



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Exma. Senhora
Presidente da Comissão Parlamentar
de Orçamento, Finanças e
Modernização Administrativa
Dr.^a Teresa Leal Coelho

Of. n.º 128/2^a-CNECP/2016

26.outubro.2016

Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2^a

Junto remeto a V. Exa. o Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2^a “Aprova o Orçamento do Estado para 2017”, aprovado na reunião de 25 de outubro de 2016 da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, com os votos favoráveis dos Deputados do PSD, PS, BE e PCP verificando-se a ausência do CDS-PP.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)





Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Parecer

Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª (GOV)

Autor: José Cesário

Aprova o Orçamento do Estado para 2017



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

No dia 14 de outubro de 2016, o Governo entregou na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 12/XIII/1.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2017, nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos artigos 118.º e 124.º, do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Por despacho de Sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República, de 14 de outubro de 2016, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) para efeitos de emissão de relatório e às restantes comissões parlamentares especializadas permanentes – *v. g.* à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas – para elaboração de parecer.

O Parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP) é emitido nos termos do n.º 3, do artigo 205.º, do Regimento da Assembleia da República (RAR). Cabe, assim, a esta comissão a feitura de um parecer que se fundamenta no articulado da Proposta de Lei, no Relatório do Governo e nos quadros e mapas que lhe são anexos.

De acordo com o n.º 2 e n.º 3, do artigo 211.º, do RAR, a CNECP irá realizar no próximo dia 8 de outubro uma audição conjunta com a COFMA para ouvir o Ministro dos Negócios Estrangeiros sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2017.

1.2. ÂMBITO DA INICIATIVA

Segundo o Relatório sobre o Orçamento de Estado para 2017 (OE2017), o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 2017, colocará em prática as medidas de política europeia e externa pormenorizadamente descritas nas Grandes Opções do Plano. Pretende, o Governo, assegurar assim a continuidade do reforço da participação portuguesa na União Europeia, no sistema das Nações Unidas, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e nas demais organizações e alianças a que pertencemos. Para além destas, a internacionalização da economia, da cultura e da língua portuguesa, a cooperação para o desenvolvimento e a ligação com as comunidades residentes no estrangeiro constituem, de acordo com o Relatório que acompanha o OE2017, prioridades essenciais da nossa representação externa.

Com relevância orçamental, o Relatório do Governo identifica, no que diz respeito à área da Representação Externa as seguintes medidas de política:

No âmbito das relações multilaterais:

- Participação ativa nas Nações Unidas e nas suas agências especializadas;
- Participação na Aliança Atlântica, valorizando a sua dimensão política nomeadamente na dimensão da projeção de estabilidade e na promoção da segurança cooperativa;
- Valorização de fóruns de diálogo político regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para as iniciativas em torno do Mediterrâneo (Diálogo 5+5 e União para o Mediterrâneo); na relação com África, para a União Africana e as organizações regionais africanas; assim como com organizações regionais na América Latina.

No âmbito da política para a Europa:

- Empenho na concretização de uma União Económica e Monetária equilibrada em todas as suas dimensões;
- Potenciar os instrumentos financeiros e políticos da União Europeia no sentido da redução dos desequilíbrios económicos e sociais entre Estados-membros;
- Avanço na implementação do Mercado Interno, com especial destaque para o Mercado Único Digital e a União para a Energia, garantindo que são aproveitadas as oportunidades nestas áreas, nas quais Portugal se tem revelado um país dinamizador. Também as medidas da Economia Circular devem merecer uma especial atenção. Finalmente, o Mercado Europeu de Capitais deve ser concretizado, de modo a garantir a igualdade de condições das empresas no acesso a financiamento;
- Consolidação do cumprimento das regras da União Económica e Monetária, combinando o Programa de Estabilidade com o desenvolvimento das reformas estruturais previstas no Programa Nacional de Reformas;
- Desenvolvimento de uma política europeia de migrações, equilibrada, assente no incentivo a vias de migração regular como alternativa aos fluxos migratórios irregulares, e combate às causas das migrações através da cooperação estruturada com países terceiros de origem e de trânsito;
- Promoção de uma estratégia de luta contra o terrorismo, nas suas múltiplas vertentes, nomeadamente através da promoção de programas de reabilitação de cidades e comunidades em risco de exclusão;
- Participação na implementação da Estratégia Global de Segurança e Política Externa da UE e no desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa.

No domínio da internacionalização da economia:

- Implementação de medidas com o objetivo de promover a dinamização da economia portuguesa, criando condições para o investimento (quer o direto estrangeiro, quer o português no estrangeiro), a inovação, a competitividade e as exportações e o empreendedorismo no contexto da globalização;
- Reforço da eficácia da rede externa e interna de apoio às empresas, em articulação funcional com a rede diplomática e consular portuguesa e com a rede de turismo;
- Realização da 21.ª edição do Programa INOV-Contacto.

No âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento:

- Desenvolvimento da parceria privilegiada com os países da língua portuguesa, concretizada nos Programas da Cooperação em curso, cientes de que a língua e a cultura são instrumentos da nossa cooperação que devem ser valorizados;

No âmbito da valorização das relações com as comunidades portuguesas:

- Reforço da rede consular em áreas geográficas prioritárias, designadamente na Europa e nos Estados Unidos da América, e incremento do apoio às comunidades nos países que passam por dificuldades económicas ou políticas circunstanciais;
- Implementação das medidas Simplex+: e-Consulado, que permitirão, através do Sistema de Gestão Consular, um melhor e mais eficiente funcionamento da rede diplomática e consular, nomeadamente, assegurando novas funcionalidades, tais como a inscrição consular única;

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- Acompanhamento do serviço prestado no novo Espaço do Cidadão no Consulado Geral em Paris e extensão deste serviço a outros consulados.

No domínio da língua e da cultura portuguesas:

- Consolidação da rede de ensino de português no estrangeiro no ensino básico e secundário, nomeadamente através da integração curricular nos sistemas de ensino dos países de acolhimento;
- Reforço da rede de ensino superior no estrangeiro através dos leitorados e da abertura de novas cátedras de português.

No domínio da cidade lusófona:

- Implementação da Nova Visão Estratégica da CPLP e incremento das atividades da Comunidade, promovendo também a abertura da CPLP à sociedade civil, aos Observadores Associados e Consultivos e às Comunidades lusófonas vivendo fora do espaço da CPLP.

1.2.1 O Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros para 2017

Segundo o Relatório que acompanha o Orçamento de Estado para 2017, a **despesa total consolidada do Programa 003 – Representação Externa**, em 2017, é de **378,5 milhões de euros**, o que representa um aumento de 1,1% (4,1 milhões de euros) face ao orçamento ajustado de 2016.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Quadro VI.4.1. Representação Externa (PO03) – Despesa Total Consolidada
(milhões de euros)

	2016	2017	Variação (%)	Estrutura 2017 (%)
	Orçamento Ajustado	Orçamento Ajustado		
Estado	300,6	314,2	4,5	59,3
1. Atividades	296,1	303,6	2,9	57,0
1.1. Com cobertura em receitas gerais	276,2	281,6	1,9	52,1
Funcionamento Sentido Estrito	204,7	210,0	2,6	46,4
Dotações Específicas	71,5	71,6	0,0	15,6
Quotizações para Organizações Internacionais	71,5	71,5	0,0	15,6
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	16,9	22,0	16,5	4,9
2. Projetos	5,7	10,6	87,9	2,3
2.1. Financiamento nacional	5,0	8,5	69,0	1,9
2.2. Financiamento comunitário	0,7	2,2	231,0	0,5
Serviços e Fundos Autónomos	103,2	105,8	2,5	23,3
Entidades Públicas Reclassificadas	37,6	33,1	-12,0	7,3
Consolidação entre e intrasubsetores	67,2	74,6		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	374,4	378,5	1,1	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	374,4	378,5		

Nota: Orçamento ajustado = Orçamento líquido de calivos

Fonte: Relatório OE 2017 p. 142

De acordo com o Relatório do Governo que acompanha o OE2017, este aumento da despesa total consolidada do Programa tem origem no Subsector Estado, que regista um acréscimo de 4,5% (13,4 milhões de euros), com enfoque na despesa com cobertura em receitas consignadas, que regista uma variação positiva de 16,5% (3,1 milhões de euros), bem como na despesa relativa a Projetos, onde se verifica um aumento de 87,9% (4,9 milhões de euros), com especial incidência no financiamento comunitário.

Salienta o Relatório que a despesa total do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) apresenta um crescimento de 2,5% face ao orçamento ajustado de 2016, justificado pelo aumento da despesa no Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., respeitante a despesas com pessoal no âmbito da cooperação internacional, acompanhamento de projetos, atividades dos Centros Culturais Portugueses, ensino de docência no estrangeiro, incluindo coordenadores, adjuntos de coordenação, professores e leitores, bem como pelo aumento da despesa do Fundo para as Relações Internacionais, I.P., no âmbito das transferências para a GAFMNE – Gestão Administrativa e Financeira do Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Quadro VI.4.2. Representação Externa (PO03) – Despesa dos SFA/EPR por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2016		Orçamento Ajustado de 2017					Variação %
	Orçamento Ajustado	Recursos Gerais	Recursos Especiais	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	105,2	45,3	44,5	5,4	10,7		105,8	2,5
Total EPR	37,8		2,2	10,0	19,9		32,1	-12,0
Sub-Total	140,6	45,3	47,2	15,5	30,5		138,0	
Correção entre o intrasetores	9,5				10,7			
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	131,3	45,3	37,1	15,3	30,5		128,2	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	131,3	45,3	37,1	15,3	30,5		128,2	

Nota: Orçamento ajustado = Orçamento líquido de cativos

Fonte: Relatório OE2017 p. 142

Salienta o Governo que no âmbito da distribuição da despesa consolidada pelos principais agrupamentos económicos, as despesas com o pessoal apresentam o maior peso, com 193,6 milhões de euros e as transferências correntes com 101,6 milhões de euros, dos quais 71,5 milhões são relativos a quotizações e outras contribuições para organizações internacionais.

Quadro VI.4.3. Representação Externa (PO03) – Despesa por Classificação Económica (milhões de euros)

Classificador Económico	Orçamento Ajustado de 2017					Estrutura 2017 (%)
	Estado	SFA incluído EPR			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	303,9	96,8	32,3	129,1	358,5	96,6
Despesas com o Pessoal	137,5	36,8	20,2	56,0	193,6	51,1
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	23,4	11,1	7,2	19,3	51,7	13,7
Juros e Outros Encargos	0,0			0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	116,7	47,6	4,8	52,4	121,6	26,8
Subsídios						
Outras Despesas Correntes	16,3	2,2	0,1	2,2	18,6	4,9
Despesa Capital	16,2	9,0	0,8	9,8	13,0	3,4
Aquisição de Bens de Capital	5,7	2,4	0,8	3,2	12,9	3,4
Transferências de Capital	0,5	6,6		6,6		
Ativos Financeiros						
Passivos Financeiros						
Outras Despesas de Capital		0,0		0,0	0,0	0,0
Consolidação entre o intrasetores					74,6	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	314,2	105,8	32,1	138,9	378,5	100,0
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	314,2	105,8	32,1	138,9	378,5	

Nota: Orçamento ajustado = Orçamento líquido de cativos

Fonte: Relatório OE 2017 p. 143

Finalmente, na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa 03 – Representação Externa, salienta-se a medida relacionada com Serviços Gerais da Administração Pública – Negócios Estrangeiros, com 363,2 milhões de euros, representando 80,2% do total da despesa não consolidada do Programa.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Quadro VI.4.4. Representação Externa (PO03) – Despesa por Medidas dos Programas
(milhões de euros)

Programas e Medidas	Orçamento Ajustado de 2017	Estrutura 2017 (%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Negócios Estrangeiros	363,2	80,2
- Cooperação Económica Externa	55,7	12,3
Outras Funções Económicas		
- Diversas não especificadas	33,1	7,3
Simplex +	1,0	0,2
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	453,0	
Consolidação entre e Intra-setores	74,6	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	378,5	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	378,5	

Nota: Orçamento ajustado = Orçamento líquido de cativos

Fonte: Relatório OE 2017 p. 143

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Orçamento de Estado para 2017 obedece, na área da política externa, a um conjunto de desafios que o Governo tem vindo a definir com precisão, desde que o respetivo Programa de Governo foi aprovado, através de documentos formais ou de declarações públicas do titular da pasta do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

As suas principais prioridades, agora reafirmadas na proposta de lei do Orçamento de Estado para 2017, são assim as seguintes:

- Portugal deve assumir um papel cada vez mais ativo no contexto Europeu.
- A nossa participação nas Nações Unidas e nas principais organizações multilaterais deverá ser reforçada.
- É prioritário o desenvolvimento da CPLP e, no seu âmbito, de uma política de afirmação da Língua Portuguesa.
- É importante desenvolver a ação cultural externa, articulando, tanto quanto possível, esta área com outros eixos da política externa, nomeadamente o económico.
- A ligação às Comunidades Portuguesas e a valorização da nossa Diáspora é inquestionável nos mais variados eixos de atuação

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- É essencial manter uma atuação ativa da diplomacia na sua vertente económica para dar o necessário apoio ao esforço de internacionalização das empresas portuguesas.
- Depois de definido o novo modelo de cooperação importa desenvolvê-lo e aplicá-lo de forma a diversificar as parcerias, as fontes de financiamento e as modalidades de execução.

De um modo geral, trata-se de um conjunto de prioridades políticas com que estamos de acordo no essencial, mas a que cumpre dar plena continuidade num contexto político e orçamental que sabemos ser exigente, mas em que, obviamente, as opções políticas são fundamentais e têm um enorme simbolismo.

Cumprir no essencial que o discurso político, globalmente correto, corresponda a uma prática realista que permita atingir objetivos essenciais para o Estado, tendo em conta as exigências da nossa presença no Mundo e os nossos interesses político-diplomáticos, culturais e económicos mais imediatos.

Daí que eu não possa deixar de, ao mesmo tempo que reafirmo a concordância global com os grandes princípios enunciados, manifestar a minha estranheza por algumas contradições ou omissões do documento orçamental que passo a desenvolver.

- A redução das verbas colocadas à disposição da Direção Geral de Política Externa, da Direção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas e da AICEP não é um bom sinal, tendo em conta que se trata de três departamentos essenciais para o desenvolvimento de grande parte das áreas de intervenção política do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- O aumento verificado na rubrica dos abonos de representação do pessoal diplomático, com mais 3,718 milhões de euros (mais de 10% de crescimento) é desproporcionado, tendo em conta o que se passa com outros setores do Ministério como o pessoal dos quadros dos serviços internos, com apenas mais

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

110 mil euros, o pessoal dos quadros dos serviços externos, com mais 1,235 milhões, ou o valor das ajudas de custo para missões de serviço público, que se mantém inalterado. Esta opção torna evidente que as enormes necessidades verificadas ao nível do pessoal técnico e administrativo dos serviços internos e externos do Ministério continuarão a não ter resposta capaz, repercutindo-se gravemente no atendimento consular, no acompanhamento das comunidades e no desenvolvimento quotidiano das políticas do MNE. Também parece evidente que o programa das permanências consulares, que tanto sucesso tem tido, não terá qualquer incremento.

- A significativa redução de verbas da Direção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (459 mil euros) parece pôr em causa a sua capacidade de resposta no plano do acompanhamento social das comunidades, do apoio aos cidadãos deportados e dos incentivos ao movimento associativo e à participação política.
- Não se entende assim como pretende o Governo responder às cada vez mais gritantes necessidades das nossas Comunidades, particularmente no que respeita ao acompanhamento social, destacando-se os casos dos problemas verificados no Reino Unido, na Venezuela, na África do Sul e no Brasil, os problemas das deportações dos Estados Unidos e do Canadá e o aconselhamento aos novos emigrantes.
- Sendo positiva e importante a intenção de se proceder ao alargamento ou reforço da rede diplomática na Europa e na América do Norte, não se pode deixar de estranhar que outras regiões do globo não sejam olhadas da mesma forma tendo em conta o nosso enorme interesse estratégico nas mesmas, como é o caso da Ásia e da África.
- Não deixa de ser significativo o aumento de 50% na rubrica das visitas de Estado e equiparadas, correspondendo exatamente a mais 1 milhão de euros

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

do que no último ano, situação difícil de compreender num contexto orçamental em que as carências são por demais evidentes.

- É exatamente nestes termos que não se percebe porque razão o Instituto Camões apenas se vê contemplado com um aumento de 1,298 milhões, tendo ainda em consideração as repetidas manifestações públicas do Governo no sentido de ir ser privilegiado o ensino e a divulgação da Língua, de a cooperação ir ser contemplada com um “reforço considerável” nos próximos anos e de estar em fase de lançamento um novo Programa de Ação Cultural Externa.
- É bom que o Governo clarifique como irão ser utilizadas as verbas do Camões, esperando que o possível privilégio atribuído à cooperação e à cultura não se venha a traduzir no sacrifício da área da Língua, particularmente ao nível da rede do Ensino Português no Estrangeiro.
- Estranha-se igualmente a redução verificada no orçamento da AICEP, que passa de 38,980 para 33,397 milhões de euros, uma vez mais num contexto de fortíssimas necessidades ao nível da nossa diplomacia económica, aliás várias vezes reafirmadas pelo próprio Primeiro Ministro, que sabe muito bem que as dificuldades sentidas pelas nossas exportações para as chamadas economias emergentes e a captação de investimento estrangeiro obrigam a uma redobrada ação no terreno de apoio às nossas empresas e de contacto com os investidores e o tecido empresarial local.

A elaboração deste relatório apenas com recurso aos documentos oficiais do Orçamento é assim um exercício naturalmente limitado, que só poderá ser devidamente completado com os esclarecimentos que o Governo certamente não deixará de prestar à Assembleia da República e que espero que venham a dissipar as dúvidas aqui manifestadas e outras que, entretanto, não deixarão de surgir.

PARTE III – CONCLUSÕES

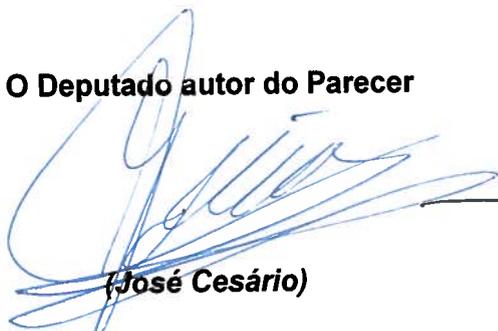
1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 14 de outubro de 2016 a Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª, que visa aprovar o Orçamento do Estado para 2017;
2. O documento dedica um capítulo à Representação Externa, enumerando no primeiro ponto as “Políticas” respetivas e no segundo especifica as dotações do respetivo “Orçamento”;
3. A proposta analisada foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais adequados. Cabe a esta Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas emitir o seu Parecer sobre a matéria da sua competência específica;
4. Em conformidade, esta Comissão emite o seguinte

PARECER

A Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª, Orçamento de Estado para 2017, no que respeita à área da Representação Externa, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, para os efeitos legais e regimentais previstos, assim como de, posteriormente ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2016

O Deputado autor do Parecer



(José Cesário)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)