



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL  
XI Legislatura - 1ª Sessão Legislativa

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Orçamento  
e Finanças

89 /CAOTPL

**ASSUNTO:** *Conta Geral do Estado de 2009*

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a V. Exa. o Parecer elaborado por esta Comissão Parlamentar relativo à Conta Geral do Estado de 2009, tendo as Conclusões sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência dos GP's do BE e PEV, em reunião da Comissão de 08 de Fevereiro de 2011.

Com os melhores cumprimentos

Palácio de São Bento, 11 FEV. 2011

O Presidente da Comissão,

(Júlio Miranda Calha)

## COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL

### Conta Geral do Estado de 2009

#### PARECER

##### I. Dos Considerandos

###### *I.1. Do Enquadramento*

Nos termos legais e regimentais aplicáveis, a Comissão de Orçamento e Finanças remeteu à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2009, acompanhada do Parecer do Tribunal de Contas, a fim de ser elaborado o competente Parecer.

Para a elaboração do presente Parecer, foi analisada a Conta Geral do Estado de 2009, e tido em consideração o supra mencionado Parecer elaborado pelo Tribunal de Contas.

Para a análise da Conta Geral do Estado de 2009, importa ter presente que a Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) foi aprovada pela Assembleia da República em 28 de Novembro de 2008, tendo o mesmo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2009.

Acresce que, em Março do mesmo ano (Lei n.º 10/2009, de 10 de Março), o Governo aprovou as disposições necessárias à sua execução, destacando-se as normas relativas à aplicação do regime financeiro do Estado, à informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos, municípios, regiões autónomas e outras entidades e, ainda, aos encargos assumidos e não pagos. O Orçamento do Estado para 2009 foi ainda alterado com novas disposições pela Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

Importa, ainda, referir que, no desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da Lei do Enquadramento Orçamental, foi publicado o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do Orçamento da Segurança Social para 2009, as quais, não obstante a data de publicação do diploma, ter produzido efeitos desde 1 de Janeiro.

Nos termos da alínea d) do artigo 162.º da Constituição da República, a Conta Geral do Estado deve ser apresentada até ao dia 31 de Dezembro do ano subsequente ao qual diz respeito, tendo a mesma sido recebida na Assembleia da República em 30 de Junho de 2010.

O Parecer do Tribunal de Contas deu entrada na Assembleia da República em 21 de Dezembro de 2010.

Atento está, ainda, o Parecer Técnico elaborado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, *Análise da Conta Geral do Estado de 2009*, de 27 de Dezembro de 2010, ao abrigo do artigo 10.º A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de Agosto, e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de Julho, e do mandato expresso na Actividade n.º 6 do Programa de Actividades da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (XI Legislatura - 2.ª Sessão Legislativa).

Dá-se, desta forma, cumprimento ao previsto no número 3 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, que define que os serviços da Assembleia da República procedem a uma análise técnica da Conta Geral do Estado, discriminada por áreas de governação, e a remetem à comissão parlamentar competente, em razão da matéria.

### ***I.II. Da Síntese de Execução Orçamental***

Como enquadramento geral para a análise da Conta Geral do Estado, importa aqui referir que o ano de 2009 foi um ano marcado pelo agravamento da crise económica, tendo o PIB da zona euro sofrido uma contracção de 4%. A OCDE veio, aliás, reconhecer que a recessão global se agravou em 2009, antes mesmo da recuperação induzida pelos pacotes de estímulo que só viram os seus efeitos concretizados em 2010.

Para a OCDE, o ano de 2009 foi marcado, mesmo, pela mais ampla recessão verificada nos últimos cinquenta anos, com quebras acentuadas ao nível do comércio internacional e da actividade económica, a par do crescimento galopante dos níveis de desemprego.

Ainda assim, a economia portuguesa registou apenas uma quebra na ordem dos 2,6%, situação que, em parte, se pode explicar pelo contributo dado pelo crescimento do consumo público e do consumo privado, acrescido do efeito provocado pela redução das taxas de juro do crédito hipotecário.

Para uma análise cabal da Conta Geral do Estado de 2009, importa aqui apresentar uma síntese sobre a execução orçamental da administração central - tanto dos serviços integrados, como dos serviços e fundos autónomos - e, naturalmente, da Segurança Social, bem como as explicações que ali são dadas para as principais diferenças e variações que resultam do confronto entre as previsões constantes do Orçamento final para o ano de 2009 e os valores da execução orçamental apresentados na Conta Geral do Estado.

Do ponto de vista da receita, o montante total das receitas arrecadadas foi significativamente inferior ao valor previsto no Orçamento final, em cerca de 39,4 mil milhões de euros, o que representa uma taxa de execução de 75,7%, devendo-se este resultado às receitas provenientes da emissão de dívida, inscritas como passivos financeiros, e relativamente às quais se registaram entradas no valor de 87,9 mil milhões de euros (apenas 69,8% do montante previsto, inferior a 126 mil milhões de euros).

No que tange às receitas efectivas, a taxa de execução foi bem mais elevada, cifrando-se em 96,2%, em resultado de um valor de execução de 34,8 mil milhões de euros, face a uma verba de 36,2 mil milhões de euros inscrita no Orçamento final.

Este elevado grau de execução das receitas efectivas explica-se com o que se verificou relativamente às receitas correntes, que atingiram uma execução de 98% do valor orçamentado, em especial devido às receitas fiscais, cuja cobrança alcançou cerca de 99% do previsto, quer no tocante aos impostos directos, quer aos impostos indirectos.

Já as receitas de capital situaram-se muito abaixo das previsões orçamentais, com uma taxa de execução global de apenas 31,5%, tendo a receita arrecadada sido inferior à prevista em 727 milhões de euros, imputável, na sua totalidade, ao comportamento de *Outras Receitas de Capital*, em que se verificou uma redução da receita arrecadada na ordem dos 82,8%.

Esta receita, não correspondendo à saída de fundos da tesouraria do Estado, resulta de um processo de transição de saldos de receitas consignadas de recursos hídricos cobradas em 2008, pelo que a evolução da receita de capital no ano económico de 2009 reflecte, assim, um efeito de base na medida temporária registada em 2008, com um encaixe de 727 milhões de euros oriundo da transmissão de direitos de utilização no domínio hídrico (genericamente, relativos a concessões de barragens hidroeléctricas).

Surge, pois, imperioso afirmar que a quebra da receita total se ficou a dever à redução conjugada das receitas correntes e das receitas de capital em 3,4 pontos percentuais e em 0,8 pontos percentuais do PIB, respectivamente, particularmente em resultado do decréscimo da receita fiscal e das contribuições para a segurança social (no caso das receitas correntes).

Quanto às variações na execução orçamental de 2009, comparativamente com 2008, verificou-se, relativamente às receitas, uma redução de 14,8% (6 mil milhões de euros) nas receitas efectivas, justificada pelo efeito conjugado de quebras de 12,2%, (4,7 mil milhões de euros) nas receitas correntes e de 79,6% (1,3 mil milhões de euros) nas receitas de capital.

A quebra verificada nas receitas correntes ficou a dever-se, naturalmente, dado o seu peso nas receitas do Estado, ao comportamento das receitas fiscais (que sofreram uma redução de 14%, equivalente cerca de 5 mil milhões de euros) e com diminuições de 11,9% (1,8 mil milhões de euros) e 15,5% (3,1 mil milhões de euros) respectivamente na cobrança de impostos directos e de impostos indirectos.

Quanto aos primeiros, a maior quebra registou-se no IRC (- 23,7%), em que se fizeram sentir mais fortemente os efeitos da evolução económica desfavorável que se assistiu ao longo do ano, enquanto que no IRS esta foi significativamente menos acentuada (- 4,1%).

No que se refere à receita de capital, esta sofreu uma quebra, de 79,6% (1,3 mil milhões de euros), imputável na sua totalidade ao comportamento de outras receitas de capital, em que se verificou uma redução da receita arrecadada de 82,8% (1,3 mil milhões de euros), cujos motivos, contudo, se desconhecem, porquanto a Conta Geral do Estado de 2009 não apresenta qualquer explicação para o facto.

Do lado das despesas, constata-se um elevado grau de execução das despesas correntes (97,9%), com destaque para as despesas com pessoal e para as transferências correntes, com taxas de 99,0% e 99,5%, respectivamente.

Em termos globais, a taxa de execução da despesa efectiva veio a fixar-se em 70,3% e a da despesa total em 75,7%.

Relativamente à despesa efectiva, assistiu-se a um aumento de 8,6% (4 mil milhões de euros), imputável, na sua essência, às despesas de capital, em que se verificou um crescimento de 64,2% (2,2 mil milhões de euros), enquanto que a despesa corrente registou um aumento de 4,3% (no valor de 1,8 mil milhões de euros).

Já no que se refere às despesas correntes, há uma importante redução nas despesas com pessoal (17,5%, com menos 2,4 mil milhões de euros), a par de um significativo aumento das transferências correntes, com um acréscimo de 20,9%, em resultado, no essencial, das transferências para outras entidades da administração central (mais 34,7%, no montante de 3,7 mil milhões de euros), e para a Segurança Social, com um acréscimo de 10,5% (667 milhões de euros).

São de assinalar, ainda, a diminuição das verbas respeitantes a subsídios (-31,4%, equivalente a 360 milhões de euros) e despesas de carácter excepcional realizadas em 2008, parcialmente compensadas por operações também excepcionais realizadas em 2009, nomeadamente as relacionadas com compensações no âmbito das tarifas energéticas, e também, pela concessão de incentivos à utilização de energias renováveis no âmbito do programa orçamental *Iniciativa para o Investimento e o Emprego*.

### I.III. Da Análise Sectorial

Importa, neste capítulo, proceder a uma análise sectorial da execução orçamental referente ao ano económico de 2009 no que tange às contas dos serviços integrados e fundos autónomos atinentes ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (incluindo, naturalmente, a execução em sede de PIDDAC), bem como as que dizem respeito às contas da administração local, por ir ao encontro do solicitado pela Comissão de Orçamento e Finanças.

#### I.III. a) Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território

No Orçamento do Estado para 2009, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (à data, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional) apresentava um orçamento de 253 milhões de euros, tendo, durante o ano de 2009, visto esse valor aumentar para 264 milhões de euros, ou seja, foi acrescido de 9 milhões de euros por via de créditos especiais, e de 1 milhão de euros por via provisional, conforme se atesta no quadro seguinte:

	Orçamento Inicial	Natureza das alterações:					Orçamento final	Cativos finais	Orçam. Final pós-cativações	Execução orçamental	Execução IE	Var. DEF-pós cativações p/ OEI	Grau execução face:			Distrib. Cativações
		Créditos especiais	Provisional	1.ª Alteração OE 2009 (IE)	2.ª Alteração OE 2009	Outras							OEI	OEF	DEF pós-cativações	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)				
Encargos Gerais do Estado	3.164		51			3.216	1	3.215	3.212		1,6%	101,5%	99,9%	99,9%	0%	
Presidência do Conselho de Ministros	208	12	6			227	5	221	201		6,2%	96,3%	88,5%	90,7%	2%	
Negócios Estrangeiros	337	29				366	3	363	347		7,7%	103,0%	94,8%	95,6%	1%	
Finanças e Administração Pública	14.644	205	-1.186	980	-110	14.664	32	14.632	14.123	351,0	-0,1%	96,4%	96,3%	96,5%	12%	
Defesa Nacional	2.072	183	163			2.417	108	2.309	2.179	0,5	11,5%	105,2%	90,1%	94,4%	40%	
Administração Interna	1.765	52	185			2.002	18	1.984	1.899		12,4%	107,6%	94,9%	95,7%	7%	
Justiça	1.297	88	40			1.425	15	1.409	1.327		8,6%	102,3%	93,2%	94,2%	6%	
Ambiente, Ordenamento do Território e D.	253	9	1			264	7	257	221		1,4%	87,1%	83,6%	85,9%	3%	
Economia e Inovação	150	6	5			161	9	152	135		1,3%	89,9%	84,0%	88,8%	3%	
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pesca	486	24	1			510	23	487	404		0,3%	83,1%	79,1%	82,8%	9%	
Obras Públicas, Transportes e Comunicação	209	5				215	14	201	184		-3,9%	87,8%	85,5%	91,3%	5%	
Trabalho e Solidariedade Social	6.939	8		186		7.133	5	7.128	7.108	186	2,7%	102,4%	99,6%	99,7%	2%	
Saúde	8.261	16	50		50	8.377	12	8.366	8.356		1,3%	101,1%	99,7%	99,9%	4%	
Educação	6.652	147	658			7.457	12	7.445	7.197	287	11,9%	108,2%	96,5%	96,7%	5%	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.736	3	18			1.757	4	1.753	1.729		1,0%	99,6%	98,4%	98,6%	1%	
Cultura	158	7	8			173	1	172	153		9,0%	97,0%	88,4%	89,0%	0%	
<b>TOTAL</b>	<b>48.332</b>	<b>795</b>	<b>0</b>	<b>1.166</b>	<b>-60</b>	<b>50.365</b>	<b>270</b>	<b>50.095</b>	<b>48.773</b>	<b>824</b>	<b>3,6%</b>	<b>100,9%</b>	<b>96,8%</b>	<b>97,4%</b>	<b>100%</b>	

Tabela 1 - Alterações orçamentais, cativos finais e execução do orçamento de despesa dos serviços integrados (por classificação orgânica)

Em 2009, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território apresentou uma execução orçamental de 221 milhões de euros, o que traduz um grau de execução de 87,1% face ao Orçamento do Estado inicial e de 83,% considerando o Orçamento do Estado final. Após cativações, essa execução sobe para 85,9%. No mapa seguinte, podem aferir-se as despesas dos serviços integrados por classificação orgânica.

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO ORGÂNICA	IMPORTÂNCIAS EM EUROS	
		POR CAPÍTULOS	POR MINISTÉRIOS
	<b>08 - AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>		<b>220 581 322,03</b>
01	GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO	3 869 541,94	
02	SERVIÇOS GERAIS DE APOIO, ESTUDO, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO	39 321 950,44	
03	SERVIÇOS NA ÁREA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	25 493 423,26	
04	SERVIÇOS NA ÁREA DO AMBIENTE	42 824 367,58	
05	SERVIÇOS NA ÁREA DA HABITAÇÃO	1 088 986,00	
06	SERVIÇOS NA ÁREA DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	10 381 846,05	
50	INVESTIMENTOS DO PLANO	97 601 206,76	

*Tabela 2 - Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica.*

No que se refere aos serviços e fundos autónomos, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território apresentou uma execução orçamental de 431 milhões de euros na receita e de 361 milhões de euros na despesa, conforme informação constante dos mapas seguintes, que especificam as receitas e as despesas por cada serviço e fundo.

DESIGNAÇÃO	IMPORTÂNCIAS EM EUROS
<b>08 AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO ALENTEJO	4 579 454,88
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO ALGARVE	5 681 947,43
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO CENTRO	4 004 889,51
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO NORTE	6 060 373,55
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO TEJO	7 266 794,39
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO	14 181 916,14
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALENTEJO	9 539 546,50
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE	5 152 948,80
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO	11 874 375,77
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE	17 678 904,26
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS	7 618 119,12
FUNDO DE INTERVENÇÃO AMBIENTAL	1 359 375,65
FUNDO PORTUGUES DE CARBONO	63 349 663,24
INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE	27 586 107,48
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA	232 686 573,00
INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	12 923 606,00
<b>SOMA</b>	<b>431 544 595,72</b>

*Tabela 3 - Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada serviço e fundo.*

Compete, neste campo, referir que o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos se alterou substantivamente face a 2008, destacando-se a criação das Administrações das Regiões Hidrográficas e do Fundo de Intervenção Ambiental, a par da atribuição do regime excepcional de autonomia financeira ao Fundo Português de Carbono, elementos distintivos da anterior Conta Geral do Estado, e que permitem uma análise mais transparente.

DESIGNAÇÃO	IMPORTÂNCIAS EM EUROS
<b>08 AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO ALENTEJO	3 916 528,21
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO ALGARVE	4 359 540,87
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO CENTRO	3 380 312,18
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO NORTE	4 891 914,65
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO TEJO	7 216 277,10
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO	10 209 928,21
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALENTEJO	8 747 434,95
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE	4 887 608,69
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO	10 923 438,11
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE	17 434 896,74
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS	4 968 187,96
FUNDO DE INTERVENÇÃO AMBIENTAL	58 316,77
FUNDO PORTUGUES DE CARBONO	32 101 913,82
INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE	21 148 983,05
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA	217 261 943,00
INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9 701 690,08
<b>SOMA</b>	<b>361 208 914,39</b>

*Tabela 4 - Despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo*

Por último, importa fazer uma referência às responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos afectos ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Neste sentido, os serviços integrados apresentavam, no final de 2009, cerca de 24 milhões de euros de responsabilidades contratuais, e os serviços e fundos autónomos mais de 49 milhões de euros, o que perfaz um total de 73 milhões de euros no Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

MINISTÉRIOS / SERVIÇOS	PAGAMENTOS EM 2009
<b>08 - AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	
<b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>	
INSTITUTO DA ÁGUA	9 476 704,94
GABINETE DO MINISTRO (MAOTDR)	16 609,32
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	16 848,55
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO AMBIENTE	8 590,34
DIRECÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO	14 328 301,00
AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE	67 879,34
<b>TOTAL POR REGIME</b>	<b>23 912 733,49</b>
<b>SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS</b>	
INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA	47 589 783,43
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DAS ÁGUAS E DOS RESÍDUOS	47 850,61
INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE	90 770,00
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE	491 799,57
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO	165 961,54
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE	230 688,16
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO NORTE	437 112,43
ADMINISTRAÇÃO DA REGIAO HIDROGRAFICA DO ALGARVE	207 196,94
<b>TOTAL POR REGIME</b>	<b>49 261 262,68</b>
<b>TOTAL POR MINISTÉRIO</b>	<b>73 173 996,17</b>

*Tabela 5 - Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.*

No que tange ao Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), constata-se que, em 2009, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território foi responsável pela execução de cerca de 147,2 milhões de euros, o que equivale a 4,3% do total do PIDDAC. Importa referir que mais de 120

milhões provêm de financiamento nacional, e que a execução manteve o valor de 2008.

(Milhões de euros)

Ministérios	2008						2009						Variação		
	Execução						Execução						Execução		
	FN		FC		TOTAL	%	FN		FC		TOTAL	%	Valor	%	
	Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes			Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes					
EGE	2,3				2,3	0,1	3,7			3,7	0,1	1,5	64,6		
PCM	27,9		2,1	2,4	32,4	1,1	27,4		4,8	1,7	33,9	1,0	1,5	4,8	
MNE	7,5				7,5	0,3	8,6				8,6	0,3	1,1	14,5	
MFAP	16,8		1,8	0,4	19,0	0,7	21,6		3,8	0,7	26,1	0,8	7,1	37,2	
MDN	11,7				11,7	0,4	21,9				21,9	0,6	10,1	86,4	
MAI	55,1		15,4	0,7	71,2	2,5	69,2		0,5	0,2	69,9	2,0	- 1,3	-1,8	
MJ	24,6	15,5	4,0		44,1	1,5	22,4	15,6	3,2	0,3	41,5	1,2	- 2,5	-5,8	
MAOTDR	94,3	19,3	7,0		26,5	147,1	5,1	81,5	38,5	7,8	19,4	147,2	4,3	0,1	0,0
MEI	80,7	34,1			460,6	575,4	20,0	102,1	55,2		569,0	726,2	21,3	150,8	26,2
MADRP	141,0	18,1	6,2		490,7	656,0	22,8	169,5	16,8	0,6	446,3	633,3	18,5	- 22,8	-3,5
MOPTC	135,1	193,6	13,6		73,4	415,7	14,4	123,9	214,0	4,3	182,4	524,6	15,4	108,9	26,2
MTSS	6,2	63,4	0,2		11,8	81,6	2,8	4,9	24,2	0,0	2,3	31,4	0,9	- 50,2	-61,5
MS	28,2		0,3		29,5	58,0	2,0	28,8		0,1	8,6	37,5	1,1	- 20,4	-35,2
MEDU	49,1		11,6		0,0	60,7	2,1	400,6		13,3	413,9	12,1	353,2	581,7	
MCTES	389,5	23,4	0,7		207,3	620,9	21,6	503,0	47,9		90,0	640,9	18,8	20,0	3,2
MCUL	52,8	0,2	1,0		23,2	77,2	2,7	51,1		0,2	3,6	54,9	1,6	- 22,3	-28,9
<b>TOTAL</b>	<b>1 122,8</b>	<b>367,6</b>	<b>63,8</b>	<b>1 326,6</b>	<b>2 880,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1 640,5</b>	<b>412,1</b>	<b>38,5</b>	<b>1 324,5</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,0</b>	<b>534,8</b>	<b>18,6</b>	

Tabela 6 - Despesa efectiva do PIDDAC por Ministério.

Importa, ainda, referir que, no âmbito da apreciação da actividade financeira da Administração Central desenvolvida pelo Tribunal de Contas, é dada um especial enfoque à Qualidade e Eficiência na Gestão da Água, sendo mencionado que não foi cumprida a calendarização imposta pela Directiva-Quadro da Água para a elaboração e publicação dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (até 22 de Dezembro de 2009), encontrando-se a publicação das versões desses planos para consulta pública prevista, apenas, para o segundo semestre de 2011.

Também não foi ainda cumprida a obrigação de estabelecer, até 2010, uma política de preços da água que incentive a sua utilização eficaz e assegure a recuperação dos custos dos serviços de abastecimento de água por parte dos sectores económicos que a utilizam.

Ainda assim, é de mencionar que a meta estabelecida no Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II) para o período 2007-2013 para a cobertura do país por sistemas públicos de abastecimento de água (taxa de cobertura de 95%) está próxima de ser atingida.

Por último, há que mencionar os ajustamentos de universo na Administração Central efectuados na esfera do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, os quais se encontram incorporados nas necessidades líquidas de financiamento de outras entidades da Administração Central, que, em 2009, 32,4 milhões de euros, atinentes às Sociedades POLIS.

### I.III. b) Poder Local

No que tange à Administração Regional e Local, a Conta Geral do Estado de 2009 evidencia que o subsector da Administração Regional e Local foi residual, apresentando

um défice de 0,6% na formação do défice público, para o que terão contribuído despesas acrescidas com pessoal e com prestações sociais (na óptica do crescimento da despesa), mas, também, medidas políticas e legislativas a nível nacional (atenuando os seus efeitos). Há, também, que referir que as receitas deste subsector caíram quase 200 milhões de euros (de 10,1 mil milhões em 2008 para 9,9 mil milhões), e as despesas aumentaram mais de 700 milhões (de 10,2 para 11 mil milhões de euros).

(milhões de euros)					
CONTABILIDADE NACIONAL	Código	Administração Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social	Administrações Públicas
1. Impostos sobre a Produção e Importação	D2	18.091,9	2.415,4	858,3	21.365,7
2. Impostos correntes sobre Rendimento e Património	D5	13.771,5	1.226,4	0,0	14.998,0
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	D61	1.877,2	154,3	20.415,0	22.446,5
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	D.611	230,8	10,8	20.394,3	20.635,9
4. Vendas	(1)	2.229,3	1.758,2	16,2	4.003,6
5. Outra Receita Corrente	D.7r+D.4r+D.39r	3.123,4	2.287,8	8.671,9	3.810,6
<b>6. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4+5)</b>		<b>39.093,3</b>	<b>7.842,1</b>	<b>29.961,5</b>	<b>66.624,3</b>
7. Consumo Intermédio	P.2	4.526,8	2.862,9	242,5	7.632,2
8. Despesas com pessoal	D.1	18.484,5	3.390,6	549,1	22.424,1
9. Prestações Sociais	(2)	9.477,6	717,4	26.241,2	36.436,2
Das quais: em espécie		7.320,5	571,4	277,0	8.169,0
10. Juros	D.41	4.672,0	253,0	0,3	4.648,6
11. Subsídios	D.3	1.288,5	231,0	817,2	2.336,7
12. Outra Despesa Corrente	(3)	11.221,2	536,3	1.810,3	3.572,0
<b>13. Total Despesa Corrente (7+8+9+10+11+12)</b>		<b>49.670,6</b>	<b>7.994,2</b>	<b>29.660,6</b>	<b>77.049,9</b>
14. Poupança Bruta (6-13)	B.8g	-10.577,3	-149,1	300,8	-10.425,6
15. Transferências de Capital Receita	D.3r	937,9	2.138,0	13,2	1.481,3
<b>16. Total Receitas (6+15)</b>		<b>40.031,2</b>	<b>9.980,1</b>	<b>29.974,7</b>	<b>68.105,7</b>
17. Formação Bruta Capital Fixo	P.51	1.345,3	2.592,2	42,3	3.979,8
18. Outra Despesas Capital	(4)	3.599,7	429,3	80,3	2.501,6
<b>19. Total Despesa Capital (17+18)</b>		<b>4.945,0</b>	<b>3.021,5</b>	<b>122,6</b>	<b>6.481,4</b>
<b>20. Total Despesa (13+19)</b>		<b>54.615,6</b>	<b>11.012,7</b>	<b>29.783,2</b>	<b>83.531,3</b>
<b>21. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (16-20)</b>	B.9	<b>-14.584,5</b>	<b>-1.032,6</b>	<b>191,5</b>	<b>-15.425,6</b>
(em percentagem do PIB)					
Consumo Final das Administrações Públicas		29.154,2	6.914,9	1.095,6	37.164,7
Saldo Primário		-9.912,5	-779,7	191,8	-10.777,0
Carga Fiscal (Impostos+PrestEfectivas+Imp Suc e Doaç)		32.105,8	3.652,9	21.252,6	57.011,3

Fonte: INE, Procedimentos dos Défices Excessivos de Abril de 2010

(1): P.11+P.12+P.131

(2): D.62+D.6311+D.63121+D.63131

(3): D.29p+D.42p+D.43p+D.44p+D.45p+D.5p+D.7p

(4): P.52+P.53+K.2+D.9p

**Tabela 7 - Contabilidade das Administrações Públicas por subsectores em 2009.**

Como se pode constatar, o saldo do subsector em apreço ficou negativo em mais de mil milhões de euros.

Cumpre, nesta análise, escrutinar as transferências financeiras da Administração Central para a Administração Local, no cumprimento do disposto da Lei das Finanças Locais. Conforme se poderá atestar no quadro seguinte, para a Administração Local foram transferidos 2 329 milhões de euros, um valor 273 milhões abaixo do executado em 2008 (que alcançou cerca de 2,6 mil milhões de euros). No que respeita a outras transferências - nomeadamente verbas transferidas para cooperação técnica e financeira - há um aumento de cerca de 4 milhões de euros face a 2008, cifrando-se em 40,3 milhões de euros.

Com efeito, dá-se cumprimento a uma das recomendações do Tribunal de Contas, que vem recomendar que a participação variável dos municípios no IRS, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais volte a ter objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.

(Milhões de euros)

	2008 Execução	2009 Execução	Variação Absoluta 2009/2008	Notas	
				Mapas Contabilísticos	Elementos Informativos
<b>1. Capítulo 50.º - Investimentos do Plano</b>	<b>1.234,1</b>	<b>1.654,7</b>	<b>420,6</b>		Mapa 19
Financiamento nacional	1.170,2	1.616,1	445,9	Mapa XV	
do qual: com cobertura em receitas gerais	1.167,3	1.567,0	399,7		
Financiamento comunitário	63,9	38,6	-25,3	Mapa XV	
<b>2. Dotações Específicas por ministérios (a)</b>	<b>31.334,1</b>	<b>32.971,0</b>	<b>1.636,9</b>		
<b>Encargos Gerais do Estado</b>	<b>3.293,3</b>	<b>3.099,7</b>	<b>-193,6</b>		
Assembleia República	36,5	40,3	3,8		
Administração Local	97,7	170,1	72,4	Mapa II	Mapas 14-A
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2.603,0	2.329,1	-273,9	Mapas XIX e XX	
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	36,5	40,3	3,8		
Lei de Finanças das Regiões Autónomas	566,0	560,2	-5,8	Mapa XVIII	
Presidência do Conselho de Ministros	7,5	5,7	-1,8		
Expedição publicações periódicas e apoio económico-financeiro Com. Social	7,5	5,7	-1,8		
<b>Negócios Estrangeiros</b>	<b>53,2</b>	<b>53,7</b>	<b>0,5</b>		Mapa 14-A
Contribuições e quotizações para Organizações Internacionais	53,2	53,7	0,5		
<b>Finanças e Administração Pública</b>	<b>11.512,3</b>	<b>12.237,1</b>	<b>724,8</b>		
Pensões e Reformas	3.396,1	3.473,9	77,8		
Contribuição financeira para a CGA	232,4	238,7	6,3		
Compensação por pagamento de pensões da responsabilidade do Estado	599,0	595,1	-3,9		
ADSE	1.420,1	1.536,9	116,8	Mapa II	
Contribuição financeira para a União Europeia	0,0	0,0	0,0		Mapa 20
Despesas excepcionais do Ministério das Finanças	257,1	221,3	-35,9		
Bonificação juros	547,7	584,2	36,5		
Subsídios e indemnizações compensatórias	63,4	70,6	7,2		
Despesas de cooperação	-	-	0,0		
Dotação provisional	-	351,0	351,0		
Iniciativa ao Investimento e ao Emprego	110,3	149,0	38,7		
Outras	4.885,7	5.005,4	119,7		Mapa 16-C
Juros e outros encargos da dívida pública	10,4	11,0	0,6		
Encargos com protocolos de cobrança	539,2	583,2	44,0		
<b>Defesa Nacional</b>	<b>242,1</b>	<b>257,3</b>	<b>15,2</b>		
Lei da Programação Militar	121,8	114,9	-6,9		
Encargos com saúde	114,9	115,8	0,9		
Pensões de reserva	60,4	95,3	34,9		
<b>Forças Nacionais Destacadas</b>	<b>254,1</b>	<b>263,6</b>	<b>9,5</b>		
<b>Administração Interna</b>	<b>140,0</b>	<b>130,4</b>	<b>-9,6</b>		Mapa 16-A
Encargos saúde	114,1	133,3	19,1		
Pensões de reserva	5.853,1	6.513,2	660,1		
<b>Trabalho e Solidariedade Social</b>	<b>5.853,1</b>	<b>6.513,2</b>	<b>660,1</b>		
Lei de Bases da Segurança Social	7.900,0	8.200,0	300,0		Mapas 12 e 16-A
<b>Saúde</b>	<b>7.900,0</b>	<b>8.200,0</b>	<b>300,0</b>		
Serviço Nacional de Saúde	783,9	837,6	53,6		
<b>Educação</b>	<b>333,3</b>	<b>353,2</b>	<b>19,8</b>		
Ensino Particular e Cooperativo	450,6	484,4	33,8		
Educação pré-escolar	1.137,6	1.177,3	39,7		
<b>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</b>	<b>1.137,6</b>	<b>1.177,3</b>	<b>39,7</b>		
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de acção social	1.137,6	1.177,3	39,7		
<b>3. Funcionamento em sentido estrito (b)</b>	<b>9.384,0</b>	<b>10.407,4</b>	<b>1.023,4</b>		
<b>4. Despesa com compensação em receita (b)</b>	<b>4.046,5</b>	<b>3.740,1</b>	<b>-306,4</b>		Mapas 15 A e B
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>45.998,8</b>	<b>48.773,2</b>	<b>2.774,4</b>		
Activos Financeiros	572,7	1.827,0	1.254,3	Mapa IV	Mapas 12, 16-A e 16-B
<b>Despesa com Activos</b>	<b>46.571,5</b>	<b>50.600,2</b>	<b>4.028,7</b>		
Não inclui passivos financeiros, no valor de:	86.271,6	72.162,7	-14.108,9		
Não inclui transferência para o FRDP, no valor de:	0,2	0,0	-0,2		

(a) - Consideram-se apenas os montantes com cobertura em receitas gerais do Estado.  
(b) - Exclui activos financeiros e despesas no âmbito dos Investimentos do Plano.

Tabela 8 - Despesa total por grandes agregados.

Em anexo, apresentam-se as transferências para cada um dos 308 municípios, dividindo-se as mesmas em três grandes agregados: o Fundo de Equilíbrio Financeiro (1,8 mil milhões de euros), o Fundo Social Municipal (cerca de 155 milhões de euros) e a participação no Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares (IRS, no valor de 377 milhões de euros).

#### I.IV. Da Síntese das Conclusões do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas vem constatar que, de um modo geral, as auditorias promovidas aos Programas Operacionais tiveram apreciações globais muito positivas, tendo sido formuladas conclusões e recomendações quanto aos procedimentos de contabilização dos beneficiários públicos, ao rigor necessário nos procedimentos de contratação pública pelos beneficiários e à celeridade no funcionamento das estruturas de apoio técnico e na implantação dos sistemas de informação.

Apresenta ainda algumas observações, que, de forma sucinta, se apresentam:

1. Em 2009, doze anos após a sua aprovação, o Plano Oficial de Contabilidade

Pública (POCP) continuou a não ser aplicado pela generalidade dos serviços integrados do Estado e por uma parte dos serviços e fundos autónomos, embora tenham continuado a ser dados passos nesse sentido. O Tribunal de Contas continuará a acompanhar este processo, que tem a sua finalização anunciada para 2012, de forma a permitir a evidenciação da real situação financeira e patrimonial da administração central, através da inclusão, na Conta Geral do Estado, do balanço e da demonstração de resultados do subsector Estado e do subsector dos serviços e fundos autónomos.

2. Não é possível confirmar o valor da receita inscrito na Conta Geral do Estado de 2009 como sendo o da receita efectivamente obtida nesse ano. Esta impossibilidade é consequência de incumprimento dos princípios e regras orçamentais da anualidade, unidade e universalidade, não compensação e especificação, bem como de outras disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e ainda das deficiências que continuam a verificar-se nos respectivos procedimentos e no sistema de controlo interno.
3. A despesa fiscal continua a não ser integralmente quantificada e *discriminada* devido a limitações das fontes e dos sistemas de informação, pelo que o Tribunal mantém reservas quanto aos valores inscritos na Conta Geral do Estado.
4. Estas insuficiências e a relevância das receitas cessantes por benefícios fiscais justificam a respectiva reavaliação de forma a concluir-se sobre a actualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.
5. A comparabilidade da receita e da despesa continua a não poder fazer-se com rigor, devido, nos últimos anos, essencialmente a três razões: a constante alteração do universo dos organismos abrangidos pela Conta (em resultado, designadamente, da empresarialização dos hospitais e de outras entidades pertencentes ao sector público administrativo); a alteração de critérios contabilísticos; e a inexistência de informação final sobre a execução orçamental de algumas entidades.
6. No tocante ao PIDDAC, os mapas constantes da Conta evidenciam informação distinta. Em alguns a execução do PIDDAC leva em consideração, nomeadamente, os saldos transitados na posse dos serviços - o que sobrevaloriza os montantes da despesa realizada -, e em outros, os dados da despesa efectiva, inviabilizando, assim, a respectiva comparabilidade.
7. Observa-se, ainda, que em diversos ministérios a execução do PIDDAC comporta um peso excessivo de despesas correntes, contrárias à própria natureza do PIDDAC que é de investimento.

## II. Da Opinião do Deputado Relator

Com a presente análise à Conta Geral do Estado de 2009, pretendeu-se a verificação dos propósitos orçamentais, bem como a qualidade da despesa produzida. Para tal, foram tidos em consideração a Conta Geral do Estado, o Parecer do Tribunal de Contas e a informação produzida pelos serviços técnicos da Assembleia da República, tendo presidido a esta análise a maior isenção.

É neste sentido que considero de salientar que a Conta Geral do Estado observa o cumprimento dos objectivos a que o Orçamento do Estado para 2009 se propôs, atentas as observações feitas pelo Tribunal de Contas.

Por último, duas referências: a primeira aos ganhos de eficiência nos serviços integrados e serviços e fundos autónomos, na prossecução de conteúdos e objectivos particularmente relevantes no sector do ambiente e do ordenamento do território e, ainda, ao contributo das autarquias locais para o ganho de eficiência financeira no contexto global do Orçamento do Estado para 2009.

Com efeito, e pese embora o peso de 0.6% para o défice público (superior ao de 2008), tal impacte tem uma dimensão que se traduz na melhoria de condições de vida das populações e no reforço do apoio social aos cidadãos.

## III. Das Conclusões

A Comissão de Orçamento e Finanças remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local a Conta Geral do Estado de 2009, acompanhada do Parecer do Tribunal de Contas e do Parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, para efeitos de elaboração do competente Parecer.

A Conta Geral do Estado de 2009 foi apresentada à Assembleia da República em cumprimento dos prazos legais aplicáveis.

A Conta Geral do Estado de 2009 permite aferir uma execução orçamental de 220,6 milhões de euros nos serviços integrados do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (à data, incluindo ainda o Desenvolvimento Regional), e de 431,6 milhões de euros nos serviços e fundos autónomos.

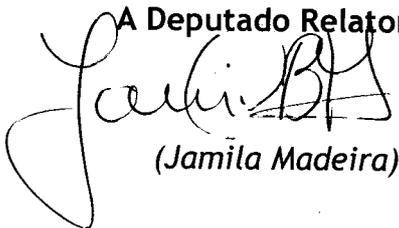
Permite-se, ainda, aferir a transferência determinada pela Lei de Finanças Locais para a Administração Local no montante de 2 329 milhões de euros, sendo este sector responsável por 0,6% do défice público.

#### IV. Do Parecer

A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local emite o presente Parecer e, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, decide remetê-lo à Comissão de Orçamento e Finanças.

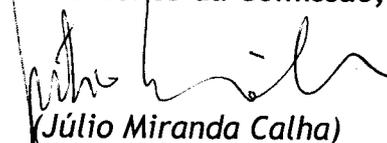
Palácio de São Bento, 8 de Fevereiro de 2011

A Deputado Relatora,



(Jamila Madeira)

O Presidente da Comissão,



Júlio Miranda Calha)

#### Anexos

Anexam-se, ao presente Parecer, os Mapas da Conta Geral do Estado de 2009 que reportam as transferências para os 308 Municípios, ao abrigo da Lei de Finanças Locais.