



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

Conta Geral do Estado 2011



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1 – Nota introdutória

2 – Enquadramento macroeconómico

3 – Fluxos financeiros com a União Europeia. Recomendações do Tribunal de Contas

4 - Execução dos Fundos do QREN, do FEADER e do FEP

5. Opinião do Relator

6- Conclusões



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1. Nota introdutória

Nos termos do n.º1 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei do Enquadramento Orçamental, na redação introduzida pelas alterações resultantes da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, das Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, e 52/2011, de 13 de outubro e do Decreto da Assembleia da República n.º139/XII, de 9 de Maio de 2013, o Governo remete à Assembleia da República a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, *“até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeite”*.

O Tribunal de Contas, e ainda nos termos do n.º 2 do mesmo atrás citado artigo da Lei de Enquadramento Orçamental, elabora e aprova, até 31 de Dezembro do ano seguinte a que respeite, o seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado, parecer esse que é remetido à Assembleia da República. No caso da CGE relativa ao ano económico de 2011, o parecer do Tribunal de Contas foi aprovado no plenário geral deste Tribunal realizado no dia 12 de dezembro de 2012.

Por seu turno, a Assembleia da República aprova a Conta Geral do Estado depois de proceder a uma vasta apreciação do documento feita nos termos do n.º 3 do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República, desenvolvida pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, que aprova o respetivo relatório precedido pela análise efetuada pelas restantes comissões parlamentares permanentes, que emitem parecer em razão da matéria respetiva.

A apreciação da Conta Geral do Estado implicou a audição do Tribunal de Contas – realizada pela COFAP em 16 de Janeiro de 2013 - e a audição do Governo – realizada igualmente na COFAP, com a presença do Secretário de Estado do Orçamento, em 3 de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Maio de 2013 - e utilizou também o documento de análise da Conta Geral do Estado elaborado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).

É neste contexto que a Comissão de Assuntos Europeus elabora o presente parecer, incidindo fundamentalmente sobre as relações financeiras entre a União Europeia e Portugal, para a elaboração do qual foi nomeado o deputado Honório Novo, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, em reunião ordinária da CAE realizada em 23 de janeiro de 2013.

2. Enquadramento macroeconómico

O Orçamento do Estado para 2011, que na sua versão inicial resultou de uma proposta de lei apresentada pelo Governo presidido por José Sócrates, foi aprovado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, tendo sido objeto de duas alterações, ambas após as eleições legislativas realizadas em 2011 das quais resultou a formação de um novo Governo sustentado pela maioria PSD/CDS.

A primeira alteração à Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, foi aprovada pela Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto, a segunda alteração foi aprovada pela Lei n.º 60-A/2010, de 30 de Novembro.

Entretanto, em Maio de 2011, o Governo demissionário negociou com a União Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário internacional (FMI), um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), cujo conteúdo acabou por também ser subscrito pelo PSD e pelo CDS/PP, partidos que, a partir de Junho, passaram a ser responsáveis pelo Governo saído das eleições legislativas então realizadas. Por via do PAEF, o Estado Português passou a poder utilizar, até maio de 2014, um empréstimo global no valor global de €78 000 M, concedido pela Troica, isto é, pelas três instituições com quem o Governo de então negociou o PAEF.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Este “Programa de Assistência” integra um Memorando de Entendimento (MoU), comunmente designado por Memorando da Troica, que prevê a realização de avaliações periódicas do seu conteúdo e do cumprimentos das respetivas medidas, a levar a efeito entre Maio de 2011 e Maio de 2014, das quais as primeiras duas se realizaram logo durante o ano de 2011, em Setembro e Dezembro de 2011. A primeira destas duas avaliações teve influência direta na elaboração do quadro macroeconómico adotado em Novembro de 2011, no segundo Orçamento do Estado Retificativo (Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro, atrás referida) e, igualmente na definição do enquadramento macroeconómico estabelecido em Outubro de 2011 para o Orçamento do Estado relativo ao ano de 2012.

No quadro seguinte, indica-se a evolução das previsões dos principais elementos do quadro macroeconómico durante o ano de 2011, desde a estimativa incluída no relatório do Orçamento do Estado inicial (Lei n.º55-A/2010, de 31 de Dezembro), passando pelos valores inscritos no MoU (de Maio de 2011), na 1.ª Avaliação do Memorando da Troica (em setembro de 2011), na 2.ª Avaliação do MoU (em dezembro de 2011) e, finalmente, dos números concretos verificados que constam da Conta Geral do Estado de 2011, em análise neste parecer.

	OE2011	MoU(Mai)	1.ª Aval.MoU	2.ª Aval.MoU	CGE2011
PIB	0,2	-2,2	-2,2	-1,6	-1,7
Consumo privado	-0,5	-4,4	-4,6	-3,9	-4,0
Consumo público	-8,8	-6,1	-4,0	-3,7	-3,8
FBCF	-2,7	-9,9	-11,4	-11,2	-11,3
Exportações	7,3	6,2	6,6	6,8	7,5
Importações	-1,7	-5,3	-4,9	-4,8	-5,3
Inflação	2,2	3,4	3,4	3,6	3,7
desemprego	10,8	12,2	12,2	12,4	12,7
Saldo orçamental	-4,6	-5,9	-5,9	-5,9	-4,4 (1)
Dívida pública	86,6	101,7	106,0	107,2	108,1

(1) Valor reportado pelo INE, resultado da introdução de algumas medidas extraordinárias não previstas nas situações anteriores, designadamente a receita resultante da transferência do fundo de pensões da banca.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Relativamente ao enquadramento macroeconómico e à evolução constante do quadro da página anterior, não surpreende a conclusão estabelecida no Parecer do Tribunal de Contas, segundo a qual *“os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao OE2011 apresentaram desvios significativos face ao verificado, revelando menor rigor na sua projeção. Já as estimativas feitas no DEO foram mais aproximadas da realidade”*.

Na sequência desta constatação, o Tribunal de Contas recomenda ao Governo que *“o planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómica”*.

No que respeita à evolução da despesa da Administração Central (incluindo serviços integrados e serviços e fundos autónomos), assinala-se uma diminuição nas despesas com pessoal (13157 milhões de euros, em 2011, contra 14480 milhões de euros, em 2010), uma quase estabilização da despesa com aquisição de bens e serviços correntes (em torno dos 10250 milhões de euros), uma diminuição das transferências correntes (22573 milhões de euros contra 23763 milhões de euros em 2010) e um aumento da despesa com juros (de 5551 milhões de euros em 2010 para 6667 milhões de euros em 2011).

Relativamente ao empréstimo global disponibilizado pela troica ao abrigo do MoU, no valor de 78 000 milhões, o valor desembolsado até final de Dezembro havia sido de 36232 milhões de euros. Não obstante as avaliações feitas pela Troica em Setembro e em Dezembro de 2011, e apesar do OE e do PAEF estimarem o impacto orçamental das mediadas de consolidação inscritas no MoU, o Tribunal de Contas constatou que a Conta Geral do Estado não apresenta os resultados obtidos, *“o que impede o exercício da sua avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas”*. Neste contexto, o Tribunal de Contas recomenda precisamente que *“a CGE passe a incluir informação respeitante ao impacto*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

orçamental da execução das medidas de consolidação previstas no PAEF e com expressão no OE”.

3. Fluxos financeiros com a União Europeia. Recomendações do Tribunal de Contas

3.1. O volume de transferências financeiras da UE para Portugal em 2011 ascendeu a € 4509,3M (€ 4194,8M em 2010). Por seu turno o volume de transferências de Portugal para a UE foi de € 1750,5M, valor inferior ao transferido pelo País em 2010 (€1802,0M).

Em resultado desta evolução, o saldo permaneceu positivo, com um valor favorável a Portugal no valor de €2758,8M, um acréscimo de €366M relativamente a 2010, correspondente a uma subida do saldo de 15,3%, face ao ano anterior.

3.2. No que concerne ao montante total transferido de Portugal para a UE em 2011, no valor de €1750,5M, ele resulta das contribuições proporcionais ao rendimento nacional bruto (RNB) do País (69,7% do total), das contribuições resultantes dos recursos próprios IVA (17,1% do valor total das transferências), das contribuições resultantes da cobrança de direitos aduaneiros (7,7% do total), da contribuição nacional para compensar o Reino Unido (4,9% do total das transferências feitas por Portugal para a UE) e ainda de outras origens diversas (0,7% do total transferido).

No final de 2011 permaneciam por liquidar à União Europeia €102,4M, de recursos próprios IVA e RNB, a que acrescem juros, por causa de insuficiência de dotações orçamentais.

Na audição que a COFAP realizou em 3 de Maio de 2013 com o Secretário de Estado do Orçamento, sobre a Conta Geral do Estado de 2011, este membro do Governo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

confirmou a situação retratada no Parecer do Tribunal de Contas, informando, todavia que a questão foi inteiramente regularizada logo no início do ano seguinte, incluindo o pagamento dos correspondentes juros.

3.3. Relativamente aos reflexos na Conta Geral do Estado de 2011 dos fluxos financeiros com a União Europeia, destacam-se diversas observações elaboradas no Parecer do Tribunal de Contas das quais algumas devem ser sublinhadas no contexto deste Parecer da CAE.

O Tribunal de Contas enfatiza o facto de não haver *“um critério uniforme na contabilização das verbas relacionadas com os recursos próprios tradicionais ...”*. Neste contexto o Tribunal emitiu uma recomendação, já antes formulada, de que relativamente *“a execução orçamental dos recursos próprios comunitários deve ser respeitado o princípio do orçamento bruto”*.

Noutro plano, o Tribunal de Contas assinala que, relativamente aos Serviços e Fundos Autónomos, o apuramento global da execução orçamental de despesa objeto de financiamento comunitário não indica os fundos comunitários que estão na origem desse financiamento, razão pela qual recupera uma anterior recomendação na qual insiste em que a *“CGE deve incluir os dados relativos à execução orçamental das despesas objeto de financiamento comunitário, com a necessária discriminação dos fundos comunitários envolvidos, de forma a permitir o apuramento global da participação desses fundos na execução do OE”*.

Finalmente, entende o relator que deve ser também sublinhado o facto do Tribunal de Contas informar que a CGE de 2011 continua a não evidenciar (quadro 110) a totalidade dos recursos da UE, como aliás resulta da comparação com os dados correspondentes publicados pela Comissão Europeia. Admitindo o TC que uma tal diferença resulte de parte dos fluxos comunitários serem recebidos por entidades exteriores à Administração Pública, a verdade é que, diz ainda o TC, a esmagadora maioria desses fluxos é destinada a entidades sujeitas a disciplina orçamental, nomeadamente ao princípio da unidade de tesouraria e ao dever de informação sobre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

as verbas diretamente recebidas da UE. Neste contexto, o Tribunal de Contas volta a fazer a recomendação de que *“a Direção Geral do Orçamento deve promover o cumprimento pelas diversas entidades públicas abrangidas, nos termos legais, do princípio da unidade de tesouraria e do dever de informação sobre os recursos financeiros comunitários recebidos diretamente da União Europeia”*.

4. Execução dos fundos do QREN, do FEADER e do FEP

No que respeita ao FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, a execução financeira acumulada no final de 2011, relativamente ao período de 2007 a 2011 é de € 1721M, face a um volume financeiro programado de € 4039,0M, correspondente a uma taxa de execução de 42,6%.

Por seu turno, o FEP – Fundo Europeu das Pescas, assinala uma execução acumulada no período de 2007-2011 de € 72M face a uma programação total de € 246,5 M, correspondente a uma taxa de execução de 29,3%.

Perante as taxas de execução acumuladas verificadas no final do ano de 2011 no FEADER e no FEP – e em especial neste último -, o Tribunal de Contas assinala, em termos gerais, que os programas operacionais dos respetivos Planos Estratégicos (respetivamente para o desenvolvimento rural e para as pescas) *“estão a sobrecarregar os exercícios futuros, podendo, eventualmente, comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal”*.

O Programa para a Rede Rural Nacional (PRRN), refere ainda o Tribunal de Contas a título de exemplo, não conseguiu (até ao final de 2011) apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária para 2008 e 2009, tendo ficado sujeito a anulação automática de cerca de € 2,5M!

Quanto à execução do QREN (2007-2013), os três Programas Operacionais Temáticos – Programa Operacional Fatores de Competitividade, Programa Operacional Valorização do Território e Programa Operacional Potencial Humano –



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

foram responsáveis por 69,5% da execução comunitária, destacando-se o POPH que registou a melhor taxa de execução, no valor de 53,7%.

Quanto aos fundos, verifica-se que no ano de 2011, os Programas Operacionais financiados pelo FSE – Fundo Social Europeu – e pelo FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – apresentaram taxas de execução superiores a 100% (107,1% e 104,8%, respetivamente), facto que demonstra que neste ano de 2011, tal como aliás já havia sucedido no ano anterior, estão a ser recuperadas as execuções inferiores registadas nos três primeiros anos do QREN, entre 2007 e 2009.

A exceção tem a ver com a taxa de execução do Fundo de Coesão – que financia de forma exclusiva o Programa Operacional de Valorização do Território - no ano de 2011, cujo valor se limitou a 73,8%, facto que, de acordo com o Parecer do Tribunal de Contas *“permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2011, a acrescer aos dos anos anteriores”*.

Confrontado com algumas das situações atrás referidas e relativas às baixas taxas de execução da utilização de alguns dos fundos comunitários colocados à disposição do País no presente período de programação orçamental que, aliás, termina no ano de 2013, em particular com as situações que respeitam à execução do FEADER, do FEP e do Fundo de Coesão, o Secretário de Estado do Orçamento reportou-se, na audição realizada na COFAP em 3 de maio de 2013, ao conjunto de iniciativas adotadas pelo Governo durante o ano de 2012 e que, segundo o SEO, permitiram concluir uma reprogramação global do QREN e dos outros fundos comunitários, viabilizando, de acordo com aquele membro do Governo, condições para dar continuidade e reforçar significativamente os ritmos de recuperação da execução dos diversos Fundos e Programas Operacionais, visando obter nos próximos 2/3 anos uma absorção plena dos fundos comunitários colocados à disposição do Portugal no período 2007 a 2013.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5. Opinião do Relator

De acordo com o disposto no Regimento da Assembleia da República, a elaboração de relatórios pelos deputados, no âmbito dos trabalhos das comissões parlamentares, permite que os seus autores expressem as respetivas opiniões pessoais em parte própria do respetivo parecer, cuja responsabilidade é, porém, de natureza exclusivamente pessoal e, conseqüentemente, não reflete obrigatoriamente a opinião da comissão.

O Regimento dispõe, porém, que esta faculdade conferida aos deputados autores de pareceres e relatórios seja de natureza facultativa, facto que permite aos autores dos relatórios e pareceres elaborados em comissões parlamentares não emitirem, caso assim o entendam, a sua opinião nos documentos que tenham elaborado.

É este o caso do relator do presente parecer, que naturalmente reserva a sua opinião e a sua posição relativamente à Conta Geral do Estado do ano económico de 2011 para o debate em plenário.

6. Conclusões

1. O presente parecer da CAE sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2011 é acessório do relatório a elaborar e a aprovar na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, limitando-se a CAE a abordar de forma muito genérica a evolução do enquadramento macroeconómico durante o ano em causa, a apreciar aspetos da atividade financeira do Estado em 2011 e a analisar a evolução dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, e designadamente tudo o que respeita à evolução da execução do QREN, do FEADER e do FEP, no decurso de 2011.

2. Todas as recomendações reproduzidas, total ou parcialmente, ao longo deste parecer da CAE, devem ser ponderadas pelo Governo, seja no que respeita á forma de determinar estimativas macroeconómicas, seja no que concerne à informação e discriminação transparente dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia,



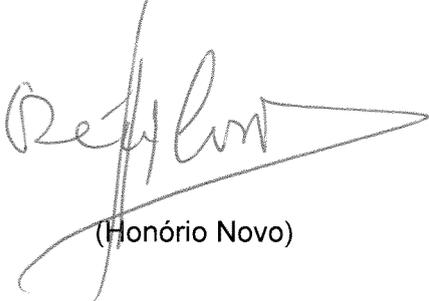
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

seja no que respeita ao seguimento e acompanhamento da gestão dos fundos comunitários em geral e de cada um dos seus Fundos e Programas Operacionais, em particular.

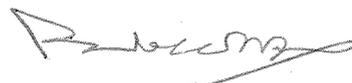
3. A Comissão de Assuntos Europeus entende que o presente parecer deve ser remetido à COFAP, remetendo os diferentes Grupos Parlamentares as suas posições sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2011 para o debate em plenário da Assembleia da República.

O Deputado autor do Parecer



(Honório Novo)

O Parecer da Comissão



(Paulo Mota Pinto)