



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Agricultura e Mar

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública

N/Referência: 514756 /7.ª CAM/2015

Data: 28-01-2015

Assunto: Envio do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013

Para os devidos efeitos, envia-se a V. Exa. o **Parecer** da Comissão de Agricultura e Mar relativo à **Conta Geral do Estado de 2013**, aprovado com os votos a favor do PSD, do PS, do CDS-PP e do PCP, registando-se as ausências do BE e do PEV, na reunião desta Comissão Parlamentar, de **28 de janeiro de 2015**.

Com os melhores cumprimentos,

Também pessoais,

O Presidente da Comissão,

(Vasco Cunha)



Comissão de Agricultura e Mar

**Relatório da Comissão de Agricultura e Mar
[Conta Geral do Estado 2013]**

*Deputado
Manuel Mota*

INDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental e em cumprimento com o disposto no Regimento da Assembleia da República, a Comissão de Orçamento Finanças e Administração Pública remeteu a Conta Geral do Estado de 2013 à Comissão de Agricultura e Mar, para que se pronunciasse sobre as matérias da sua competência e nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, elaborasse um Parecer.

A Conta Geral do Estado de 2013, foi objeto de avaliação do Tribunal de Contas, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República e do Conselho e Económico e Social (CES), cujos pareceres foram considerados na elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

I. Enquadramento

O Orçamento de Estado para 2013 foi aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro que, no decorrer do primeiro semestre de 2013, sofreu a primeira alteração através de Lei n.º 51/2013, de 24 julho, e, no final do mesmo ano, sofreu a segunda alteração através da Lei n.º 83/2013, de 9 dezembro.

Segundo o Relatório da Conta Geral do Estado 2013 (CGE 2013), a primeira alteração ao OE 2013 deveu-se à necessidade de acautelar o Acórdão do Tribunal Constitucional, no sentido de repor o pagamento do subsídio de férias, para os trabalhadores, e 14.º mês, para aposentados e pensionistas, *«bem como outras alterações determinadas pela evolução do cenário macroeconómico e da situação financeira do Estado, com impacto nas operações de financiamento do Estado, Entidades Públicas Reclassificadas, Administração Local e Administração Regional»* e um conjunto de medidas de *«poupança e racionalização resultantes do processo de reavaliação da despesa da Administração Central, levado a cabo no início de 2013»* (in Conta Geral do Estado 2013), de que se destaca:

- O aumento da transferência do Orçamento do Estado destinada ao financiamento do orçamento da Segurança Social (500 milhões de euros), visando assegurar a compensação do impacto da deterioração do cenário macroeconómico na conta deste subsector;

A segunda alteração ao OE 2013, aprovada pela Lei n.º 83/2013, de 9 dezembro, visou *«acorrer a situações particulares não previsíveis e que não foi possível ultrapassar nos mecanismos de gestão corrente, dada a sua dimensão e a natureza das alterações»*, destacando-se:

- A transferência adicional para a Caixa Geral de Aposentações, dado o menor nível de receita face ao esperado, relativa a contribuições para o respetivo sistema de pensões (180 milhões de euros);

A este propósito o Tribunal de Contas (TC) realça que as revisões ao cenário inicial do OE 2013 caracterizaram-se *«pela insuficiência da informação sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas»*.

Comissão de Agricultura e Mar

Quer o TC como o Conselho Económico e Social (CES), alertam que a CGE não quantifica o impacto de cada uma das medidas de consolidação orçamental.

II. Economia

Em 2013, a atividade económica portuguesa contraiu 1,4% do PIB, ainda assim, um valor inferior ao registado em 2012, quando registou uma quebra de 3,25%. Para o governo esta “recuperação” resultou da *«melhoria da expectativa das famílias e das empresas e está associada ao reforço da competitividade externa e à consolidação do excedente externo (para +2,6% do PIB)»*. Para o CES, a performance da atividade económica resulta do aumento do rendimento disponível das famílias, derivado do Acórdão do Tribunal Constitucional, com o qual o governo teve que repor salários e subsídios.

O limite do défice das contas públicas, no âmbito das avaliações do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), foi revisto por duas vezes. A primeira revisão decorreu do quinto exame regular e passou de 3% para 4,5% do PIB e a segunda, que decorreu do sétimo exame, passou de 4,5% para 5,5% do PIB. Com estas alterações, o défice das administrações públicas, que se situou em 4,5% do PIB, ficou abaixo do acordado no sétimo exame.

Por seu lado, o Tribunal de Contas menciona que a *«conta consolidada (Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Segurança Social) regista receita arrecadada de € 69.475 M e despesa paga de € 79.175 M ao que corresponde, em contabilidade pública, um saldo negativo (défice) de € 9.701 M, a que corresponde um défice de 5,7% do PIB»*, referindo que tal diferença decorre de diferenças metodológicas usadas.

O CES, no seu parecer, realça ainda que, desde 2011, *«a redução do défice excluindo medidas pontuais, foi apenas de 2% do PIB, de 7,3%, registados em 2011, para os já mencionados 5,3%, em 2013»*.

Segundo a CGE 2013, contribuíram para a consolidação orçamental *«as medidas adotadas e que recaíram maioritariamente do lado da receita, nomeadamente a revisão da tributação de bens imobiliários, a reestruturação do IRS, o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de proteção na doença, o aumento dos impostos especiais sobre o consumo, o crédito fiscal extraordinário ao investimento, o reforço do incentivo fiscal em sede de IRS de*

Comissão de Agricultura e Mar

5% para 15% do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e que representaram um aumento da receita fiscal em 2,5p.p do PIB face a 2012.

Do lado da despesa, as medidas transversais e sectoriais «centraram-se na diminuição da massa salarial do sector público, com a redução de efetivos e a limitação da contratação de pessoal, associada à alteração do período normal de trabalho de 35 para 40 horas semanais, em menores consumos intermédios, em poupanças nos encargos associados a Parcerias Público-Privadas (PPP), na redução da contribuição da entidade empregadora para os sistemas de proteção na doença e na racionalização da despesa no sector da saúde».

Quanto ao mercado de trabalho, a CGE 2013 destaca o aumento da taxa de desemprego para 16,2% (15,5%, em 2012) e uma redução do emprego de 2,6% (-4,4%, em 2012).

O rácio da dívida pública aumentou entre 2012 e 2013, tendo atingido 129% do PIB em 2013, com o Tribunal de Contas a que referir que entre 2010 e 2013, a evolução do stock da dívida pública direta foi marcada por uma taxa média de crescimento de 10,8%.

Quadro 1: Dinâmica da Dívida Pública

	2010	2011	2012	2013
Dívida pública consolidada (% PIB)	94,0	108,2	124,1	129,0
Variação (em p.p. do PIB)	10,3	14,3	15,8	4,9
Efeito saldo primário	7,0	0,3	2,1	0,6
Efeito dinâmico	0,7	5,0	8,3	3,8
Outros	2,6	9,0	5,4	0,4

Fonte: Conta Geral do Estado 2013

III. Análise setorial

O Programa Orçamental 10 – Agricultura e Mar (PO 10), da responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Mar, foi inicialmente inscrito como Programa Orçamental do ex - Ministério do Ambiente, do Mar e do Ordenamento do Território – MAMAOT. Com a 4.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, que aprovou a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, foi extinto o MAMAOT e criado o Ministério da Agricultura e do Mar (Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto).

Comissão de Agricultura e Mar

Em termos orçamentais, e segundo a CGE 2013, a DGO procedeu, em outubro 2013, à conversão dos orçamentos, passando o PO10 a integrar apenas os orçamentos dos serviços do MAM, reportando a informação a Janeiro de 2013.

Quadro 2: Despesa Consolidada da Administração Central – por Programa Orçamental

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 2013

A execução orçamental do Ministério da Agricultura e do Mar fica-se pelos 89%, valor que situa o ministério nos seis ministérios com a execução mais baixa e abaixo da execução orçamental do governo (94,6%).

1) Consolidação Orçamental

Segundo o governo, «a execução foi condicionada pela cativação da Lei do OE, pelos cortes do Orçamento Retificativo de 2013 - Lei 51/2013, de 24 de julho, e pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso) em conjugação com o Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março (Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2013), que impuseram restrições à execução do P010, por via da atribuição de limites máximos para os Fundos disponíveis de Receitas Gerais - transferências do OE, em valor inferior à dotação ajustado do P010» e que inviabilizaram algumas das ações programadas pelos serviços.

Comissão de Agricultura e Mar

Assim, a taxa de execução face à despesa efetiva consolidada foi 89,0%, em que, após expurgados os valores cativos, apresenta uma despesa efetiva consolidada de 1 470,2 milhões de euros (84,5% relativo aos SFA) e uma execução de 1 308,1 milhões de euros (86,1% relativo aos SFA).

Quadro 3: Despesa por Classificação Económica do PO 10

(milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2013			Execução de 2013		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	358,3	835,9	996,2	337,7	754,3	909,2
Despesas com Pessoal	128,8	301,3	230,1	124,6	93,3	218,0
Aquisição de Bens e Serviços	46,2	56,6	102,8	32,3	40,0	72,3
Juros e outros encargos	0,1	5,1	5,2	0,1	5,1	5,2
Transferências Correntes	181,4	496,2	479,7	178,9	476,7	466,8
das quais: intra-instituições do PO	171,0	26,9		170,9	17,8	
para as restantes Administrações Públicas	0,1	10,4	10,4	0,1	9,3	9,4
Subsídios	0,0	174,6	174,6	0,0	137,4	137,4
Outras Despesas Correntes	1,8	2,0	3,8	1,7	1,8	3,5
Despesa de Capital	97,0	438,8	474,6	69,2	395,5	405,5
Aquisição de Bens de Capital	40,3	21,6	61,9	14,4	7,4	21,8
Transferências de Capital	56,7	415,5	411,1	54,8	386,5	382,1
das quais: intra-instituições do PO	55,8	5,3		53,9	5,3	
para as restantes Administrações Públicas	0,9	0,7	1,6	0,9	0,3	1,1
Ativos Financeiros	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6	0,6
Outras Despesas de Capital	0,0	1,0	1,0	0,0	1,0	1,0
DESPESA TOTAL	455,2	1.274,6	1.470,9	406,8	1.149,8	1.308,7
Despesa Total excluindo transferências intra-instituições do PO	228,4	1.242,4	1.470,9	181,9	1.126,7	1.308,7
DESPESA EFETIVA	455,2	1.274,0	1.470,2	406,8	1.149,2	1.308,1

Fonte: Conta Geral do Estado 2013

Na Despesa Total do orçamento ajustado, as despesas de capital pesam 32,3% e as despesas correntes pesam 67,7%, enquanto que na execução as despesas de capital pesam 31,0% e as despesas correntes 69,0%.

A taxa de execução do MAM face ao orçamento ajustado foi de 89,0 %. A taxa de execução orçamental dos SI foi de 79,64% e de 90% nos Serviços e Fundos Autónomos, com destaque para as direções-regionais (Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo) e para o IVV cuja execução foi superior a 90%.

Do ponto de vista orçamental e da sua execução face ao orçamento ajustado, o IFAP é o organismo que assume maior destaque com 93% da taxa de execução face ao orçamento ajustado.

Comissão de Agricultura e Mar

A DGADR, com uma taxa de execução de 49,2%, é o serviço com a mais baixa de execução, que o governo justifica devido a um conjunto de condicionalismos que afetaram as empreitadas dos aproveitamentos hidroagrícolas do Mondego e de Veiros. Importa, portanto, identificar esses condicionalismos: o estado atual de grande dificuldade económica e financeira que o sector da construção civil atravessa, que conduziu à falência de empresas; a falência de empreiteiros em fase de adjudicação das propostas conduziu à realização de novos procedimentos concursais ou a encetar a tramitação processual para adjudicação a empresas posicionadas em 2º ou 3º lugar; em qualquer uma das situações houve um aumento significativo dos tempos de adjudicação e consequentemente uma diminuição do período de execução; a tramitação processual cada vez mais exigente, nomeadamente a que decorre da Lei n.º 8/2012, que conduziu a processos mais morosos na obtenção das necessárias autorizações para o lançamento dos concursos e respetivas adjudicações; e, por fim ainda é de realçar as condições climáticas adversas que motivaram atrasos nas empreitadas pelo fato de o alagamento dos terrenos não permitir a execução das obras ou condicionar fortemente a sua execução.

Quadro 4: MAM - Despesa por Serviço

(Milhões de euros)

Serviço	Orçamento de 2013	Execução de 2013
DGADR	40,9	20,1
DGAV	51,4	48,9
DGPM	2,8	0,9
DGRM	25,2	20,2
DRAPALG	6,4	5,7
DRAPALT	11,5	10,6
DRAPC	16,6	15,2
DRAPLV	8,6	8,2
DRAPN	26,0	20,6
EMERC	2,7	2,2
FCSMP	1,2	0,2
GM	1,4	1,2
GPMH	0,2	0,2
GPP	13,8	9,5
GSEA	0,7	0,6
GSEAIA	0,5	0,5
GSEADT	1,0	1,0
GSEFDR	0,7	0,6
GSEM	0,7	0,6
SG	7,7	6,9
SG-SME	8,5	8,0
Total SI	228,4	181,9
FSSAM	0,0	0,0
ICNF	68,7	55,5
IFAP	1076,3	1000,4
INAV	32,5	27,7
IPMA	47,4	27,7
IVDP	8,4	7,2
IVV	7,6	7,1
TAPADA MAFRA	0,8	0,5
Total SFA	1241,8	1126,1
TOTAL	1470,2	1308,1

Fonte: Contra Geral do Estado 2013

Comissão de Agricultura e Mar

2) Prazos médios de pagamento

O prazo médio de pagamento, relativamente a 2012 e ao que se refere à Administração Central, diminui de 47 dias para 27 dias, em 2013.

O Ministério da Agricultura e Mar superou os objetivos definidos para 2013 cujos prazos de pagamento deveriam situar-se entre os 30 e os 40 dias, tendo a Direção-Geral da Política do Mar sido o único organismo do ministério cujos prazos médios de pagamento foram igual ou superiores a 60 dias, mais precisamente 61 dias.

3) Património Imobiliário Público

No decurso do ano, não se verificaram alterações significativas nos totais apurados, havendo no entanto a referir que todos os resultados por ministério foram significativamente influenciados pelo amplo processo de reafecção de registos de imóveis, decorrente das últimas alterações orgânicas ao XIX Governo Constitucional, sobretudo após a reestruturação e criação de novos ministérios (ex.: MAM e MAOTE), tal como referido na CGE 2013.

As receitas afetas ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e aos serviços integrados e autónomos utilizadores ou proprietários dos bens imóveis foi aproximadamente de 11,3 milhões de euros, dos quais 4% provieram de SI e SFA afetos ao MAM, e que se encontram na tabela seguinte:

Tabela 1: Afetação do produto da alienação de imóveis a outras entidades

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.	172.620,00
Instituto da Vinha e do Vinho, I.P.	23.669,81
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.	1.417,50
Direção Regional Agricultura e Pescas do Norte	62.100,00
Instituto da Vinha e do Vinho, I.P.	153.334,00
Sub-total	413.141,31
Total	11.266.310,16

Fonte: Conta Geral do Estado 2013

Comissão de Agricultura e Mar

4) Medidas de política

Pode ler-se ainda que, no sentido de facilitar as condições de acesso ao financiamento à nossa economia, o governo destaca que no âmbito da reforma do PROMAR, foi possível pedir adiantamentos até 50% do valor do investimento elegível e fazer pagamentos aos promotores a partir dos 5% de execução do valor elegível do projeto.

É destacado igualmente a aprovação do Regime Jurídico da Arborização e Rearborização (RJAAR), com vista a simplificar, desburocratizar e reduzir custos de contexto associados à atividade florestal, bem como foi revisto o Regime de Exercício da Atividade Pecuária (REAP), que simplificou as classes de atividade pecuária e desenvolveu a matéria do sistema de informação, gestão e registo, facilitando a ação dos produtores, como iniciativas para a criação de um contexto favorável ao investimento privado.

Quanto a medidas fiscais aplicadas em 2013, destaca-se a introdução da tributação da prestação de serviços e transmissão de bens de produtos agrícolas à taxa reduzida, em exceção do acordo do tribunal de justiça da união Europeia, mantendo-se o regime de isenção para os agricultores com volume de negócios inferior a 10.000€ por ano.

Consta ainda na CGE 2013 o destaque para o facto de o Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais – FSSAM não ter arrecadado a receita prevista, *«dado o não pagamento por parte dos agentes económicos da taxa de segurança alimentar mais, pelo que as ações previstas realizar através do Fundo ficaram aquém do esperado»*.

Ao nível da prevenção contra agentes bióticos e abióticos, o governo destaca o processo de preparação do Programa Operacional de Sanidade Florestal (POSF) e a conclusão do planeamento da rede primária de defesa da floresta contra incêndios em todos os distritos do Continente, que contabiliza 130.935 hectares, dos quais foram concretizados cerca de 14% até ao final de 2013.

A operacionalização da Bolsa de Terras que incluiu a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º96/2013 assim como os regulamentos associados às terras de entidades privadas e das autarquias, a continuidade dos trabalhos preparatórios da Estratégia Nacional para o Mar e adiamento das iniciativas previstas no âmbito do ordenamento do espaço marítimo, por morosidade verificado no processo legislativo da Lei de Bases do



Comissão de Agricultura e Mar

Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo mereceram, igualmente, referência da CGE 2013.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia a República a opinião do relator é facultativa, eximindo-se o relator do presente parecer de manifestar a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado 2013.

Contudo e considerando, por um lado, que o presente relatório pertence ser uma análise fatual da Conta Geral do Estado que representa toda a Comissão e, por outro, que a posição do Partido Socialista sobre a matéria foi expressa de forma clara em plenário, não considero relevante acrescentar mais nenhum elemento.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Agricultura e Mar conclui o seguinte:

1. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública remeteu nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Agricultura e Mar, a Conta Geral do Estado 2013, para emissão de parecer sobre as matérias da sua competência;
2. O Orçamento de Estado para 2013 foi objeto de dois orçamentos retificativos que tiveram de contemplar a alteração da lei orgânica do governo e que extinguiu o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e criou o Ministério da Agricultura e do Mar e o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia;
3. Depois de duas revisões dos limites do défice definido no PAEF, na quinta e sétima avaliação, o défice orçamental das administrações públicas situou-se em 4,5% do PIB; Para o Tribunal de Contas o défice orçamental ficou nos 5,7% do PIB, diferença que decorre de diferenças metodológicas;
4. A execução orçamental do Ministério da Agricultura e do Mar fica-se pelos 89%, valor que situa o ministério nos seis ministérios com execução mais baixa e abaixo da execução orçamental média do governo (94,6%), tendo sido o IFAP o organismo com melhor taxa de execução (93%) e a DGADR, o organismo com a mais baixa taxa de execução (49,2%);
5. A Comissão de Agricultura e Mar dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os devidos efeitos.



Comissão de Agricultura e Mar

Palácio de São Bento, 27 de janeiro de 2014

O Deputado Autor do Relatório

(Manuel Mota)

O Presidente da Comissão

(Vasco Cunha)