ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO PARLAMENTAR DE DEFESA NACIONAL

**Presidente**

Exmo. Senhor
Dr. Jorge Neto
Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças

Ofício n.º 253/3.ª CDN/ 2008 Data: 2008-10-30

Para os devidos efeitos, junto se envia o Parecer da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional referente à Proposta de Lei n.º 226/X/4ª (Orçamento do Estado para 2009), na parte respeitante ao Ministério da Defesa Nacional, apreciado na reunião de 29 de Outubro de 2008.

Informo V. Ex.ª que o Parecer foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do BE.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Miranda Calha)

Palácio de S. Bento – 1249 – 068 – LISBOA – PORTUGAL – TEL: 213919602 - FAX: 213917504
E-mail: Comissao.3a-CDN@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

# Comissão de Defesa Nacional

# PARECER

## PROPOSTA DE LEI N.º 226/X/4ª

## ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2009

## Ministério da Defesa Nacional

### I. Considerandos

#### 1. Nota prévia

Em 14 de Outubro de 2008, o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 226/X/4ª, referente ao Orçamento do Estado para 2009, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República.

Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, de 14 de Outubro, a presente iniciativa foi admitida, tendo baixado à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão do competente parecer.

O presente Parecer da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional é emitido nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República, segundo o qual a Proposta de Lei do Orçamento do Estado é remetida *"à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer"*.

Cabe assim a esta Comissão a elaboração de um parecer, porquanto caberá à Comissão competente em razão da matéria – a Comissão de Orçamento e Finanças – elaborar um relatório.

Do mesmo modo, estabelece a alínea b) do n.º 1 do artigo 206º, também do Regimento, que esta Comissão tem o prazo de 15 dias para elaborar esse parecer e o enviar à Comissão de Orçamento e Finanças, contado desde a data da entrega da Proposta de Lei na Assembleia da República.

Sublinha-se que o presente Parecer não é antecedido de uma audição ministerial, pelo que tem como fonte o articulado da Proposta de Lei nº 226/X/4ª, o Relatório, os quadros e mapas que lhe estão anexos, complementada com a Nota Explicativa, enviada pelo Ministério da Defesa Nacional.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 226/X/4ª encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República dos dias 5, 6 e 7 de Novembro de 2008.

A audição na especialidade do Ministro da Defesa Nacional está agendada para o próximo dia 13 de Novembro.

## 2. Apresentação global sumária

### 2.1. Linhas de acção política:

O Governo, no que diz respeito à área da Defesa Nacional, apresenta no Orçamento de Estado as seguintes **prioridades de acção política e legislativa para 2009**:

- *Continuidade das orientações expressas no Programa do Governo com o objectivo de garantir a segurança do Estado e dos cidadãos, tendo em conta os desafios colocados no quadro de segurança internacional, no âmbito dos sistemas de alianças estabelecidos e no respeito pelo Direito Internacional, numa lógica de segurança cooperativa;*
- *Manutenção do empenhamento de forças militares nacionais no exterior e dada sequência ao Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA);*
- *Implementação da nova estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas,*
- *Aprovação das novas Lei de Defesa Nacional e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA);*
- *Revisão dos diplomas legais relativos à reestruturação das carreiras e aos suplementos remuneratórios;*
- *Segurança Internacional e Cooperação Técnico-Militar - continuação do empenhamento de forças militares nacionais em Teatros de Operações no exterior, no apoio à política externa do Estado e na satisfação dos compromissos internacionais assumidos no âmbito dos sistemas de segurança e defesa que integra,*
- *Cooperação Técnico-Militar - cumprimento dos compromissos assumidos no quadro dos sistemas de Segurança e Defesa em que Portugal se integra, dando continuidade ao Programa de Apoio às Missões de Paz em África, privilegiando a conjugação entre Segurança e Desenvolvimento, e aos Programas-Quadro da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP e Timor-Leste;*
- *Concretização da reforma dos Estabelecimentos Fabris das Forças Armadas, que assentará numa reestruturação do modelo orgânico e de gestão;*
- *Revisão da Lei de Programação Militar (LPM), alinhando o calendário financeiro com as necessidades decorrentes dos programas em execução e ajustamento do programa de novas aquisições às disponibilidades orçamentais e às necessidades inventariadas para a edificação de capacidades;*

- *A aplicação da Lei de Programação de Infra-estruturas Militares (LPIEM), permitindo renovar e/ou adequar as infra-estruturas existentes, e viabilizar o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas;*
- *Revisão dos diplomas necessários à racionalização dos efectivos militares;*

***No domínio dos Assuntos do Mar:***

- *Execução dos Planos de Acção aprovados pela Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar e elaboração dos novos Planos de Acção com a dinamização do Fórum Permanente para os Assuntos do Mar, desenvolvimento do projecto Sistema Global de Comunicações de Socorro e Segurança Marítima (GMDSS), e continuidade das campanhas de levantamentos hidrográficos e geofísicos de confirmação das características geológicas e hidrográficas do fundo submarino.*
- *Apresentação às Nações Unidas da Proposta Nacional de Extensão da Plataforma Continental (PNEPC) para além das 200 milhas náuticas.*

## 2.2. Orçamento Defesa Nacional

A previsão orçamental global para o ano de 2009 relativa à Defesa Nacional ascende a 2.235,9 milhões de euros [M€], repartida pelos serviços integrados (2.071,5 M€) e pelos fundos e serviços autónomos (173,7M€).

Este montante de despesa representa um acréscimo de 5,7% em relação ao orçamento inicial de 2008 (2.114,7 M€). Se tivermos por base a estimativa de execução do Ministério das Finanças e da Administração Pública para o corrente ano, o orçamento do Ministério da Defesa Nacional proposto para 2009, apresenta uma taxa de crescimento de 3,9%.

**A despesa consolidada do Ministério da Defesa Nacional representa 2,8% da despesa da Administração Central e 1,3% do PIB.**

Aquele valor global de 2,8% da despesa da Administração Central, apresenta uma diminuição de um ponto percentual face ao valor registado em 2008 que

foi de 3,8%. Registe-se ainda que em 2007 o peso da despesa da Defesa Nacional representou 3,7%, relativamente à despesa global da Administração Central.

A explicação para este facto, é avançada na Nota Explicativa, a saber: *"O peso do ODN/2009 na Despesa da Administração Central [DAC] diminui, passando dos actuais 3,8% para 2,8%, consequência directa do facto da DAC ter aumentado substancialmente entre 2008 e 2009 (de 56 mil M€ para 80 mil M€)".*

Já no tocante à relação da previsão da despesa com o PIB, voltamos aos valores de 2007, de 1,3%, subindo uma décima percentual relativamente ao valor de 2008.

No tocante à relação da previsão da despesa com o PIB mantém-se uma tendência muito abaixo do preceituado no **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**: "o Estado deve ter como objectivo, à escala no nosso Produto Interno Bruto, a aproximação gradual do nível de despesas e investimentos na Defesa Nacional, ao nível médio, praticado nos países europeus da NATO" - percentagem que se cifra em 2% do PIB.

**% DESPESA EM RELAÇÃO AO PIB**

| ANOS | Despesas da Defesa no PIB |
|---|---|
| **OE/2002 (Inicial)** | 1,27% |
| **OE/2002 (Rectificativo)** | 1,35% |
| **OE/2003** | 1,40% |
| **OE/2004** | 1,44% |
| **OE/2005** | 1,5% |
| **OE/2006** | 1,4% |
| **OE/2007** | 1,3% |

| | |
|---|---|
| **OE/2008** | 1,2% |
| **OE/2009** | 1,3% |

Quanto à distribuição orçamental por grandes rubricas, o orçamento da Defesa Nacional assenta, em grande percentagem, nas receitas gerais do Estado (1.826,8 M€ de 2,235,9 M€).

A dotação para os serviços e fundos autónomos tem menor expressão (173,7 M€) e os valores para os investimentos do Plano são residuais (37,7 M€), apresentando estes últimos, uma variação negativa quer face aos valores da previsão orçamental inicial para 2008 *[40,225 M€ / -6,6%]*, quer relativamente à estimativa de execução *[38M€ /- o,8%]*.

(milhões de euros)

| | 2008 | | 2009 | Variação | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Inicial (1) | Estimativa (2) | Proposta (3) | (3) / (1) | (2) / (3) |
| **SUBSECTOR ESTADO** | **1.962,0** | **2.005,1** | **2.071,5** | **5,6%** | **3,3%** |
| **1. Funcionamento Normal** | **1.921,8** | **1.967,1** | **2.033,8** | **5,8%** | **3,4%** |
| **1.1. - Com cobertura em receitas gerais** | **1.712,0** | **1.720,6** | **1.826,8** | **6,7%** | **6,2%** |
| **Destacando-se** | | | | | |
| Marinha | 368.5 | 366.1 | 387.2 | 5.1% | 5.8% |
| Exército | 537.6 | 536.4 | 565.4 | 5.2% | 5.4% |
| Força Aérea | 271.4 | 270.7 | 286.0 | 5.4% | 5.7% |
| Lei de Programação Militar (LPM) | 313.4 | 203.7 | 314.7 | 0.4% | 54.5% |
| Forças Nacionais Destacadas | 58.0 | 58.0 | 70.0 | 20.7% | 20.7% |
| Encargos com a Saúde | 68.5 | 138.5 | 90.0 | 31.4% | -35.0% |
| Pensões de Reserva | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 0.0% | 0.0% |
| **1.2. - Com cobertura em receitas consignad** | **209,8** | **246,5** | **207,0** | **-1,3%** | **-16,0%** |
| **2. Investimentos do Plano** | **40,2** | **38,0** | **37,7** | **-6,2%** | **-0,8%** |
| 2.1. - Financiamento nacional | 29.2 | 27.0 | 26.7 | -8.6% | -1.1% |
| 2.2. - Financiamento comunitário | 11.0 | 11.0 | 11.0 | 0.0% | 0.0% |
| **SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS** | **162,0** | **156,5** | **173,7** | **7,2%** | **11,0%** |
| Consolidação transferências entre subsectores | 9.3 | 9.5 | 9.3 | 0.0% | -2.1% |
| **DESPESA TOTAL CONSOLIDADA** | **2.114,7** | **2.152,1** | **2.235,9** | **5,7%** | **3,9%** |

No que respeita aos meios financeiros disponibilizados à Defesa Nacional para suportar os encargos decorrentes do cumprimento da sua missão e atribuições, durante o ano de 2009 (excluindo-se deste cômputo os valores relativos a Despesas com Compensação em Receita [DCCR] e Serviços e Fundos Autónomos), os valores são superiores em 102,2 M€ aos disponibilizados inicialmente no orçamento de 2008. *A distribuição desse montante, da ordem dos 1.944.435M€ resulta explicada no quadro da página 8 da Nota Explicativa.*

| Designação | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|
| **1. Despesas de Funcionamento** | 1.328.600 (75,08%) | 1.340.587 (72,77%) | 1.441.937 (74,16%) |
| **1.1. Despesas com Pessoal** | 1.046.846 (59,16%) | 1021.693 (55,46%) | *1.114.342* (57,31%) |
| **1.2. Operação e Manutenção** | 281.754 (15,92%) | *318.894* (17,31%) | *327.595*(16,85%) |
| **2. Investimento** | 382.926 (21,64%) | 443.643 (24,08%) | 432.498(22,24%) |
| **2.1. LPM** | 341.640 (19,31%) | *403.418*(21,90%) | *394.773*(20,30%) |
| **2.2. PIDDAC** | 41.286 (2,33%) | *40.225* (2,18%) | 37.725 (1,94%) |
| **3. Forças Nacionais** | 58.000 (3,28%) | 58.000 (3,15%) | 70.000 (3,60%) |
| **Total MDN** | **1769.526** | **1.842.230** | **1.944.435** |

Analisando a distribuição destas dotações por departamentos, em valores absolutos, e comparando os orçamentos iniciais de 2008 e 2009, constatamos que há uma variação positiva de 8,10%[1].

(Em euros)

| Departamentos | Anos | | | | Variação | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 Inicial | Peso | 2009 Proposta | Peso | 2008/2009 | % |
| **Despesas de Funcionamento** | | | | | | |
| - GAB/MDN e OSC | 130.515.644 | 9,33% | 166.387.000 | 11,00% | 35.871.356 | 27,48% |
| - EMGFA | 32.536.635 | 2,33% | 36.950.000 | 2,44% | 4.413.365 | 13,56% |
| - MARINHA | 368.540.756 | 26,35% | 387.200.000 | 25,61% | 18.659.244 | 5,06% |
| - EXÉRCITO | 537.621.487 | 38,44% | 565.400.000 | 37,40% | 27.778.513 | 5,17% |
| - FORÇA AÉREA | 271.372.478 | 19,40% | 286.000.000 | 18,92% | 14.627.522 | 5,39% |
| Forças Nacionais Destacadas | 58.000.000 | 4,15% | 70.000.000 | 4,63% | 12.000.000 | 20,69% |
| TOTAL | 1.398.587.000 | 100,00% | 1.511.937.000 | 100,00% | 113.350.000 | 8,10% |

[1] A variação entre 2007 e 2008 dos meios financeiros disponibilizados por departamento foi mais reduzida, apenas crescendo no cômputo global em 0,86%.

A evolução das dotações orçamentais afectas aos três ramos das Forças Armadas, nos últimos anos, tem sido a seguinte:

| RAMOS | OE/2002 | OE/2003 | OE/2004 | OE/2005 | OE/2006 | OE/2007 | OE/2008 (inicial) | OE/2008 (est.ex.) | OE/2009 | Variação 2008/2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Marinha | 349,2 | 383,5 | 383,5 | 403,8 | 331,7 | 321,9 | 321,6 | 366,1 | 387,2 | 5,06% |
| Exército | 536,7 | 565,8 | 565,8 | 595,6 | 511,5 | 492,6 | 490,5 | 536,4 | 565,4 | 5,17% |
| Força Aérea | 263,4 | 297,4 | 297,4 | 306,7 | 264,8 | 254,8 | 254,4 | 270,7 | 286,0 | 5,39% |
| Total | 1149,3 | 1246,7 | 1246,7 | 1306,1 | 1108 | 1069,3 | 1066,5 | 1173,2 | 1238,6 | 5,57% |

## 3. Os investimentos (LPM, LPIM e PIDDAC)

O total de investimento previsto nesta área, em 2009, desdobra-se entre a previsão atinente à Lei de Programação Militar (394,773 M€) e os programas inseridos no PIDDAC (37,725 M€) num total global de 432,498 M€.

De acordo com os quadros apresentados o montante relativo à Lei de Programação Militar conta com um acréscimo de cerca de 80 M€ a obter por via de alienações.

O investimento pesa 22,24% no conjunto dos meios financeiros disponibilizados, sendo 20,3% para a LPM.

Na comparação das verbas afectas à LPM, programadas para 2008 e executadas, e o investimento previsto para 2009, temos as seguintes variações:

| | 2008 (inicial) | 2008 (executado) | 2009 | Variação c/2008 inicial | Variação c/2008 executado |
|---|---|---|---|---|---|
| **Lei de Programação Militar** | **313,4** | **203,7** | **314,7** | **0,4%** | **54,5%** |

Podemos constatar que embora os valores a atribuir em 2009 à LPM representem uma variação de apenas 0,4% face ao orçamento inicial de 2008, é, no entanto, de 54,5% a variação se comparada com a estimativa de execução para o ano em curso[2].

A distribuição das verbas destinadas à LPM, pelos Ramos e pelos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional, e a respectiva variação face ao orçamento antecedente, constam do mapa da Nota Explicativa (pág. 11), que aqui se reproduz:

(Em euros)

| Departamentos | Anos | | Variação | | Peso relativo | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | Quant. | % | 2008 | 2009 |
| - MDN/OSC (*) | 94.800.000 | 106.520.000 | 11.720.000 | 12,36% | 23,50% | 26,98% |
| - EMGFA | 10.186.000 | 6.403.000 | -3.783.000 | -37,14% | 2,52% | 1,62% |
| - MARINHA | 95.920.000 | 98.373.000 | 2.453.000 | 2,56% | 23,78% | 24,92% |
| - EXÉRCITO | 92.025.000 | 105.306.000 | 13.281.000 | 14,43% | 22,81% | 26,68% |
| - FORÇA AÉREA | 110.487.000 | 78.171.000 | -32.316.000 | -29,25% | 27,39% | 19,80% |
| TOTAL | 403.418.000 | 394.773.000 | -8.645.000 | -2,14% | 100,00% | 100,00% |

(*) Valor do investimento previsto tendo em consideração a verba a obter por via das alienações.

[2] Em 2008 os valores a atribuir à LPM representaram uma variação de 0,6% face ao orçamento inicial de 2007, e de 67,6% comparado com a estimativa de execução do orçamento de 2007.

De referir que a Proposta de Lei nº 226/X mantém uma percentagem de cativação de 35%, sobre o total das verbas afectas à Lei de Programação Militar. *(Artigo 2.º- Utilização das dotações orçamentais)*

Quanto à nova Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares, e respectiva previsão de execução, a sua abordagem na Nota Explicativa é bastante incipiente, limitando-se esta por salientar que "a execução desta lei é plurianual, abrangendo um período de 12 anos, e autofinancia-se, sendo o investimento a realizar – que se prevê na ordem dos 834M€ – suportado pelas receitas geradas pela rentabilização das infra-estruturas afectas à Defesa Nacional e disponíveis".

Já no tocante ao PIDDAC, com um montante global de 37,725 M€, sendo 26,7 M€ de suporte nacional e 11,0 M€ de financiamento comunitário, temos, em 2009, uma variação negativa de -6,2%, relativamente ao investimento previsto para 2007, mas de apenas -0,8%, se compararmos com a estimativa de execução para o ano corrente.

No PIDDAC 2009, é sobretudo relevante o esforço afecto aos Órgãos e Serviços Centrais (OSC) do Ministério (31.725 M€) com um peso relativo de 84,1%, que passou a integrar três grandes projectos da Marinha: a construção de navios de patrulha oceânicos (NPO) 15,467M€; a construção de navios de combate à poluição (NCP) 2,490M€; e a construção de lanchas de fiscalização costeira (LFC) 9,8 M€.

O investimento em sede de PIDDAC afecto ao Exército contempla em grande medida programas de suporte e cooperação com o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (organismo que foi substituído pela Autoridade Nacional de Protecção Civil – ANPC) e a cooperação com autarquias locais,

sendo que no respeitante à Força Aérea, o investimento previsto se esgota, à semelhança do previsto para 2008, na modernização do seu Hospital (2 M€).

### 4. Forças Nacionais Destacadas

O Orçamento da Defesa Nacional para o ano de 2009, prevê uma dotação de 70 M€ para suporte das despesas com as Forças Nacionais Destacadas (FND), que representa um acréscimo de 20,7% em relação à dotação afecta em 2008. A distribuição da dotação encontra-se descrita no quadro da Nota Explicativa (pág. 22), que aqui se reproduz:

| Missão | Encargo Estimado | % |
|---|---|---|
| KFOR | 16.870.766 € | 24% |
| ISAF | 10.247.375 € | 15% |
| UNIFIL | 8.005.015 € | 11% |
| EUFOR | 2.329.331 € | 3% |
| NRF's | 27.292.305 € | 39% |
| Voos Sustentação | 2.400.000 € | 3% |
| Outras Op./Compr. Internac | 2.855.208 € | 4% |
| **Total Global** | **70.000.000 €** | **100%** |

## II – Opinião do Relator

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 226/X/4ª, a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do novo Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário agendado para os próximos dias 5, 6 e 7 de Novembro.

## III. Conclusões

1. O Orçamento da Defesa Nacional para 2009 representa um acréscimo de 5,7% em relação ao orçamento inicial de 2008 (2.114,7 M€), no entanto, se tivermos por base a estimativa de execução para o corrente ano (2.152,1 M€), o orçamento do Ministério da Defesa Nacional proposto para 2009, apresenta uma taxa de crescimento de 3,9%.
2. A despesa consolidada do Ministério da Defesa Nacional representa, em 2009, 2,8% da Despesa da Administração Central (DAC) e 1,3% do PIB, traduzindo-se numa diminuição de um ponto percentual face ao valor registado em 2008 que foi de 3,8%.
3. As despesas de pessoal representam 53,8% da despesa total consolidada, seguidas em ordem de importância pelas despesas com aquisição de serviços que correspondem a 17,5% do orçamento para 2009.
4. O total de investimento previsto na área da Defesa Nacional, em 2009, é de 432,498 M€, desdobrado entre a Lei de Programação Militar, com 394,773 M€, e os programas inseridos no PIDDAC com uma previsão de 37,725 M€.
5. Em 2009, a cativação das verbas afectas à LPM continua a ser fixada em 35% (n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei), à semelhança do OE/2008.
6. No que respeita ao PIDDAC, com um montante global de 37,725 M€, sendo 26,7 M€ de suporte nacional e 11,0 M€ de financiamento comunitário, destaca-se o esforço afecto aos OSC (31.725 M€), que passou a integrar os três grandes projectos da Marinha: a construção de navios de patrulha oceânicos (NPO) 15,467M€; a construção de navios de combate à poluição (NCP) 2,490M€; e a construção de lanchas de fiscalização costeira (LFC) 9,8 M€.

7. Os encargos com a participação das Forças Armadas Portuguesas em Missões Internacionais de natureza militar ou humanitária e de manutenção de paz, designadamente no quadro das Nações Unidas, atingirão, em 2009, os 70 milhões de euros.
8. Em conclusão, este Orçamento representa, no essencial, uma política de continuidade quando comparado com o Orçamento do ano anterior.
9. Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 226/X/4ª – Orçamento do Estado para 2009, na parte respeitante ao Ministério da Defesa Nacional está em condições de ser apreciada na generalidade pelo plenário da Assembleia da República.

**Palácio de São Bento, 29 de Outubro de 2008**

**O Deputado Relator**

(Joaquim Ponte)

**O Presidente da Comissão**

(Júlio Miranda Calha)