itália	-0,3	0,8	12,7	11,9	0,2	0,1
Espanha	1,4	3,2	24,5	22,1	-0,2	-0,6
Reino Unido	2,9	2,3	6,1	5,3	1,5	
Japão		0,5	3,6	3,4	2,7	0,8
Economias emergentes, das quais:						
China	7,3	6,9	4,1	4,1	2	1,4
Índia	7,1	7,3	:	:	5,9	4,9
Rússia	0,6	-3,7	5,1	5,6	7,8	15,5
Brasil	0,1	-3,8	4,8	6,8	6,3	9
Por memória						
UE-28	1,4	2	10,2	9,4	0,5	

Fontes: Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional

Nota:
(*) IHPC, para os países da UE.

Da leitura do Quadro 1 pode constatar-se uma melhoria na redução do desemprego nas principais economias, na Zona do Euro, nos Estados Unidos da América e do Japão. A China manteve o seu nível de desemprego em 4,1% de 2014 para 2015.

A evolução dos indicadores macroeconómicos mundiais reflete-se também na **evolução da economia da zona euro**, cujo PIB cresceu 0,8%, de 0,9% em 2014 para 1,7% em 2015. Este crescimento da economia da zona euro explica-se tendo em conta os seguintes fatores:

- Evolução favorável da procura interna;
- Reforço das exportações;
- Diminuição do preço do petróleo;
- Depreciação do euro face ao dólar (1,1 em 2015, face a 1,2 em 2014);

- Melhoria das condições de financiamento dos agentes económicos, tendo em conta as políticas monetárias não convencionais do BCE;
- Menores restrições orçamentais.

Apesar de registar uma evolução positiva, a economia da zona euro sentiu ainda as consequências da crise financeira e das dívidas soberanas, e do elevado nível de endividamento, na incapacidade de uma verdadeira recuperação do investimento privado, cujos baixos níveis de crescimento justificaram, ainda assim, a descida da taxa de desemprego para 10,4% em dezembro de 2015, por comparação 11,3% no final de 2014. Importa ainda referir a manutenção das baixas taxas de juro, chegando mesmo a valores nulos durante 2015.

Relativamente à **política orçamental nacional** em 2015, são de destacar os seguintes elementos relativos ao défice e à dívida.

O valor do défice das Administrações Públicas atingiu 4,4% do PIB, situando-se acima do valor de 2,7% definido no Orçamento do Estado para 2015 (desvio de -1,7 p.p. do PIB), bem como do valor de referência de 3% do PIB estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que impossibilitou a saída do procedimento por défice excessivo no prazo estabelecido.

Em 2015, o rácio da dívida pública atingiu 129% do PIB, mais 5,3 p.p. do que o valor inicialmente previsto no OE2015 e menos 1,2 p.p. face a 2014.

Quanto **à economia nacional**, esta registou uma taxa de crescimento de 1,5%, tendo recuperado relativamente a 2014 (0,9%). Os principais indicadores económicos registaram a seguinte evolução:

- **Intensificação da procura interna**, refletida no aumento do consumo privado em 0,4 p.p., no aumento do consumo público de 0,6 p.p., e no investimento que cresceu 3,9%.

- **Aceleração das exportações**, em particular de bens que cresceram para 5,9% relativamente aos 3,6% em 2014, ao mesmo tempo que as importações de bens aumentaram para 7,9%.

- **O mercado de trabalho** registou melhorias com uma descida na taxa de desemprego que chegou a 12,4%, em comparação com os 13,9% verificados em 2014.

O quadro seguinte assinala a variação das principais componentes do PIB:

QUADRO 2 – PIB e principais componentes

(Taxas de variação homóloga, em %)

	2013	2014	2015	2014				2015			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV
Taxa de crescimento homólogo real (%)											
PIB	-1,1	0,9	1,5	1	0,9	1,2	0,6	1,7	1,5	1,4	1,3
Consumo Privado	-1,2	2,2	2,6	2,3	1,9	2,9	2,0	2,6	3,3	2,3	2,4
Consumo Público	-2,0	-0,5	0,6	-0,5	-0,4	0,1	-1,1	-0,2	1,1	0,8	0,7
Formação Bruta de Capital Fixo	-6,1	2,8	3,9	0,2	4,8	3,5	2,8	8,6	5,2	2	0,2
Procura Interna	-2,0	2,2	2,5	3,2	1,8	2,1	1,7	1,8	3,7	2,1	2,2
Exportações	7,0	3,9	5,2	4,1	2,2	3,8	5,6	7,1	7,1	4	2,6
Bens	6,9	3,6	5,9	3,1	1,7	3,2	6,2	7,9	8,2	5,1	2,5
Serviços	7,3	5	3,1	6,8	3,6	5,7	4	5	4,1	0,9	2,7
Importações	4,7	7,2	7,4	9,9	4,6	6,0	8,5	7,3	12,5	5,4	4,8
Bens	5,1	6,7	7,9	10	4,1	5,4	7,4	7	13,4	6	5,6
Serviços	2,3	10,3	4,3	9	7,6	9,9	14,7	9,2	7	1,7	0,1
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)											
Procura Interna	-2	2,2	2,5	3,2	1,8	2,1	1,7	1,9	3,7	2,1	2,3
Procura Externa Líquida	0,8	-1,3	-1	-2,2	-0,9	-0,9	-1,1	-0,2	-2,2	-0,7	-1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais

2. Análise Sectorial – Representação Externa

Refere o relatório da CGE que o orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros verificou uma taxa de execução de 90,4%, equivalente a €334,1 milhões, e inferior à registada em 2014, de 95,9%.

O orçamento corrigido chegou aos €369,7 milhões, o que reflete reforços de créditos especiais (€39 milhões, dos quais 12,6 de saldos transitados, 10 para contribuições e quotizações para organizações internacionais, 10,2 no orçamento do FRI e 3,9 em financiamento comunitário da cooperação delegada), reforços orçamentais e descativações (€3 milhões, dos quais 2,9 milhões para financiar a inaplicabilidade das reduções remuneratórias dos serviços externos do MNE e o 40 mil para reforço do Instituto Camões).

Relativamente a 2014, a execução orçamental do MNE em 2015 foi menos positiva, tendo-se verificado um aumento da despesa de 1,5% (€0,4 milhões), à exceção das quotizações e contribuições para organizações internacionais. De acordo com o relatório em análise o desempenho orçamental do MNE em 2015 ficou a dever-se aos seguintes fatores:

- Impacto da reposição em 20% das reduções remuneratórias;
- Inaplicabilidade das reduções remuneratórias nos serviços periféricos externos;
- Impacto do mecanismo de correção cambial.

Relativamente às quotizações e contribuições para organizações internacionais, refere o relatório que o MNE saldou as dívidas de anos anteriores no total de €2,9 milhões, o que significou uma redução substancial das dívidas de anos anteriores relativamente a 2014.

O quadro 134, abaixo reproduzido, permite observar a execução orçamental por classificação económica.

QUADRO 134 – PO05: despesa por classificação económica

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2015			Execução de 2015		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	320,5	103,4	351,1	306,0	89,9	323,0
Despesas com Pessoal	126,5	36,4	162,9	125,0	35,0	160,0
Aquisição de Bens e Serviços	31,6	10,7	42,3	29,6	8,7	38,2
Juros e outros encargos						
Transferências Correntes	147,6	53,8	128,5	138,6	44,0	109,8
das quais: Intrainstituições do PO	51,1	21,7		51,1	21,7	
para as restantes Administrações Públicas	2,3	0,4	2,7	0,6	0,4	1,0
Subsídios						
Outras Despesas Correntes	14,9	2,5	17,4	12,7	2,3	15,0
Despesa de Capital	13,8	6,2	18,6	6,5	5,9	11,0
Aquisição de Bens de Capital	13,7	4,5	18,2	6,4	4,3	10,7
Transferências de Capital	0,1	1,6	0,4	0,1	1,6	0,4
das quais: Intrainstituições do PO	0,1	1,3		0,1	1,3	
para as restantes Administrações Públicas		0,4	0,4		0,4	0,4
Ativos Financeiros						
Passivos Financeiros						
Outras Despesas de Capital						
DESPESA TOTAL	334,3	109,6	369,7	312,4	95,8	334,1
Despesa total, excluindo transferências intrainstituições do PO	283,1	86,6	369,7	261,2	72,9	334,1
DESPESA EFETIVA	334,3	109,6	369,7	312,4	95,8	334,1
Transferências Intrainstituições do PO (SI e SFA)			74,2			74,2

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Passando à análise da despesa por medidas, na medida "serviços gerais – negócios estrangeiros" inclui-se a maior parcela da despesa, com 76,9% do total, uma vez que nesta categoria cabem todos os serviços integrados do MNE, o orçamento de projetos, o orçamento do FRI, uma parte das contribuições e quotizações para organizações internacionais e grande parte das atividades do Instituto Camões. Na medida "serviços gerais – cooperação económica externa" incluem-se as despesas destinadas à cooperação, integrando parte do orçamento do Instituto Camões e parte das contribuições e quotizações, o que corresponde a 21,6% do total da despesa. O quadro 135, em baixo reproduzido, demonstra a distribuição da despesa por medida.

QUADRO 135 – PO05: despesa por medidas do Programa

(Milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2015	Execução de 2015	Estrutura de 2015 face à execução (%)
002 – SERV. GERAIS DA AP – NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	336,1	314,1	76,9
003 – SERV. GERAIS DA AP – COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	101,8	88,2	21,6
004 – SERV. GERAIS DA AP – INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁTER GERAL	6,0	6,0	1,5
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	443,9	408,2	100
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	369,7	334,1	
DESPESA EFETIVA	369,7	334,1	
Por Memória:			
Ativos Financeiros			
Passivos Financeiros			

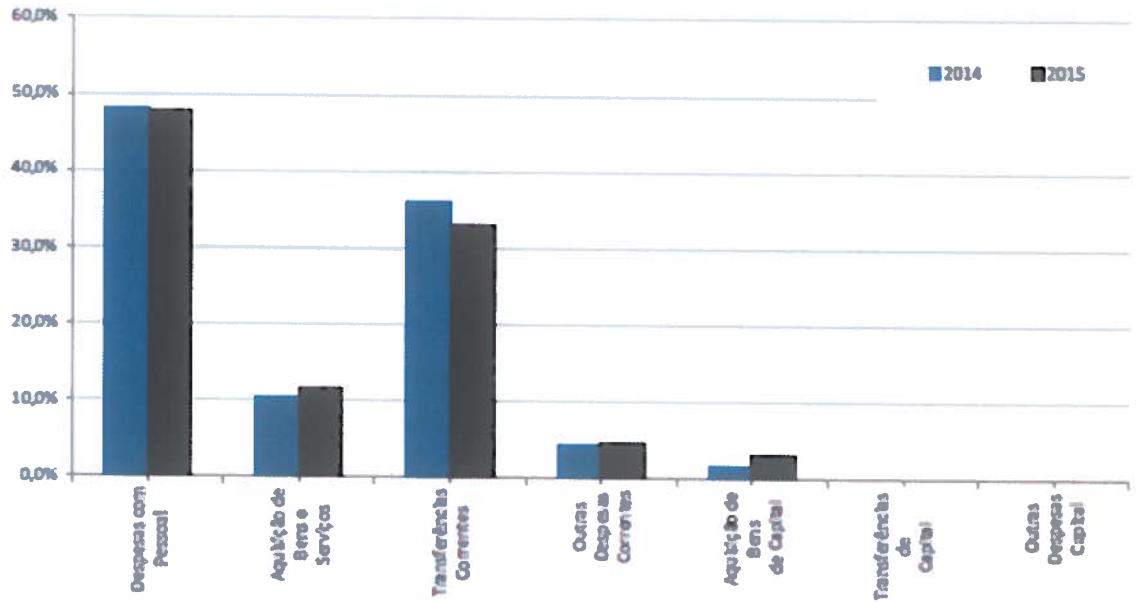
Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Refere o relatório da Conta Geral do Estado que a execução orçamental de 2015 reflete o impacto da implementação das seguintes políticas:

- Redimensionamento da rede externa e o reforço da rede consular;
- Recrutamento de 25 adidos;
- Projetos na área dos vistos (incluindo o projeto Centro Comum de Vistos);
- Programa de estágios em missões diplomáticas (PEPAC-MNE).

Das categorias de despesa, a que representa maior parcela orçamental é a destinada às despesas com pessoal, que comporta 47,9% do total, como demonstra o gráfico 26 abaixo reproduzido, seguida da categoria "transferências correntes", com um peso de 32,9%. Nesta categoria incluem-se as contribuições e quotizações para organizações internacionais, que correspondem a 78%, e que explicam a diminuição de 12,8% das "transferências correntes" relativamente a 2014, uma vez que, como já referido, se procedeu ao pagamento de dívidas de anos anteriores. Refere ainda o relatório da Conta Geral do Estado que 87% das contribuições e quotizações são destinadas à ONU e NATO.

GRÁFICO 26 – PO05: grau de execução por tipo de despesa



Fonte: Departamento Geral de Administração – Ministério dos Negócios Estrangeiros

3. 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.

4. Parecer do Tribunal de Contas e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas relativo à Conta Geral do Estado de 2015, o Tribunal procedeu à avaliação da implementação das 86 recomendações que fez no âmbito do parecer da CGE de 2013, tendo concluído que 53,5% das deficiências subjacentes a 46 recomendações foram corrigidas, total ou parcialmente. Por outro lado, 37 recomendações ficaram por cumprir e 3 recomendações foram mesmo prejudicadas devido à alteração das circunstâncias que as motivaram. Segundo o parecer do Tribunal, o incumprimento de certas recomendações é devido à permanente não correção das deficiências identificadas pelo Tribunal, sem que se tenham apresentado "justificações atendíveis para o seu não acolhimento".

Das 98 recomendações do Tribunal de Contas para 2015, nenhuma se dirige em especial ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Já quanto ao parecer da UTAO, cumpre sublinhar a existência de discrepâncias nos dados apresentados relativamente à Conta Geral do Estado para 2015, o que estará relacionado com a atualização feita com os dados do INE em novembro de 2016, portanto, já depois de concluído o relatório em apreço.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo de elaboração facultativa, o deputado autor do parecer opta por não emitir opinião sobre as matérias macroeconómicas e orçamentais constantes do documento em apreço, nos termos do nº3 do artigo 137 do Regimento.

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a Conta Geral do Estado de 2015, acompanhada dos pareceres do Tribunal de Contas e da UTAO, para efeitos de elaboração de parecer nas áreas de sua competência.

2. A Conta Geral do Estado de 2015 foi apresentada à Assembleia da República em cumprimento dos prazos legais aplicáveis.

3. Em face do exposto, 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.º1 do artigo 206.ºdo Regimento da Assembleia da República à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Palácio de S. Bento, 24 de janeiro de 2017.

O Deputado Autor do Parecer

(Paulo Pisco)

O Presidente da Comissão

(Sérgio Sousa Pinto)