



Comissão de Cultura e Comunicação

Parecer
Conta Geral do Estado (CGE) 2018

Autora: Deputada Rosário
Gambôa (PS)



Comissão de Cultura e Comunicação

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES



Comissão de Cultura e Comunicação

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Orçamento e Finanças (COF) remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Cultura e Comunicação a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2018, acompanhada pelos pareceres do Tribunal de Contas (TC) e do Conselho Económico e Social, para que esta se pronuncie, elaborando um parecer sobre as suas áreas de competência, que deverá ser incluído no relatório final da COF sobre a CGE 2018.

Ao abrigo da alínea d) do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa, a CGE deve ser apresentada até ao dia 31 de dezembro do ano subsequente ao que respeita a Conta Geral do Estado, referente ao ano económico de 2018, tendo dado entrada na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa a 2 de junho de 2019.

Para a análise do CGE 2018 importa ter presente que a Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 114/2017, de 29 dezembro 2017) foi aprovada pela Assembleia da República em 28 de novembro 2017 e entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018.

2. ANÁLISE DA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2018

2.1. CONTEXTO MACROECONÓMICO

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 2018.

O documento em análise refere que, em 2018, a atividade económica e o comércio mundiais desaceleraram para 3,6% e 3,8% (3,8% e 5,4%, respetivamente, em 2017), permanecendo ainda longe do ritmo observado antes da crise financeira de 2008 (média de 4,2% e de 7,2% para ambos os indicadores, entre 1997 e 2007), resultando, em parte, das tensões comerciais globais associadas ao início de políticas protecionistas por parte dos EUA.

Para esta evolução contribuiu sobretudo o abrandamento do crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento, com destaque para o agravamento dos desequilíbrios macroeconómicos e sociais de alguns desses países (Argentina, Venezuela e Turquia) e para a continuação de um crescimento menos robusto da China.

Em contraste com a melhoria da economia norte-americana, associada, em parte, às medidas de estímulo fiscal e orçamental, o recuo das economias avançadas foi sobretudo causado pelo crescimento mais contido da UE e do conjunto da área do euro (AE), especialmente na Alemanha, França e Itália, refletindo o aumento da incerteza política, a continuação da indefinição da saída do Reino Unido da UE («*Brexit*») e fatores temporários relacionados com o impacto do regulamento europeu sobre emissões de gases, designadamente no enfraquecimento do setor industrial, mais especificamente do setor automóvel.

Comissão de Cultura e Comunicação

Relativamente à economia da área do euro, refere o relatório em análise que o PIB desacelerou para 1,9% em 2018 (2,4% em 2017), devido sobretudo ao abrandamento das exportações de bens e serviços, refletindo o comportamento da procura externa provocado pelo abrandamento das trocas comerciais mundiais. O investimento apresentou um crescimento mais forte, em linha com a manutenção de condições de financiamento favoráveis. O consumo privado, apesar de ter desacelerado, manteve um crescimento moderado, beneficiando da melhoria das condições no mercado de trabalho e dos progressos alcançados em termos de redução do endividamento das famílias. Quanto ao emprego aumentou 1,5% em 2018 e a taxa de desemprego desceu para 7,9%, em dezembro de 2018. A partir do segundo semestre de 2018, as taxas de juro de curto prazo na área do euro registaram um ligeiro movimento ascendente, representando um primeiro sinal de recuperação, com a Euribor a três meses a situar-se, em média, em -0,32% nesse ano (-0,33% em 2017).

(«Quadro 1 — Principais indicadores da economia internacional»).

(milhões de euros)

	PIB real		Taxa de Desemprego (%)		Taxa de Inflação ¹ (taxa de variação, %)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Economia Mundial	3,8	3,6	:	:	:	:
Economias avançadas	2,4	2,2	5,6	5,1	1,7	2,0
das quais:						
EUA	2,2	2,9	4,4	3,9	2,1	2,4
Área do Euro, <i>da qual</i> :	2,4	1,9	9,1	8,2	1,5	1,8
Alemanha	2,2	1,4	3,8	3,4	1,7	1,9
França	2,2	1,5	9,4	9,1	1,2	2,1
Itália	1,7	0,9	11,3	10,6	1,3	1,2
Espanha	3,0	2,6	17,2	15,3	2,0	1,7
Reino Unido	1,8	1,4	4,4	4,1	2,7	2,5
Japão	1,9	0,8	2,8	2,4	0,5	1,0
Economias emergentes, <i>das quais</i> :						
China	6,8	6,6	3,9	3,8	1,6	2,1
Índia	7,2	7,1	:	:	3,6	2,5
Rússia	1,6	2,3	5,2	4,8	3,7	2,9
Brasil	1,1	1,1	12,8	12,3	3,4	3,7

Comissão de Cultura e Comunicação

Por memória

UE-28	2,4	2,0	7,7	6,9	1,6	1,8
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Assim, tendo em conta este enquadramento, refere a CGE 2018 que a atividade económica da economia portuguesa, medida pelo produto interno bruto (PIB), cresceu, em termos reais, 2,1% no ano de 2018. Este valor está ligeiramente abaixo do previsto no Orçamento do Estado para 2018 — OE2018 (2,2%), em grande medida devido a um comportamento menos favorável das exportações de bens e serviços e do investimento.

Por sua vez, a atividade económica foi mais forte na primeira parte do ano, com um crescimento médio de 2,4%, enquanto no segundo semestre o crescimento desacelerou para 1,9%.

Em termos de mercado de trabalho, a taxa de desemprego em 2018 fixou-se em 7% (8,9% em 2017), um valor bastante inferior ao previsto no OE2018 (8,6%). O emprego continuou a crescer de forma robusta (2,3%). Por seu lado, a população ativa teve um crescimento de 0,3%.

O índice de preços no consumidor registou um crescimento de 1%, registando uma desaceleração de 0,4 pp face a 2017.

Refere ainda que, em 2018, o défice orçamental das Administrações Públicas fixou-se em -0,5% do PIB, o valor mais baixo desde 1973, superando a meta orçamental estabelecida no OE2018 (-1,1%) e no Programa de Estabilidade 2018-2022 (-0,7%), sendo o saldo primário positivo em 3% do PIB. Comparativamente com o ano precedente, constata-se uma melhoria no saldo orçamental na ordem dos 0,5 pp do PIB.

No que respeita às medidas fiscais adotadas em 2018, destacaram-se as relacionadas com o aumento da progressividade do IRS, através do aumento do número de escalões de cinco para sete, e consequente redução de taxas médias e as alterações no mínimo de existência e a indexação ao valor do IAS. No âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), cabe referenciar as



Comissão de Cultura e Comunicação

alterações nas listas I e II de taxas reduzidas de alguns produtos, tendo ainda entrado plenamente em vigor o novo regime de IVA Aduaneiro.

Quanto ao saldo da dívida direta do Estado (antes de *swaps*), apurada numa ótica de contabilidade pública, cifrou-se no final de 2018 em 245,6 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 7,3 mil milhões de euros face ao verificado em 2017

As necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado, na ótica da contabilidade pública, ascenderam a aproximadamente 7,3 mil milhões de euros, o que representa um decréscimo de sensivelmente 3 mil milhões de euros face a 2017.

Registou-se uma diminuição de 367 milhões de euros nos pagamentos em atraso (*arrears*) das entidades públicas, retomando a trajetória descendente dos últimos anos, pontuada por um crescimento observado em 2017.

Por último, assinala-se que os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia (UE) apresentaram em 2018 um saldo global de 2803,1 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 27,6% em relação a 2017. Para esta variação contribuiu o aumento das transferências da UE para Portugal em 21,3%, correspondente a 805,4 milhões de euros, e que se deve aos aumentos registados no FEDER, FSE e Fundo de Coesão, com acréscimos de 23,8%, 18,8% e 138,9%, respetivamente.

Quanto ao relatório do Conselho Económico e Social, depois de apontar diversos aspetos relacionados com o cenário macroeconómico já acima referenciados, realça que do ponto de vista da Conta da Segurança Social regista-se uma diminuição do saldo global de cerca de 5,2% embora com uma melhoria das disponibilidades. Considera que uma situação igualmente preocupante é a das dívidas de contribuintes à segurança social que continuam a aumentar sendo necessária uma intervenção mais eficaz por parte do Estado. Alerta ainda para o cuidado a ter com valores excessivos de cativações e reserva orçamental e



Comissão de Cultura e Comunicação

para o impacto que os mesmos podem ter na previsibilidade e estabilidade do funcionamento de serviços públicos fundamentais.

Quanto ao parecer do Tribunal de Contas, este refere que a Conta Geral do Estado de 2018 ao nível da administração central inclui apenas o conjunto de mapas contabilísticos gerais que refletem a execução orçamental do ano, sendo a informação relativa aos elementos patrimoniais muito incompleta. Continua a não incluir o balanço e a demonstração de resultados.

Ao nível da segurança social, apesar da conta consolidada integrar um balanço e uma demonstração de resultados, mantém deficiências importantes, que fundamentam as reservas e ênfases formuladas pelo Tribunal, na sua maioria também assinaladas nas certificações legais das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação. O Tribunal de Contas considera que parte relevante destas fragilidades apenas serão ultrapassáveis com a implementação de novos sistemas informáticos e com a transição para o SNC-AP.

O parecer inclui ainda 46 recomendações formuladas ao Governo, em particular, ao nível da fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais, dos sistemas de gestão e controlo, bem como quanto à necessidade de reforço da informação e transparência da Conta.



Comissão de Cultura e Comunicação

2.2. ANÁLISE SECTORIAL

2.2.1. CULTURA (PO09)

No âmbito do programa da área da cultura, foram estabelecidos três objetivos de política, sete indicadores e respetivas metas, com as seguintes finalidades:

- Salvar, conservar, preservar e requalificar o património;
- Promover a fruição e divulgar o património, as artes, o cinema e o audiovisual, o livro, a leitura e a investigação;
- Apoiar a criação, produção e promoção artística e a sua projeção internacional.

O quadro abaixo reflete o orçamento e respetiva execução orçamental consolidada por classificação económica:

Comissão de Cultura e Comunicação

Recursos financeiros

Quadro 138 — PO09 — Cultura: Despesa por classificação económica

(milhões de euros)

Designação	Orçamento Corrigido de 2018			Execução de 2018		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	332,3	320,6	462,3	297,1	301,2	438,8
Despesas com Pessoal	11,0	140,5	171,5	29,1	128,4	157,6
Aquisição de Bens e Serviços	14,1	190,6	312,6	9,9	197,5	207,4
des quais: Intra-instituições do PD (Saúde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juros e outras encargos	0,0	2,7	2,7	0,0	2,8	2,8
des quais: Intra-instituições do PD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	307,7	11,6	45,7	253,5	30,4	44,4
des quais: Intra-instituições do PD	236,4	12,1	127,3	127,3	12,3	12,3
Subsídios	4,4	19,8	24,2	4,4	14,5	18,9
des quais: Intra-instituições do PD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	0,1	5,6	5,7	0,1	7,6	7,8
Despesa de Capital	14,3	20,7	39,4	5,1	23,1	26,4
Aquisição de Bens de Capital	12,2	15,0	27,2	3,5	13,8	17,3
Transferências de Capital	2,2	3,8	2,3	1,5	0,9	0,6
des quais: Intra-instituições do PD	2,1	1,5	1,5	1,5	0,3	0,3
Ativos financeiros	0,0	4,5	4,5	0,0	3,1	3,1
des quais: Intra-instituições do PD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos financeiros	0,0	5,4	5,4	0,0	5,4	5,4
des quais: Intra-instituições do PD	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	326,7	427,3	501,7	302,2	404,6	465,2
DESPESA EFETIVA	326,7	417,4	491,8	302,2	395,9	456,7
Execução Intra-instituições do PD (AL)			352,3			241,4

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

A composição da despesa total reflete 94,3% de Despesas Correntes e 5,7% de Despesas de Capital. O peso das Despesas com o Pessoal representa 33,9% do total da despesa, enquanto a Aquisição de Bens e Serviços correntes corresponde a 44,6%. No que concerne à Despesa Efetiva consolidada, a taxa de execução orçamental face ao orçamento corrigido foi de 92,9%, a que correspondem 456,7 milhões de euros

Comissão de Cultura e Comunicação

Quadro 139 — PO09 — Cultura: Despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Corrigido de 2018	Execução de 2018	Estrutura de 2018 face à execução (%)
001 - SERV. GERAIS DA A.P. - ADMINISTRAÇÃO GERAL	2,3	2,3	0,3
036 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	289,1	282,5	35,7
038 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - COMUNICAÇÃO SOCIAL	461,7	451,0	63,8
084 - SIMPLEX +	0,1	0,0	0,0
102 - SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - DESCENTRALIZAÇÃO	0,7	0,7	0,1
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	754,0	706,5	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	501,7	465,2	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	491,8	456,7	
Por Memória			
Ativos Financeiros	4,5	3,1	
Passivos Financeiros	5,4	5,4	

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Constata-se que a execução orçamental é sobretudo direcionada para Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos (99,5%) desagregados em: serviços relativos à Comunicação Social (63,8%), onde se insere a atividade da RTP — Rádio e Televisão de Portugal, SA; e serviços de Cultura (35,7%), que incluem a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC), o Fundo de Fomento Cultural (FFC) e a Direção-Geral das Artes (DGARTES).

Relativamente aos Recursos Humanos, refere a CGE 2018 que, e de acordo com os dados disponibilizados pela DGAEP/DEEP – SIEP relativos ao 4.º trimestre de 2018, em 31 de dezembro, o Programa Cultura contava com 2035 postos de trabalho, registando um aumento de 4 postos de trabalho face ao período homólogo. No entanto, considerando os fluxos acumulados em termos definitivos, durante o ano de 2018 verificaram-se 230 novas entradas das quais 59 a título definitivo e 171 por mobilidade e outras situações, e 226 saídas, das quais 34 a título definitivo, em que 30 por reforma/aposentação e 192 por mobilidades e outras situações. Face ao período homólogo anterior, verifica-se um aumento de 25 trabalhadores, tendo em conta apenas as entradas definitivas *versus* saídas definitivas.

Por seu turno, a idade média estimada na cultura é de 51,9 anos, valor acima da média da Administração Central (46,5). Este facto é exacerbado ainda pelo baixo

Comissão de Cultura e Comunicação

índice de juventude, dado que por cada 100 trabalhadores somente 8,4 têm menos de 40 anos, representando o quinto valor mais baixo da Administração Central.

Resultados obtidos e análise de desvios

No seu global, o Programa registou uma média de execução de 142%, tendo todos os indicadores, à exceção dos indicadores 1 e 4, atingido as metas planeadas, com uma das sete metas estabelecidas a registar uma taxa de execução acima de 200%, o que sugere uma superação do nível de desempenho face ao planeado.

Quadro 140 — PO09 — Cultura: Objetivos de política

Objetivo de Política	Indicador	Meta	Resultado	Taxa de execução
Salvaguardar, conservar, preservar e requalificar o património	1 - Número de ações de conservação, de restauro e de requalificação do património edificado	107	98	92%
	2 - Número de ações de conservação, de restauro e de requalificação do património móvel	350	848	243%
Promover a fruição e divulgar o património, as artes, o cinema e o audiovisual, o livro, a leitura e a investigação	3 - Número de visitantes de monumentos, sítios arqueológicos, museus, exposições e eventos de carácter cultural realizados nesses locais	7.195.467	8.600.334	120%
	4 - Número de espetadores de espetáculos produzidos ou apoiados	8.723.676	5.783.476	66%
	5 - Número de espetadores de obras de cinema apoiadas ou difundidas	169.000	290.486	172%
	6 - Número de documentos consultados em bibliotecas e arquivos	17.847.654	31.317.549	175%
Apoiar a criação, produção e promoção artística e a sua projeção internacional	7 - Número de projetos de criação e produção artística e cinematográfica apoiados	1.141	1.465	128%

Fonte: Gabinete de Estratégia e Planeamento e Avaliação Culturais

No que concerne ao objetivo salvaguardar, conservar, preservar e requalificar o património, destaca-se o indicador 1, com taxa de execução inferior a 100%, tendo em conta a complexidade de algumas intervenções, cuja conclusão transitou para 2019, à responsabilidade da DGPC. A este respeito importa, no entanto, destacar o contributo das Direções-Regionais de Cultura, das quais três



Comissão de Cultura e Comunicação

(Norte, Centro e Alentejo) contribuíram para um resultado superior ao originalmente previsto.

O desvio positivo verificado no indicador 2 encontra fundamento sobretudo em resultado da ação de conservação da Coleção de Joias do Museu de Arte Antiga, à responsabilidade da DGPC, bem como no aumento do número de solicitações junto da Direção Regional de Cultura do Centro, às quais a entidade conseguiu assegurar resposta.

Relativamente ao objetivo de política «promover a fruição e divulgar o património, as artes, o cinema e o audiovisual, o livro, a leitura e a investigação», de um modo global, à exceção do indicador 4, todos os indicadores que concorrem para este objetivo de política registaram um desvio positivo relevante, com taxas de execução iguais ou superiores a 120%.

Fundamentando os principais desvios no âmbito deste objetivo, é de salientar que a taxa de execução de 66% verificada para o indicador 4 tem por base dados provisórios e resulta de uma alteração da metodologia subjacente ao apuramento do resultado face ao assumido no momento da fixação da respetiva meta.

Para o desvio positivo do indicador 5 contribuíram em grande parte os resultados do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA), em virtude do número de espetadores dos filmes *Bad Investigate*, *Soldado Milhões*, *Pedro e Inês*, *Parque Mayer* e *Raiva*, com um impacto significativo no resultado alcançado.

No que respeita ao indicador 6, o desvio é sobretudo fundamentado pelo incremento da documentação disponibilizada eletronicamente, bem como pela implementação pela Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, em 2018, de uma solução mais ágil de análise e mensuração dos documentos consultados.

Comissão de Cultura e Comunicação

De um modo global, a execução do objetivo político de «apoio à criação, produção e promoção artística e a sua projeção internacional», medida através do indicador 7, apresenta um desvio positivo (taxa de execução de 128%) face às metas definidas.

Quadro 141 — PO09 — Cultura: Indicadores de eficácia, eficiência e economia

	2016	2017	2018
Eficácia			
Taxa de Execução dos Objetivos	129,0%	163,0%	142,0%
Varição da Taxa de Execução dos Objetivos		26,4	-12,9
Eficiência			
Taxa de autofinanciamento (despesa não financiada por RG face ao total de des	42,4%	42,7%	43,8%
Varição da taxa de Autofinanciamento face ao P. H.		0,6	2,7
Economia			
Varição da despesa face ao P.H.		16 ME	37 ME
Rácio taxa de execução dos objetivos/taxa de execução Orçamental	1,3	1,7	1,5

Fonte: Ministério da Cultura

Tendo por base os valores apresentados no quadro dos Indicadores de Eficácia, Eficiência e Economia, destaca-se uma variação da taxa de execução dos objetivos de menos 12,9 pontos percentuais face a 2017. Considerando que, em 2018, a taxa de execução dos objetivos se preserva acima dos 100% (resultados superiores às metas), bem como o facto de as metas definidas para 2018 serem, para todos os indicadores, superiores às estabelecidas para o período homólogo, é possível concluir que, face ao ano anterior, não só se verificou uma evolução positiva do padrão de desempenho do Programa Orçamental, mas também um reforço dos mecanismos de planeamento e definição de metas em sede de preparação do Orçamento do Estado.

A evolução positiva do indicador «Varição da Despesa face ao Período homólogo» traduz o aumento sustentado de Receitas Gerais afetas à área de



Comissão de Cultura e Comunicação

governação da Cultura, em coerência com o estabelecido no Programa do Governo.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do parecer exime-se, nesta sede e momento, de exprimir e fundamentar a sua opinião política sobre a Conta Geral do Estado de 2018, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. A Comissão de Orçamento e Finanças remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Cultura e Comunicação, a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2018, acompanhada dos pareceres do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, a fim de elaborar parecer nas áreas da sua competência.
2. Apreciados os documentos acima citados, a Comissão de Cultura e Comunicação entende que o presente parecer tem as condições para ser enviado à Comissão do Orçamento e Finanças, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.



Comissão de Cultura e Comunicação

Assembleia da República, 05 de maio de 2020

A Deputada Relatora

Rosário Gambôa

A Presidente da Comissão

Ana Paula Vitorino