

Parecer da Comissão de Agricultura e Mar
Conta Geral do Estado 2018

Relator
Paulo Leitão (PSD)

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 Modernização Administrativa remeteu a Conta Geral do Estado de 2018 à Comissão de Agricultura e Mar, para que se pronunciasse sobre as matérias da sua competência, nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, elaborando o presente parecer.

A Conta Geral do Estado de 2018 foi objeto de avaliação do Tribunal de Contas, do CES, cujos pareceres foram considerados na elaboração do presente parecer por parte do deputado relator.

PARTE II Enquadramento

O Orçamento do Estado para o ano 2018 (OE 2018) foi aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

Contexto Económico

De acordo como o relatório da Conta Geral do Estado 2018, a atividade económica e o comércio mundial desaceleraram para 3,6% e 3,8%, respetivamente em 2018 (3,8% e 5,4%, respetivamente, em 2017). Estes valores permanecem distantes 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).

O PIB na área do euro desacelerou para 1,9% em 2018, após em 2017 ter registado um crescimento de 2,4%. O valor em 2018 é justificado pelo abrandamento das exportações de bens e serviços, refletindo um declínio da procura externa provocado pelo abrandamento das trocas comerciais mundiais. Quanto ao investimento, registou-se 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.

O consumo privado embora tenha desacelerado, manteve um crescimento moderado, beneficiando da melhoria das condições no mercado de trabalho e dos progressos alcançados em termos de redução de endividamento das famílias. O emprego aumento 1,5% em 2018 e a taxa de desemprego situou-se em 7,9%. A 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).

Em Portugal, o Produto Interno Bruto cresceu, em termos reais, 2,1% no ano de 2018, inferior ao previsto no OE2018 (2,2%). 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%.

Comissão de Agricultura e Mar

O investimento (FBCF- formação bruta de capital fixo) foi a componente mais dinâmica da procura interna, ao registar um crescimento de 4,4% em 2018, e com todas as respetivas componentes a contribuir positivamente para esta evolução.

O consumo final das famílias registou um incremento de 2,5%, mais 0,2 pp do que em 2017. Uma variação explicada pela aceleração do consumo de bens alimentares e de bens correntes não alimentares (aceleração de 0,5 pp e 0,2 pp, respetivamente); e pela desaceleração do consumo de bens duradouros (crescimento de 5% em 2018 face a 6,2% em 2017).

Em 2018, as exportações cresceram 3,6%, abaixo dos 7,8% verificados em 2017, enquanto as importações cresceram 4,9%, 3,2 pp abaixo do ano precedente. Esta desaceleração foi sentida, tanto ao nível da componente de bens (-3 pp), quanto dos serviços (-4 pp).

O CES refere do seu parecer que o crescimento do PIB continua a estar assente na evolução da procura interna

Em termos de **política orçamental**, a CGD2018 destaca que o saldo das Administrações Públicas em 2018 fixou-se em -0.5%, superando a meta orçamental estabelecida no OE 2018 (-1.1%) e no Programa de Estabilidade 2018-2022 (-0.7%), sendo o saldo primário de 3% do PIB. É afirmado que *“A política orçamental em 2018 assumiu um carácter contra cíclico, i.e., verificou-se um aumento do saldo estrutural primário num contexto de expansão económica.”*

No âmbito da análise da Situação Financeira das Administrações Públicas o presente parecer apenas dá destaque a situações com instituições cuja ação é objeto de análise da Comissão de Agricultura e Mar. Assim, é referido que em 2018 houve uma capitalização da EDIA (Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva) de 313.7 milhões de euros, sendo que as *“injeções de capital realizadas para entidade que integram o universo das AP não têm qualquer efeito no saldo global, uma vez que são também consideradas na receita das respetivas entidades”*.

No caso do IFAP (Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas) registou-se uma variação negativa na receita de capital (-121 milhões de euros, em outras transferências de capital), pelo facto de os beneficiários no âmbito do PDR2020 terem optado por apresentar despesas de natureza corrente, em detrimento de despesas de capital, tendo também presente que o reembolso destas despesas é financiado com receitas de transferências provenientes da UE;

Quanto aos **fluxos financeiros** entre Portugal e a União Europeia, é referido que 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.

Comissão de Agricultura e Mar

No que respeita aos Fundos da área da Agricultura, no FEADER registou-se um decréscimo em 2018 face ao verificado em 2017, relacionado com o facto de, em 2018, terem existido devoluções à Comissão Europeia de montantes referentes a recuperações de verbas de beneficiários, relativas ao período de programação 2007-2013. No FEAMP, o incremento verificado resulta da execução em pleno do Período de Programação 2014-2020. Por sua vez, no FEAGA verifica-se uma variação positiva face a 2017, devido à diminuição do valor das correções financeiras ao financiamento suportadas por Portugal.

POLÍTICAS SETORIAIS PARA 2018 E RECURSOS FINANCEIROS

Nos documentos analisados para elaboração do presente parecer destaca-se um breve enquadramento antes de detalhar a análise aos Programas de Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar.

Em 2018 verificou-se que a grande maioria dos Programas Orçamentais (16 num total de 18) apresentaram uma execução entre 85% e 99% do orçamento corrigido líquido de cativos.

Quadro 1 (n.º 114 da CGE2018) — Despesa consolidada da Administração Central por Programa Orçamental (milhões de euros)

Comissão de Agricultura e Mar

(em milhões de euros)

Designação	Orçamento Final (Líquido de Cativos) *			Execução de 2019			Grau de execução %
	Atividades	Prejzos	Total consolidado	Atividades	Prejzos	Total consolidado	
001 - Órgão de soberania	1 799	2	1 827	2 743	1	3 474	98,5
002 - Governação	190	16	154	179	13	146	92,5
003 - Representação Externa	474	12	406	419	6	370	91,0
004 - Finanças	5 316	16	4 762	4 560	3	4 119	86,7
005 - Gestão de Dívidas Públicas	7 620	0	7 282	7 162	0	7 162	98,2
006 - Defesa	2 228	4	2 192	1 963	3	1 940	88,9
007 - Segurança Interna	2 150	123	2 136	2 036	69	1 979	92,5
008 - Justiça	1 633	79	1 228	1 178	42	1 201	94,4
009 - Cultura	701	43	492	668	30	457	82,9
010 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2 621	803	2 078	3 227	101	2 401	79,1
011 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	6 670	164	6 614	6 412	126	6 304	95,3
012 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	24 645	29	14 361	24 388	6	19 060	94,5
013 - Saúde	28 435	100	11 604	27 698	15	11 057	85,3
014 - Planeamento e Infraestruturas	1 525	2 908	1 451	1 266	2 545	2 974	96,3
015 - Economia	946	13	724	844	6	615	85,0
016 - Ambiente	1 262	278	1 458	1 440	210	1 263	87,9
017 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar	809	727	1 226	630	649	1 036	84,5
018 - Mar	69	27	89	66	11	59	66,9
Sub-total	62 188	5 865	64 926	80 865	6 428	65 795	94,0
Transferências para outros Programas Orçamentais de AC			450			396	87,7
Total de despesas efetivas de AC consolidado			64 476			65 390	94,1
Do qual:							
Financiamento Comunitário	1 519	1 118	2 624	726	648	1 387	52,9
Financiamento Nacional	60 614	4 247	66 862	80 139	3 780	64 003	95,7

Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

Notas:

Mapas contabilísticos gerais: MAPA XV -- Despesas Correspondentes a Programas.

Despesa Efetiva = Despesa Total -- Ativos -- Passivos.

Exclui transferências da OE para o FRDP.

Não inclui diferenças de consolidação.

Consolidação efetuada para as transferências, subsídios e juros internos à Administração Central e para a Aquisição de Bens e Serviços Internos ao Programa Orçamental de Saúde.

* Orçamento corrigido abetido de cativos.

Como se pode verificar no quadro acima os ministérios da agricultura, florestas e desenvolvimento rural e do mar foram os apresentaram uma execução mais baixa (84% e 69%).

Programa Orçamental Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

O Programa Orçamental corresponde ao orçamento da área da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e de parte da área do Mar (sendo complementado pelo PO18 — Mar).

De acordo com artigo nº 27º do Decreto-Lei nº 251-A/2015, de 17 de dezembro, republicado pelo Decreto-Lei nº 31/2019, de 1 de março, que aprova o regime de organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional, o Ministro da Agricultura Florestas e Desenvolvimento Rural tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas em matéria agrícola, agroalimentar, silvícola, de desenvolvimento rural, bem como planear e coordenar a aplicação dos fundos nacionais e europeus destinados à agricultura, às florestas e ao desenvolvimento rural.

Comissão de Agricultura e Mar

O valor orçamental da despesa efetiva consolidada constante dos orçamentos de Atividades e Projetos foi de 1226,4 milhões de euros, a que correspondeu uma execução de 1036,1 milhões de euros.

O Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 — PDR2020 tem um peso financeiro determinante no orçamento do Programa, com uma execução de 507,7 milhões de euros de despesa pública, quase metade da execução do Programa Orçamental. Para este valor contribuíram os reforços do orçamento do IFAP, I.P., destinados a assegurar a contrapartida pública nacional, conforme previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2018 (Lei nº 114/2017, de 29 de dezembro), por via do Fundo Ambiental (4,5 milhões de euros), para aplicação em projetos agrícolas e florestais que contribuam para o sequestro do carbono e a redução de emissões de gases de estufa, bem como no âmbito dos apoios financeiros a conceder pelo Fundo Florestal Permanente, em 3 milhões de euros. Estes reforços permitiram mobilizar fundos europeus, correspondendo a uma despesa pública de cerca de 50 milhões de euros.

Na área do mar, destacam-se as despesas do Programa Operacional MAR2020, com uma execução de 31,2 milhões de euros de despesa pública, e os investimentos no âmbito das infraestruturas, equipamentos e acessibilidades portuárias, de 4 milhões de euros, inscritos no orçamento do GPP (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral).

O orçamento do Programa incluiu ainda a regularização pelo IFAP das responsabilidades decorrentes das correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia, tendo tido, em 2018, uma dotação inicial de receitas gerais no valor de 34,7 milhões de euros para este efeito, valor que foi executado.

Em 2018, o IFAP efetuou o pagamento das indemnizações remanescentes aos agricultores que sofreram prejuízos nos incêndios florestais de 2017, no valor de 14,2 milhões de euros, proveniente da dotação centralizada para financiamento de despesas com indemnizações, apoios, prevenção e combate aos incêndios (artigo nº 148 da Lei do Orçamento do Estado para 2018), no valor de 6 milhões de euros, e por via de descativos e transferências internas no Programa de receitas gerais, no valor de 8 milhões de euros.

A execução das medidas de política do MAFDR (Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural) é de grande relevância para os setores agroalimentares e florestais, sendo fundamental na alavancagem do investimento privado, indispensável ao crescimento sustentado. Os resultados económicos apresentados têm registado uma tendência de crescimento, mesmo que lento: no último quinquénio, o VAB em volume cresceu em média anual 0,4%. Em 2018, o VAB agroflorestal apresentou um decréscimo real (-1,2%), mas a maior valorização do produto conduziu a um crescimento a preços correntes de 2%, o que permitiu, nomeadamente, o crescimento do rendimento real dos agricultores. As exportações do complexo agroflorestal continuaram a crescer (5%), com a componente agroalimentar a aumentar 4,1% e a componente florestal 6,5%.

Comissão de Agricultura e Mar

Quadro 2 (n.º 174 da CGE2020) — PO17 — Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar: 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	337,0	729,5	846,0	305,9	644,7	754,3
Despesas com Pessoal	99,7	84,9	184,6	95,7	83,4	179,1
Aquisição de Bens e Serviços	55,8	74,6	130,4	38,5	53,0	91,5
das quais: Intra-instituições do PO13 (Saúde)	0,0	0,0		0,0	0,0	
Juros e outros encargos	0,0	7,9	8,0	0,0	4,1	4,1
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Transferências Correntes	179,6	493,7	452,8	170,4	445,9	420,0
das quais: Intra-instituições do PO	170,9	49,6		164,8	31,5	
Subsídios	0,0	29,3	29,3	0,0	20,7	20,7
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Outras Despesas Correntes	2,0	39,0	41,0	1,3	37,5	38,8
Despesa de Capital	87,2	689,6	694,1	59,5	581,9	595,2
Aquisição de Bens de Capital	36,0	74,2	110,2	11,7	25,1	36,8
Transferências de Capital	51,2	301,3	269,7	47,8	243,0	244,6
das quais: Intra-instituições do PO	47,8	34,9		44,5	1,7	
Ativos Financeiros	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Passivos Financeiros	0,0	313,4	313,4	0,0	313,4	313,4
das quais: Intra-instituições do PO	0,0	0,0		0,0	0,0	
Outras Despesas de Capital	0,0	0,5	0,5	0,0	0,3	0,3
DESPESA TOTAL	424,2	1 419,2	1 540,1	365,4	1 226,6	1 349,5
DESPESA EFETIVA	424,2	1 105,5	1 226,4	365,4	913,1	1 036,1
Operações Intra-instituições do PO (AC)			303,2			242,4

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Na despesa total do orçamento corrigido as despesas correntes pesaram 54,9% e as despesas de capital 45,1%. Na execução, as despesas correntes pesaram 55,9% e as de capital 44,1%. As transferências correntes e de capital, constituídas sobretudo pelos pagamentos a beneficiários do PDR2020, representaram 46,9% no orçamento corrigido e 49,3% na execução. Na despesa total, as despesas com o pessoal representaram 12% do orçamento corrigido e 13,3%, da execução.

No âmbito do setor agrícola, florestal e desenvolvimento rural, o PDR2020, assume-se como o principal instrumento de apoio às políticas em matéria agrícola, agroalimentar, às florestas e ao desenvolvimento rural

Em 2018, deu-se continuidade à execução do PDR2020, alavancando um valor aproximado de 740 milhões de euros de investimento.

Comissão de Agricultura e Mar

Os documentos da CGE 2018 destacam um vasto conjunto de iniciativas no âmbito da ação do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, que o relator do presente parecer optou por não os descrever exaustivamente. Mas salienta o seguinte:

- O Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais (FSSAM), instrumento financeiro no quadro da proteção da segurança alimentar e da saúde do consumidor e do cumprimento das normas europeias em matéria de qualidade alimentar, teve, em 2018, uma cobrança ligeiramente superior à do ano anterior junto dos agentes económicos relativamente ao pagamento da Taxa de Segurança Alimentar Mais (TSA+), tendo o Fundo registado em despesa uma execução de 12,8 milhões de euros, mas inferior à previsão inicial de 21,9 milhões de euros.
- O Fundo Florestal Permanente atingiu no ano de 2018 a execução de cerca de 40 milhões de euros, o que representa quase o dobro relativamente ao ano de 2017. Foram abertos 12 novos concursos para atribuição de apoios, que se relacionaram com a gestão de combustíveis com recurso à pastorícia ou fogo controlado. Disponibilizou-se ainda financiamento para a constituição de Unidades de Gestão Florestal, constituição de Zonas de Intervenção Florestal, apoio ao funcionamento de equipas de Sapadores Florestais, bem como Gabinetes Técnicos Florestais.

Mar (PO18)

O Programa integra os orçamentos dos organismos tutelados em exclusivo pela Ministra do Mar, no âmbito do Decreto-Lei nº 251-A/2015, de 17 de dezembro, na sua redação atual dada pelo Decreto-Lei nº 31/2019, de 1 de março, que aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional. Também a área governativa do Mar está evidenciada em alguns orçamentos dos organismos que compõem o PO17 — Agricultura, Florestas, Desenvolvimento Rural e Mar, cuja tutela está partilhada com o Membro do Governo da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural. Estão nesta situação o GPP, o IFAP, I.P. e as Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP).

A execução do Programa, em articulação com a execução do PO17 — Agricultura, Florestas, desenvolvimento Rural e Mar apresentam uma despesa na área da economia do mar, que representa, de acordo com o INE, cerca de 3% do PIB e 4% do emprego nacional.

Comissão de Agricultura e Mar

Quadro 3 (n.º 177 da CGE2020) — PO18 — Mar: 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	46,2	35,2	66,8	36,3	19,0	50,6
Despesas com Pessoal	14,5	15,1	29,6	13,3	14,0	27,3
Aquisição de Bens e Serviços	15,0	10,4	25,3	7,1	7,2	14,2
das quais: Intra-Instituições do PO13 (Saúde)	0,0	0,0	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	0,0	0,0
Transferências Correntes	16,6	9,5	11,5	15,8	7,8	9,0
das quais: Intra-Instituições do PO	14,5	0,2	0,0	14,5	0,2	0,0
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	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	0,1	0,3	0,4	0,1	0,0	0,1
Despesa de Capital	21,7	21,6	31,9	8,4	3,6	8,1
Aquisição de Bens de Capital	9,6	10,9	20,6	4,5	3,6	8,1
Transferências de Capital	12,0	0,7	1,4	3,9	0,0	0,6
das quais: Intra-Instituições do PO	11,4	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0
Ativos Financeiros	0,0	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0
das quais: Intra-Instituições do PO	0,0	0,0	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	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	67,9	56,8	98,7	44,7	32,6	59,4
DESPESA EFETIVA	67,9	46,8	88,7	44,7	32,6	59,4
Operações Intra-Instituições do PO (AC)			26,0			18,0

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

A despesa total consolidada do orçamento corrigido foi de 98,7 milhões de euros e a respetiva execução foi de 59,4 milhões de euros, sendo a taxa de execução de 60,1%.

Na despesa total do orçamento corrigido as despesas correntes pesaram 67,7% e as despesas de capital 32,3%. Na execução as despesas correntes pesaram 85,2% e as de capital 14,8%. As despesas com o pessoal representaram 30% do orçamento corrigido e 46% da despesa executada.

Em termos de despesa efetiva consolidada, o valor da componente de atividades do orçamento representa 81,9% do total do orçamento executado e a do orçamento de projetos os restantes 18,1%.

A taxa de execução global do IPMA, I.P. (Instituto Português do Mar e Atmosfera) face ao orçamentado corrigido (valores efetivos consolidados) foi de 72,3%, sendo a do orçamento de atividades de 77,8% e a do orçamento de projetos de 23,7%, em virtude das fracas execuções registadas nalguns projetos (valores efetivos consolidados).

Comissão de Agricultura e Mar

O GAMA (Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica) registou uma taxa de execução de 96,3% face ao orçamento corrigido.

A Estrutura de Missão para as Comemorações do V Centenário da Circum-Navegação comandada pelo navegador português Fernão de Magalhães, apresentou em 2018 uma taxa de execução de 23,8% face ao orçamento corrigido.

No que respeita ao Fundo Azul, este apresentou uma taxa de execução de 7,9%. De referir que o Fundo tem dotação inscrita em ativos financeiros, que não releva para a despesa efetiva.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República a opinião do relator é facultativa, eximindo-se o autor do presente parecer de manifestar a sua opinião política sobre a Conta Geral do Estado de 2018.

PARTE IV - CONCLUSÕES

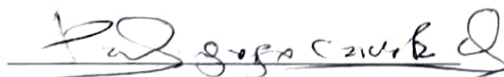
Em face do exposto, a Comissão de Agricultura e Mar conclui o seguinte:

1. A Comissão de Orçamento e Finanças remeteu nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Agricultura e Mar, a Conta Geral do Estado 2018, para emissão de parecer sobre as matérias da sua competência;
2. O valor do défice orçamental das Administrações Públicas atingiu 0.5% do PIB no ano de 2018;
3. As taxas de execução da despesa no Programa Orçamental 017 – Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar (PO 17) e no Programa Orçamental 018 - Mar (PO 18) foram respetivamente de 84,5% e 66,9%;
4. A Comissão de Agricultura e Mar dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, 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 Orçamento e Finanças, para os devidos efeitos.

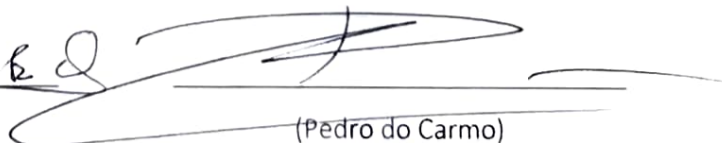
Palácio de São Bento, 15 de maio de 2020

O Deputado Autor do Parecer

O Presidente da Comissão



(Paulo Leitão)



(Pedro do Carmo)