



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

Parecer
Conta Geral do Estado 2018

Autor: Eduardo Teixeira

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

Tal como é estipulado pelo número 3 do artigo 5.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) remeteu à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2018 (CGE 2018), acompanhada pelos Pareceres do Tribunal de Contas (TC) e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO), para que esta se pronuncie sobre esses três documentos, elaborando um Parecer sobre as suas áreas de competência, que deverá ser incluído no relatório final da COFMA 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 e a CGE 2018 foi entregue na Assembleia da República a 1 de julho de 2019.

1.2. ÂMBITO DA INICIATIVA

1. Contexto Económico

Refere o Relatório da CGE 2018 que, em 2018, a “atividade económica e o comércio mundiais desaceleraram para 3,6% e 3,8%, respetivamente (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

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

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”.

Acrescenta o Governo que “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”.

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, da qual:	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, das quais:						
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
Por memória						
UE-28	2,4	2,0	7,7	6,9	1,6	1,8

Fonte: Fundo Monetário Internacional e EUROSTAT

Nota: ¹IHPC, para os países da UE.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Tal como salientado pelo Governo, a economia da zona euro abrandou, para 1,9% em 2018 (2,4% em 2017), devido sobretudo ao abrandamento das exportações de bens e serviços (3,1%, que compara com 5,2% em 2017), refletindo o declínio da procura externa provocado pelo abrandamento das trocas comerciais mundiais. Já quanto ao investimento, este apresentou um crescimento mais forte, em linha com a manutenção de condições de financiamento favoráveis e da continuação da orientação muito acomodaticia da política monetária do BCE. Por sua vez, 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. De facto, o emprego aumentou 1,5% em 2018 (1,6% em 2017) e a taxa de desemprego desceu para se situar em 7,9% em dezembro de 2018 (8,6% no final de 2017).

Verificou-se assim, de acordo com o documento do Governo, um “abrandamento expressivo da economia da área do euro, ampliado pelos efeitos do crescente protecionismo do comércio global, e de políticas monetárias divergentes entre a AE e os EUA, a taxa de câmbio do euro face ao dólar seguiu uma trajetória descendente a partir de maio de 2018, particularmente significativa no último trimestre (atingindo 1,15 no final de 2018, comparado com 1,2 no final de 2017), representando uma depreciação de 4,5% face ao final de 2017. Por seu lado, a manutenção da incerteza em torno das consequências da opção da saída do Reino Unido da UE («*Brexit*») levou à continuação da valorização do euro face à libra esterlina, embora menos acentuada do que no ano precedente, a qual se situou no final de 2018 em torno de 0,8% em termos homólogos (3,6% no ano anterior).

Refere também a CGE 2018 que a “taxa de inflação aumentou para 2% para o conjunto das economias avançadas em 2018 (1,7% em 2017) e acelerou de forma mais acentuada para os países emergentes, para 4,8% (4,3% em 2017) com destaque para a subida expressiva para o grupo dos países do Médio Oriente e Norte de África, mantendo-se também com taxas muito elevadas noutros países da América Latina (Venezuela e

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Argentina). Nos EUA, a taxa de inflação aumentou, para se situar em 2,4% em 2018 (2,1% em 2017) e, na área do euro, subiu para 1,8% (1,5% em 2017) refletindo sobretudo o aumento dos preços de energia”.

O preço do petróleo Brent continuou a aumentar em 2018, para se situar em média em 72 dólares/bbl (61 euros/bbl), influenciado pela política continuada de corte de produção da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em conjugação com a persistência de tensões geopolíticas no Médio Oriente.

2. A economia nacional em 2018

Segundo o Relatório da CGE2018 apresentado pelo Governo à Assembleia da República, o Produto Interno Bruto nacional cresceu, em 2018, em termos reais, 2,1%. Este valor está ligeiramente abaixo do previsto no OE2018 (2,2%) — uma diferença que se deve, de acordo com o referido na CGE 2018, em grande medida, 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%”.

De acordo com o documento que aqui se analisa, 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%), embora a um ritmo inferior ao verificado em 2017 (3,3%). Por seu lado, a população ativa teve um crescimento marginal de 0,3%”.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

3. Representação Externa (PO03)

O Relatório da CGE 2018 destaca que no âmbito da Defesa Nacional a atividade do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) centrou-se em torno dos seguintes eixos de ação:

- Política Europeia;
- Relações Multilaterais;
- Relações Bilaterais;
- Promoção da Língua e Cultura Portuguesas;
- Cooperação para o Desenvolvimento;
- Comunidades Portuguesas;
- Internacionalização da Economia

Salienta o relatório da CGE 2018 que o orçamento corrigido de 2018 deste Programa foi de 406 milhões de euros, que a despesa consolidada em 2018 ascendeu a 369,6 milhões de euros e que a execução orçamental continua a refletir o contributo do MNE para o esforço de consolidação orçamental e de revisão estrutural da despesa pública — não obstante a alteração obrigatória de posicionamento remuneratório iniciada em 2018. O MNE teve uma taxa de execução de 91%.

Os quadros que se apresentam de seguida permitem analisar os recursos utilizados pelo MNE durante o ano de 2018:

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Quadro 125 — PO03 — Representação Externa: 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	313,3	152,4	392,9	299,9	131,4	359,4
Despesas com Pessoal	136,6	61,4	197,9	128,0	57,8	185,8
Aquisição de Bens e Serviços	34,5	28,0	62,5	32,0	14,9	46,9
das quais: intra-instituições do PO13 (Saúde)	0,0	0,0		0,0	0,0	
Juros e outros encargos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Transferências Correntes	125,3	59,0	111,5	124,5	54,7	107,2
das quais: intra-instituições do PO	47,7	25,2		46,8	25,2	
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Outras Despesas Correntes	16,9	4,0	20,9	15,5	3,9	19,5
Despesa de Capital	9,6	10,7	13,1	7,4	10,0	10,2
Aquisição de Bens de Capital	9,4	3,8	13,1	7,2	3,0	10,2
Transferências de Capital	0,2	7,0	0,0	0,2	7,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,2	7,0		0,2	7,0	
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	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	322,9	163,1	406,0	307,3	141,4	369,6
DESPESA EFETIVA	322,9	163,1	406,0	307,3	141,4	369,6

Operações intra-instituições do PO (AC) 80,1 79,2

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Quadro 126 — PO03 — Representação Externa: 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 (%)
002 - SERV. GERAIS DA A.P. - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	358,2	339,3	75,6
003 - SERV. GERAIS DA A.P. - COOPERAÇÃO ECONÓMICA EXTERNA	87,8	74,0	18,5
005 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	39,5	35,2	7,9
084 - SIMPLEX +	0,4	0,2	0,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	486,0	448,7	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	406,0	369,6	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	406,0	369,6	
Por Memória			
Ativos Financeiros	0,0	0,0	
Passivos Financeiros	0,0	0,0	

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Salienta o Relatório a CGE que o Orçamento corrigido do MNE foi de 406 milhões de euros tendo tido reforços provenientes de:

- **Créditos especiais:** destacando-se 5,7 milhões de euros no orçamento do Fundo para as Relações Internacionais (FRI) face ao aumento de receita própria cobrada comparativamente com a receita orçamentada; 9,1 milhões de euros no orçamento do Camões-Instituto da Cooperação e da Língua (CICL) na sua maioria em fundos europeus no âmbito de projetos de Cooperação e 5,6 milhões de euros no Orçamento da Gestão Administrativa e Financeira do MNE (GAFMNE);
- **Descativações:** 7 milhões de euros em «Despesas com Pessoal», 3 milhões de euros no orçamento de Visitas de Estado e Equiparadas (VEE), 5,3 milhões de euros no orçamento de Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais (CQOI), 1,3 milhões de euros para acomodar encargos com o princípio da onerosidade, 1,8 milhões de euros no orçamento do CICL, e 0,4 milhões de euros de descativos no orçamento da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE (AICEP).

Destaca o Governo que a execução do PO03 foi de 369,6 milhões de euros (ao nível da execução de 2017), à qual corresponde uma taxa de execução de 91%, englobando, por um lado, o impacto das alterações de posicionamento remuneratório e, por outro lado, incorporando o impacto do mecanismo de correção cambial e a saída de trabalhadores, em particular nos Serviços Periféricos Externos (SPE). Acrescenta ainda que em 2018, foram pagas contribuições e quotizações para organizações internacionais no montante de 74,3 milhões de euros, o que representou uma diminuição de 3% face a 2017. Recorde-se que cerca de 74% dos encargos com contribuições e quotizações respeitam à ONU e à NATO.

Em matéria de execução orçamental por natureza da despesa é de notar o seguinte:

- As «Despesas com Pessoal» representam 50,3% da execução do MNE;

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- As «Aquisições de Bens e Serviços» representam 12,7% da execução do MNE e incluem o pagamento de Rendas dos Serviços Externos, no total de 13,5 milhões de euros;
- As «Transferências Correntes» representam 29%, das quais 69,3% com origem no pagamento de CQOI.

Analisando a execução orçamental de 2018 desagregada por medidas, verifica-se que a Medida 002 («Serviços Gerais da AP — Negócios Estrangeiros») representa 75,6% do total do Programa, o que decorre do facto de englobar o orçamento de funcionamento de todos os serviços integrados do MNE, o orçamento de projetos, parte das CQOI, bem como parte substancial da atividade do CICL e o orçamento do FRI.

A Medida 003 («Serviços Gerais da AP — Cooperação Económica Externa»), responsável por 16,5% da execução de 2017, integra as verbas da Cooperação, nomeadamente as inscritas no orçamento do CICL e no orçamento de CQOI.

A Medida 065 («Outras Funções Económicas — Diversas Não Especificadas») engloba o orçamento da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), correspondendo a 7,9% da execução do PO03.

Por fim, quanto à Medida 084 («SIMPLEX+»), foi pouco expressiva a sua execução no orçamento consolidado do PO03.

No que diz aos resultados obtidos, refere o Relatório da CGE 2018 que no âmbito dos recursos atribuídos ao Programa Orçamental, foi possível, através dos diferentes mecanismos de gestão orçamental, acomodar a totalidade da despesa do Programa. Para tal, acrescenta o Governo, contribuiu igualmente um esforço acrescido de controlo e contenção orçamentais.

Assim e de acordo com o Relatório que aqui se analisa, durante o ano de 2018, foi efetuado o acompanhamento das poupanças associadas aos fluxos de entrada e saída de trabalhadores e de outras situações com reflexo na despesa, tendo a poupança estimada nestas áreas atingido 5,5 milhões de euros (excluindo AICEP) no final do ano.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relativamente às outras áreas de despesa do MNE podemos destacar o seguinte:

- Um aumento da execução nos projetos de investimento da Secretaria Geral (Obras e TIC) na ordem dos 73% face à execução orçamental de 2017;
- A Execução em VEE aumentou em 24% face a 2017, o que exigiu o reforço da dotação orçamental desta orgânica para acomodação dos seus encargos;
- A execução global do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua (CICL) situou-se nos 79%, e foi inferior à execução de 2017 em 2,4 milhões de euros (-4%), com particular incidência no financiamento europeu e nas receitas próprias;
- Analisando o orçamento do CICL em Receitas Gerais, o Ensino de Português no Estrangeiro evidencia o maior peso relativo entre todas as atividades (57%), seguido da área de Cooperação Internacional (17%);
- O financiamento europeu do CICL, diretamente relacionado com os projetos de Cooperação, apresentou uma taxa de execução de 21%;
- A execução da AICEP situou-se nos 89%.

No que concerne à receita própria do MNE em 2018, ficou abaixo da receita cobrada em 2017, destacando-se a redução de 7,8 milhões de euros no orçamento do FRI, devido essencialmente ao acerto da receita referente aos postos consulares da Venezuela.

Assim, em termos de receita de 2018, salienta o Relatório que:

- A receita própria do FRI ascendeu a 47,7 milhões de euros, dos quais 16,3 milhões de euros em vistos de Autorização de Residência para Investimento (ARI) e 30,9 milhões de euros em receita emolumentar consular;
- A receita proveniente do Passaporte Eletrónico Português (PEP), foi superior à receita inscrita em 0,7 milhões de euros (13%);
- A receita cobrada pelos Serviços Externos foi 92% da receita inscrita;

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- Na AICEP, verificou-se uma execução no orçamento da receita de 89%, com Ativos Financeiros, e de 87%, sem ativos Financeiros. Nas verbas oriundas de Fundos Europeus, a taxa de execução foi de 65% (redução das verbas de 2018 do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego — POISE);
- No que se refere à utilização de receita própria dos serviços, verifica-se que a taxa de execução foi de 96% no FRI, 95% na Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP), de 73% nos SPE e de 54% no CICL.

4. Auditoria às funções de Soberania e 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 que foram pedidas pelo Governo não constam quaisquer auditorias ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

5. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2018

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas (TC), no que diz respeito ao PO03 – Representação Externa, a CGE 2018 limita-se a fazer uma “descrição de atividades desenvolvidas e uma indicação de resultados associados” não incluindo “avaliação nem indicadores de medida” que permitam uma análise mais profunda dos resultados obtidos neste ano.

No que diz respeito ao MNE, o Tribunal de Contas identificou operações contabilizadas em rubricas residuais “outras despesas” e “outras receitas” quando existiam classificações económicas apropriadas:

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

“Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário” do Ministério da Educação (361 M€) e “Gestão Administrativa e Financeira” do MNE (10 M€) – verbas destinadas, respetivamente, aos estabelecimentos de ensino não superior e aos serviços externos do MNE (embaixadas, consulados e missões). A classificação, recorrente, destas verbas como outras despesas correntes, desvirtua a tipificação da despesa evidenciada na CGE, visto que serão aplicadas, designadamente, na aquisição de bens e serviços.

No plano da **preparação para a implementação dos ODS**, o Tribunal de Contas considera que foram dados alguns passos, mas não há uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030.

Acrescenta ainda que o TC que apreciou o acolhimento das 75 recomendações formuladas no PCGE 2016 e de três formuladas no PCGE 2015 tendo verificado que apenas 10 foram acolhidas de forma geral.

Importa salientar neste quadro que nenhuma das recomendações do TC se dirige, em concreto, ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

6. Parecer do Conselho Económico e Social

O Conselho Económico e Social (CES) considera que a informação sobre o grau de execução das medidas orçamentais é insuficiente. Esta insuficiência não permite, mais uma vez, uma comparação com o impacto previsto no OE 2018.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

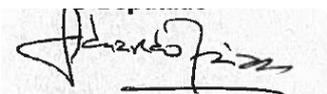
O deputado autor do parecer exime-se, nesta sede e momento, de exprimir e fundamentar a sua opinião política sobre a Conta Geral do Estado de 2018, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – 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 2018, acompanhada dos Pareceres do Tribunal de Contas e do CES para a elaboração de Parecer nas áreas de competência desta última;
2. Apreciados os documentos acima citados, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas entende que o presente Parecer tem as condições para ser enviado, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 206.º do RAR, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para os efeitos tidos por convenientes.

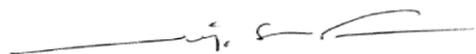
Palácio de S. Bento, 12 de maio de 2020

O Deputado



(Eduardo Teixeira)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)