

Comissão de Defesa Nacional

Parecer

Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª (GOV)

Autor: Deputado João
Montenegro

Aprova o Orçamento do Estado para 2023

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – ANÁLISE SETORIAL

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Preliminar

Ao abrigo do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição da República e do 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, que “Aprova o Orçamento do Estado para 2023”.

Por despacho de sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de emissão de relatório e às restantes Comissões Parlamentares, entre as quais a Comissão de Defesa Nacional, para elaboração do parecer setorial.

Cabe, assim, à Comissão de Defesa emitir parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, fundamentando-o com base no articulado da Proposta de Lei, no Relatório do Governo e/ou quadros e mapas que lhe são anexos.

Foi promovida, pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, a audição dos órgãos próprios de Governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A iniciativa em análise cumpre com os requisitos legais, formais e regimentais, em observância das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Defesa Nacional (CDN) exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das áreas que direta ou indiretamente respeitem à Defesa Nacional, incluindo a participação de Portugal no âmbito da PESC/PCSD, a cooperação no Domínio da Defesa e as Forças Nacionais Destacadas. Assim, no que respeita à iniciativa legislativa do Governo em análise, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª.

Comissão de Defesa Nacional

Refere-se ainda, por último, que a Comissão de Defesa Nacional realizará uma audição conjunta com a Comissão de Orçamento e Finanças para ouvir a Senhora Ministra da Defesa Nacional sobre a Proposta de Orçamento do Estado para 2023, dando assim cumprimento ao n. 2 e n.º 3 do artigo 211.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE II – ANÁLISE SETORIAL

No âmbito das atribuições e competências da Comissão de Defesa Nacional, do Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (OE2023) constante da Proposta de Lei N.º 38/XV/1.^a destaca-se o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.6 referente ao Programa Orçamental 04 “Defesa”, no qual o Governo identifica as políticas e medidas para o setor da Defesa, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento.

A - POLÍTICAS E MEDIDAS ORÇAMENTAIS

Do ponto de vista das **políticas e medidas orçamentais**, o Governo sublinha que a execução das políticas de Defesa Nacional permanecerá como missão principal a prossecução dos objetivos vitais para a segurança e defesa de Portugal enquanto Estado democrático e euro-atlântico, para a segurança e defesa dos portugueses onde quer que estejam e para a segurança regional e global em colaboração com os aliados e parceiros de Portugal, bem como a gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis.

Com efeito, é referido que o contexto atual, marcado pelo regresso da guerra convencional à Europa e de contestação à ordem de segurança europeia vigente, intima Portugal a acompanhar o reforço da defesa europeia e da solidariedade transatlântica, de acordo com os compromissos internacionais assumidos no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia.

De acordo com o texto do Relatório, são estas as premissas que tornam fundamental a continuação do investimento meios e equipamentos para as Forças Armadas, por forma a que estas possam cumprir cabalmente as suas missões, atuando como reserva

Comissão de Defesa Nacional

estratégica indispensável à resiliência do Estado português face emergências complexas.

De acordo com a proposta do Governo, o investimento em defesa, no entendimento do documento em análise “gera também valor acrescentado na investigação, na indústria, na inovação e contribuirá para a recuperação, a renovação e a internacionalização da economia portuguesa”.

Assim, o Governo identifica como prioritários seis eixos fundamentais para 2023 no âmbito das políticas e medidas orçamentais, cujo conteúdo se desenvolve adiante:

- 1. Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional;**
- 2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes;**
- 3. Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década;**
- 4. Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional;**
- 5. Impulsionar a economia de defesa;**
- 6. Dinamizar a componente externa de defesa nacional;**

1. Valorizar as pessoas ao serviço da defesa nacional;

Neste desígnio, o Relatório do Orçamento do Estado para 2023 anexo à Proposta de Lei em análise identifica como prioritário a *«melhoria contínua da sustentabilidade do modelo de prestação de serviço, do aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio as famílias dos militares e da conciliação do trabalho com a vida pessoal»*, bem como a prossecução e a execução do Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar e do Plano Setorial da Defesa Nacional para a igualdade.

Para o Governo, manter-se-á igualmente uma *«atenção especial ao estudo para a adequação dos mecanismos de recrutamento, retenção e reinserção, onde se destaca a criação do Quadro Permanente de Praças no Exército e na Força Aérea e o reforço do Regime de Contrato Especial, a par da aposta na formação e na qualificação»*.

Comissão de Defesa Nacional

Considerando a valorização das pessoas ao serviço da Defesa Nacional, é destacada a intenção de promover uma avaliação com vista à adoção de medidas que resultem na efetiva valorização das carreiras da defesa nacional, bem como o avançar de um plano plurianual de admissões na Polícia Marítima que possibilite assegurar o rejuvenescimento, manutenção dos graus de prontidão e eficácia operacional.

Salienta-se, ainda, a continuação do trabalho na reforma do sistema de saúde militar e o projeto do *campus* de saúde militar, a par do desenvolvimento da sustentabilidade da ação social complementar e da Assistência na Doença aos Militares, enquadrado no próximo ciclo estratégico do Instituto da Ação Social das Forças Armadas 2023 – 2025.

2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes

No subcapítulo referente ao reconhecimento e valorização dos Antigos Combatentes, refere o Governo que após a entrada em vigor do Estatuto do Antigo Combatente, continuará a zelar pela operacionalização plena dos direitos e benefícios consagrados, os quais procurará alargar e aprofundar, através de medidas concretas de apoio dirigidas aos Antigos Combatentes.

No que respeita aos Deficientes das Forças Armadas, serão promovidas políticas que permitam prevenir a sua dependência, precaridade, isolamento e exclusão.

3. Preparar a defesa nacional e, em especial, as Forças Armadas para os desafios da próxima década

O Governo destaca a revisão da Lei de Programação Militar, cuja execução deve estar assente no desenvolvimento da inovação e da geração de valor, com a aposta em programas conjuntos com aplicabilidade em missões civis, bem como a racionalização de meios e das estruturas de comando e a centralização do investimento, das aquisições e da gestão do património afeto à Defesa Nacional.

No domínio dos programas de investimento estruturantes para as missões de soberania e de interesse público, o Governo destaca o aumento das capacidades de ciberdefesa, em 2023, com o desenvolvimento de um novo plano de capacidades, suportado pela

Comissão de Defesa Nacional

Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço e pela Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

Prosseguir-se-á, também, o investimento no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), nomeadamente na implementação e execução do investimento «Centro de operações de defesa do Atlântico e plataforma naval» e do investimento «Meios de prevenção e combate a incêndios rurais».

Por fim, ainda sobre a preparação da defesa nacional para as próximas décadas, o Governo dá nota de que Portugal continuará a participar ativamente no *"Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da Política Comum de Segurança e Defesa da EU, em complemento com a NATO"*.

4. Aproximar a defesa nacional da sociedade e promover uma cultura de segurança e defesa verdadeiramente nacional

Em matéria de aproximação da defesa nacional à sociedade e da promoção de uma cultura de defesa verdadeiramente nacional, o Governo propõe-se a aprofundar os estímulos para a investigação científica, para o debate dos temas centrais da defesa junto da população, nomeadamente através de um melhor aproveitamento dos meios digitais, destacando a realização da quarta edição do Seminário de Defesa Nacional.

Será prosseguida, ainda, a continuação e aprofundamento das parcerias entre unidades e instituições militares e instituições de ensino e outros interlocutores civis relevantes, com o objetivo de maximizar a interação produtiva entre civis e militares, em geral, e, em particular, entre as mais jovens e a instituição militar. Mas também serão ampliadas as ações no âmbito do sistema educativo, procurando desenvolver iniciativas de promoção de uma educação para a segurança e a defesa, destacando-se para este efeito as iniciativas no âmbito do Referencial para a Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz.

A par do dia da Defesa Nacional, é manifestada a intenção de executar programas-piloto complementares, que permitam aos cidadãos experienciar atividades relacionadas com a vivência militar.

Por fim, o Governo refere que continuará a trabalhar na consolidação do Laboratório Nacional do Medicamento, em linha com os objetivos políticos traçados.

Comissão de Defesa Nacional

5. Impulsionar a economia de defesa

No âmbito do desenvolvimento da economia e das indústrias de defesa, o Governo considera este setor fundamental para a recuperação e renovação da economia portuguesa em 2023.

Este setor é apontado como fator de geração de valor e emprego qualificado, de internacionalização, inovação, investigação e desenvolvimento, sendo que em 2023, com base no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, será revista a estratégia de desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa.

O Governo procurará fortalecer, ainda, a participação em programas no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia (PESCO), do Fundo Europeu de Defesa (FED) ou o *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) da NATO e de outros programas cooperativos que permitam potenciar a internacionalização da economia de defesa.

6. Dinamizar a componente externa da defesa nacional

No que diz respeito às Forças Nacionais Destacadas, face ao novo quadro geoestratégico decorrente da invasão da Ucrânia pela Rússia, o Ministério da Defesa Nacional assegurará o compromisso da projeção de forças para o flanco leste da Organização do Tratado do Atlântico Norte, no cumprimento das obrigações de Portugal no quadro da Aliança Atlântica.

Existirá também uma contribuição para o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, concretamente no apoio à execução de medidas, como acontece com a coordenação da Medida de Assistência a Moçambique ou a participação de militares portugueses no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, com especial ênfase no continente africano.

O Governo prosseguirá o processo de renovação dos programas-quadro de Cooperação no Domínio da Defesa com os países africanos de língua oficial portuguesa e com Timor-Leste, valorizando fóruns de diálogo e tirando partido da capacidade de interlocução com diferentes espaços regionais.

Comissão de Defesa Nacional

É salientado, ainda, que durante o ano de 2023 Portugal assumirá a presidência da «Iniciativa 5+5 Defesa», assente na resposta a preocupações comuns no domínio da segurança e defesa na região do Mediterrâneo.

Por fim, continuará a ser dada prioridade ao desenvolvimento de projetos com valor multiplicador e relevo internacional, como é a edificação do *Atlantic Centre* na Região Autónoma dos Açores.

B - QUANTIFICAÇÃO DAS MEDIDAS E FONTES DE FINANCIAMENTO

De acordo com os dados disponibilizados no Relatório sobre o Orçamento do Estado para 2023 (OE2023) constante da Proposta de Lei n.º 38/XV/1ª, o Programa Orçamental “04 - Defesa”, evidencia o total da despesa de 2584,1 milhões de euros e de receita 2591,1 milhões de euros, como demonstra a Conta do Programa Orçamental, sendo também apresentados os encargos associados às medidas do Programa.

Segundo o mesmo documento, que acompanha a Proposta de Lei n.º 38/XV/1ª, a despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no financiamento por Receita de impostos (1950,1 milhões de euros), representando 75,4%, referindo-se ainda as receitas próprias com 13,2% (341,9 milhões de euros).

Na estrutura da receita por classificação económica destacam-se as vendas de bens e serviços, com 6%, e as transferências correntes e as de capital, com 10% e 2,2%, respetivamente.

Assim, nas receitas de vendas de bens e serviços salienta-se a Arsenal do Alfeite, com uma previsão de 41,2 milhões de euros, resultante essencialmente dos serviços de reparação naval prestados à Marinha portuguesa.

Na estrutura da despesa total consolidada par classificação económica destacam-se as despesas com o pessoal, com 44,4%, a aquisição de bens e serviços, com 30%, e o investimento, com 19,6%.

Importa ainda realçar a despesa da dotação específica afeta as Pensões de Reserva de cerca de 81,5 milhões de euros inscrita nos orçamentos dos Ramos das Forças Armadas.

Comissão de Defesa Nacional

Destaca o Governo que as despesas com aquisição de bens e serviços ascendem a 775,4 milhões de euros, destinando-se sobretudo à liquidação do princípio da onerosidade dos imóveis afetos às atividades operacionais das Forças Armadas, nos termos do artigo 4º da Portaria nº 397/2019, de 21 de novembro (180 milhões de euros). Destaque ainda para as intervenções previstas na Lei de Programação Militar, designadamente contratos de sustentação das aeronaves KC-390, de manutenção da frota dos helicópteros EH-101, operacionalização e modernização dos sistemas de armas das aeronaves F-16 e ainda a locação das aeronaves C-295 e dos meios aéreos no âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

O investimento ascende a 505,9 milhões de euros, dos quais 301,4 milhões de euros se enquadram no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM), em que se destacam as despesas relativas aos programas de aquisição das aeronaves militares de transporte estratégico KC-390 e a construção de dois navios de patrulha oceânica.

Na distribuição da despesa por dotação específica, verifica-se que apresenta maior peso a dotação com a Lei de Programação Militar, com 430,6 milhões de euros. De destacar o aumento em receita de impostos de 20 milhões de euros da Lei de Programação Militar, conforme previsto na Lei Orgânica nº 2/2019, de 17 de junho.

No Programa da Defesa, a medida 007 — Defesa Nacional — Forças Armadas representa 70,3% da dotação de despesa efetiva não consolidada, da qual se destacam os orçamentos dos ramos das Forças Armadas, com 1513,6 milhões de euros, seguindo-se a medida 005 — Defesa Nacional — Administração e Regulamentação, com 393,5 milhões de euros, representando 14,9%.

De salientar na medida 014 — Segurança e Ordem Públicas — Proteção Civil e Luta Contra Incêndios, que contempla a dotação de receitas de Impostos de 60,8 milhões de euros no orçamento da Força Aérea, essencialmente para locação de meios aéreos de combate a incêndios no âmbito do DECIR previsto na Resolução do Conselho de Ministros nº 160/2019, de 26 de setembro. Adicionalmente, está prevista a dotação de 2,9 milhões de euros conforme previsto na Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2021, de 4 de março, para meios próprios do DECIR.

Por fim, na medida 102 — PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA importa destacar a inscrição de 46 milhões de euros pela Marinha para financiar o Centro de Operações de Defesa do Atlântico e Plataforma Naval, o qual consubstancia a aquisição de um navio de natureza multifuncional para ser empregue em missões de natureza

Comissão de Defesa Nacional

científica e, pela Força Aérea, de uma dotação de 25,2 milhões de euros para aquisição de meios aéreos próprios pelo Estado para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), nomeadamente helicópteros ligeiros e médios

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Considera-se que a proposta de Orçamento do Estado apresentada pelo Governo, no que diz respeito à Defesa Nacional, se encontra em linha com exercícios orçamentais anteriores, sem acomodar devidamente aquele que é o contexto geopolítico atual, bem como os compromissos pelo Estado português junto da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Num contexto de regresso da guerra convencional ao continente europeu e em que vários Estados-membros da União Europeia, aliados e países parceiros de Portugal executam esforços significativos para robustecer a sua defesa e modernizar as suas Forças Armadas, o aparente reforço de verbas que esta Proposta de Orçamento pretende introduzir revela-se insuficiente para que Portugal possa cumprir com os objetivos assumidos.

Neste sentido, importa recordar que ainda em junho deste ano, aquando da realização da Cimeira da NATO em Madrid, o Governo português assumiu o compromisso de atingir a meta de investimento de 1.66% do PIB em defesa no ano de 2023, um objetivo que dificilmente será atingido ao olhar para a proposta de orçamento apresentada.

Concomitantemente, a ausência de um verdadeiro reforço de verbas para a Defesa Nacional na proposta de Orçamento reflete-se também na ordem interna, onde não é promovida uma efetiva e necessária valorização da carreira militar, com exceção da introdução da criação do Quadro Permanente de Praças no Exército e na Força Aérea, que foi uma medida proposta pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata em sede de debate na especialidade dos últimos dois Orçamentos do Estado e rejeitada nesses dois exercícios.

Com efeito, no que à Defesa Nacional diz respeito, esta proposta de Orçamento do Estado prossegue em linha com exercícios orçamentais anteriores, de

Comissão de Defesa Nacional

desinvestimento nas Forças Armadas e de deterioração da própria Condição Militar, considerando a ausência de medidas urgentes, de natureza financeira e estatutária, para resolver o problema crónico e estrutural das Forças Armadas, que se prende com as dificuldades de recrutamento e retenção de efetivos militares.

PARTE IV - CONCLUSÕES

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 10 de outubro de 2022, a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª - Aprova o Orçamento do Estado para 2023;

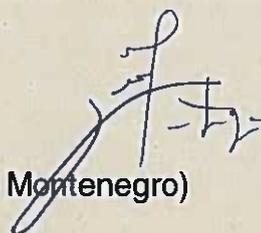
1. A referida Proposta de Lei e o Relatório Anexo sobre o Orçamento do Estado para 2023 foram objeto de análise e apreciação pela Comissão de Defesa Nacional, nos termos do presente Parecer;
2. Em especial foram analisadas as áreas relativas à competência da Comissão de Defesa Nacional, nomeadamente o Capítulo Cinco, referente aos Programas Orçamentais e Políticas Públicas Setoriais, e especificamente o subcapítulo 5.6 referente ao Programa Orçamental 04 "Defesa", no qual se identificam as políticas e medidas para o setor da Defesa, bem como a quantificação destas medidas e respetivas fontes de financiamento;
3. Na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, a Proposta de Lei foi analisada e cumpre os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo plenário da Assembleia da República, cabendo a esta Comissão de Defesa Nacional emitir o respetivo Parecer;
4. Em conformidade, a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª - Aprova o Orçamento do Estado para 2023, no que respeita a área da Defesa Nacional, está em condições de ser remetida a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º

Comissão de Defesa Nacional

3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

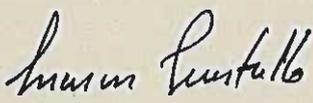
Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2022

O Deputado Autor do Relatório



(João Montenegro)

O Presidente da Comissão



(Marcos Perestrello)