

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 27/XII

APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2012

Ministério da Defesa Nacional

I - CONSIDERANDOS

1- Nota prévia

Em 17 de Outubro de 2011, o Governo entregou na Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 27/XII (PPL 27/XII), que aprova o Orçamento do Estado para 2012, 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 a Presidente da Assembleia da República, de 17 de Outubro de 2011, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para efeitos de emissão de relatório e

às restantes comissões parlamentares especializadas permanentes – v. g. à Comissão de Defesa Nacional – para elaboração de parecer.

O Parecer da Comissão de Defesa Nacional (CDN) é emitido nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR. Cabe, assim, a esta comissão a feitura de um parecer, o qual se fundamenta no articulado da Proposta de Lei, no Relatório do Governo e nos quadros e mapas que lhes são anexos.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 27/XII encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 3 e 4 de Novembro e a respectiva votação na generalidade para dia 4. A audição na especialidade do Senhor Ministro da Defesa Nacional está agendada para 9 de Novembro.

2 – Apresentação global sumária OE2012/Defesa

2.1.1 – As Políticas

O Relatório do Governo sobre o Orçamento do Estado para 2012 (OE-2012) baliza a actividade do Ministério da Defesa Nacional (MDN) em três grandes eixos de acção, definidos como se segue:

- a) Cumprimento dos compromissos internacionais do Estado Português, decorrentes do Programa de Ajuda Económica e Financeira (PAEF);
- b) Contribuição para a segurança e desenvolvimento globais;
- c) Concretização do processo de reestruturação do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e das Forças Armadas (FA).

Visa-se com a articulação entre estes três eixos, que enforma as linhas de actuação política do MDN, limitar pela reestruturação interna os efeitos de uma situação económico-financeira adversa.

a) Cumprimento dos compromissos decorrentes da ajuda internacional

O Governo explica que concebeu o Orçamento da Defesa Nacional para 2012 de modo a que este incorpore as contingências decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), participando, assim, no esforço de contenção da despesa pública. Assim, o *supra* citado relatório indica como medidas que visam a consolidação orçamental nesta área:

- O impedimento de consequências financeiras associadas a promoções e progressões;
- A limitação dos efectivos em regime de contrato (RC) e em regime de voluntariado (RV), assim como dos militares em formação;
- A definição do momento da produção de efeitos de eventuais promoções;
- O não pagamento de prestações pecuniárias sempre que o termo do serviço militar seja da responsabilidade do militar;
- Redução de 30% do custo anualmente suportado pela Assistência na Doença aos Militares (ADM);
- Redução acrescida de 19,59% dos valores a inscrever na LPM (alínea b) art.º 14.º da PPL n.º 27/XII), em relação à anteriormente definida de 40%.

b) Contribuição para a segurança e desenvolvimento globais

Se na alínea anterior se tipificam e enumeram as restrições de natureza financeira e incidência orçamental, nesta elencam-se as propostas de actuação e compromisso da política da Defesa Nacional para com a Segurança Internacional.

As áreas de compromisso político são a NATO, a União Europeia (UE), as Forças Nacionais Destacadas (FND), o Magrebe e a Cooperação Técnico-Militar (CTM), destacando-se as seguintes medidas:

- No que concerne à NATO: instalação em Portugal da *Strike Force* NATO e transferência da Escola do Sistema de Informação e Comunicações;
- No respeitante à UE: atento acompanhamento do MDN relativamente ao processo de consolidação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) consagrada no Tratado de Lisboa e às respectivas formas de Cooperação Estruturada Permanente e Cooperções Reforçadas;
- Quanto às FND: manutenção do empenhamento nas missões internacionais consideradas politicamente essenciais e integração pioneira de um contingente militar de um país lusófono (Timor-Leste);
- No âmbito do Magrebe: reforço do relacionamento com estes países no âmbito das relações externas bilaterais de Defesa;
- No que concerne à CTM: consolidação dos projectos em curso, valorização da formação em Portugal e desenvolvimento de novas áreas de cooperação com os nossos parceiros de África e de Timor-Leste, num quadro bilateral e também no âmbito da CPLP.

c) Concretização do processo de reestruturação do MDN e das Forças Armadas (FA)

O Governo destaca ainda como prioridade política a reforma administrativa do Ministério da Defesa e a esperada melhoria da qualidade dos serviços prestados, no âmbito do PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central).

Neste domínio, são de referir as seguintes medidas:

- Criação de um “Balcão Único”, tendo em vista facilitar o acesso e acelerar procedimentos nos actos relativos aos Antigos Combatentes e aos Deficientes das Forças Armadas;
- Reestruturação dos Estabelecimentos Fabris do Exército, admitindo acréscimo de encomendas às Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE);
- Interoperabilidade entre as capacidades vocacionadas para a actuação militar e não militar, permitindo a cooperação entre Ministérios;
- Conclusão da revisão da LPM e da LPIM (Lei de Programação das Infra-estruturas Militares)¹, sobre cuja execução o Governo admite ter dúvidas, na presente conjuntura;
- Partilha de equipamentos militares (objectivo a inscrever na revisão da LPM, melhorando a poupança, profissionalização e coordenação);
- Reestruturação do sector empresarial da Defesa, tendo em vista conferir-lhe sustentação, iniciar processos de privatização e procurar novos parceiros e parcerias internacionais;

¹ Anote-se que a LPIM, válida por dois sexénios, deve ser revista nos anos ímpares

- Racionalização de recursos humanos, financeiros e materiais na Saúde Militar, com a definição do local de funcionamento do Hospital das Forças Armadas e respectiva instalação e o a redução de 30% das verbas da ADM;
- Reforma do ensino militar².

Ainda no âmbito da acção política do Governo em matéria de gestão orçamental na área da Defesa Nacional, pese embora não seja feita qualquer referência no relatório do Governo, parece ser de referir que, no artigo 5.º da PPL n.º 27/XII, sob a epígrafe “afecção do produto da alienação e oneração de imóveis” se prevê no n.º 2 um regime de excepção à regra de que esta afectação é feita até ao máximo de 50% para o organismo ou serviço proprietário ou que está afecto para o MDN. Com efeito, neste Ministério o produto da alienação e da oneração do património do Estado pode por despacho do membro do Governo responsável pelas Finanças reverter até 75% se for destinado ao reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, bem como à regularização dos pagamentos efectuados ao abrigo das Leis n.ºs 9/2002³, de 11 de Fevereiro, 21/2004⁴, de 5 de Junho, e 3/2009, de 13 de Janeiro⁵, pela Caixa Geral de Aposentações, I.P. e pelo orçamento da segurança social, e ainda a despesas com a construção e manutenção de infra-estruturas afectas ao MDN e à

² O estudo e caracterização aprofundados deverão iniciar-se em 2011 e a reforma definida em conformidade.

³ Regime jurídico dos períodos de prestação de serviço militar de ex-combatentes, para efeitos de aposentação e reforma.

⁴ Altera o âmbito de aplicação pessoal da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, que regula o regime jurídico dos períodos de prestação de serviço militar de ex-combatentes, para efeitos de aposentação e reforma

⁵ Regula os efeitos jurídicos dos períodos de prestação de serviço militar de antigos combatentes para efeitos de atribuição dos benefícios previstos nas Leis n.ºs 9/2002, de 11 de Fevereiro, e 21/2004, de 5 de Junho

aquisição de equipamentos destinados à modernização e operação das Forças Armadas.

Merece ainda referência o artigo 7.º da PPL n.º 27/XI, que autoriza o Governo a proceder a alterações orçamentais entre capítulos do orçamento do MDN decorrentes da Lei do Serviço Militar, da reestruturação dos estabelecimentos fabris das Forças Armadas, das alienações e reafectações dos imóveis afectos às Forças Armadas, no âmbito das missões humanitárias e de paz e dos observadores militares não enquadráveis nestas missões e a transferir verbas do MDN para a Caixa Geral de Aposentações e para a Segurança Social destinadas ao reembolso do pagamento das prestações aos Antigos Combatentes previstas nas Leis n.º 9/2002 e n.º 21/2004.

2.1.2 - O Orçamento da Defesa para 2012

No capítulo do Relatório do Governo sobre o OE-2012 dedicado à política sectorial de Defesa Nacional (pags. 162 a 166), refere-se que a previsão orçamental consolidada para o ano de 2012 no que respeita à Defesa Nacional ascende a 2 216 M€ de despesa total consolidada (2 212,2 M€ a despesa efectiva), repartida pelos serviços integrados (2 050 M€), serviços e fundos autónomos (145,7 M€), entidades públicas reclassificadas (26,8 M€) e, ainda, 6,9 M€ na consolidação entre e intra-sectorios.

A despesa total consolidada do ministério em 2012 decresce, assim, de 3,9%, face à estimativa de 2011 (2 305 M€).

Quadro IV.6.1. Ministério da Defesa Nacional - Despesa Total Consolidada
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	2.176,7	2.050,4	-5,8	92,2
1. Funcionamento	2.175,4	2.035,8	-6,4	91,6
1.1. Com cobertura em receitas gerais	1.947,7	1.795,8	-7,8	80,8
Funcionamento em sentido estrito	1.420,8	1.366,7	-3,8	61,5
Dotações específicas	526,9	429,1	-18,6	19,3
Lei da Programação Militar	278,2	230,7	-17,1	10,4
Forças Nacionais Destacadas	75,0	52,0	-30,7	2,3
Pensões de Reserva	115,2	105,4	-8,5	4,7
Encargos com a saúde	58,5	41,0	-30,0	1,8
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	227,8	240,0	5,4	10,8
2. Investimentos	1,2	14,6	1.074,9	0,7
2.1. Financiamento nacional	1,2	14,6	1.074,9	0,7
2.2. Financiamento comunitária	0,0	0,0	-	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	140,6	145,7	3,6	6,6
Entidades Públicas Reclasificadas	-	26,8	-	1,2
Consolidação entre e intra-subsectores	11,7	6,9	-40,9	-
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.305,6	2.216,0	-3,9	-
DESPESA EFECTIVA	2.303,9	2.212,2		

O decréscimo de 5,8% na despesa do subsector Estado deve-se, explica-se no relatório, à contenção orçamental nos encargos com pessoal e nas dotações específicas. A redução das verbas afectas à LPM é de 59,6% face ao inicialmente previsto. A dotação das FND reduz-se de 30,7%. As pensões de reserva reduzem-se em 8,5%; esse efeito é obtido pela previsão de que as aposentações superarão largamente as passagens à reserva. A redução de 30% dos encargos com a saúde completa este quadro de forte corte orçamental, em áreas que se referem ao investimento e a prestações sociais ou em espécie.

A despesa total consolidada dos serviços e fundos autónomos cresce, porém, 22,6% face a 2011. A estrutura da despesa total consolidada por **classificação económica** mostra que as despesas com o pessoal absorvem 54,6% do total, seguindo-se a aquisição de bens e serviços com um peso de 20,3% e a aquisição de bens de capital com 10,8%. A despesa ajustada por medidas dos programas é explicitada no quadro anexo:

Quadro IV.6.4. Ministério da Defesa Nacional Despesa Ajustada por Medidas dos Programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012(%)
P006 DEFESA		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração Geral	2,3	0,1
- Investigação científica de carácter geral	0,1	0,0
Defesa Nacional		
- Administração e regulamentação	222,0	10,0
- Investigação	9,0	0,4
- Forças Armadas	1.818,6	81,8
- Cooperação militar externa	6,2	0,3
Segurança e ordem públicas		
- Protecção civil e luta contra incêndios	1,2	0,1
Educação		
- Estabelecimentos de ensino não superior	1,7	0,1
- Ensino superior	2,2	0,1
Saúde		
- Hospitais e clínicas	62,1	2,8
Segurança e acção social		
- Segurança social	2,5	0,1
- Acção social	53,0	2,4
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Cultura	1,3	0,1
Indústria e energia		
- Indústrias transformadoras	26,8	1,2
Outras funções económicas		
- Diversas não especificadas	14,0	0,6
DESPESA TOTAL	2.222,9	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.216,0	
DESPESA EFECTIVA	2.212,2	

A medida de valor mais expressivo é a relativa às Forças Armadas, que representa 81,8% da despesa total, face aos 64,5% na estrutura do orçamento de 2011.

No ponto do Relatório do Governo dedicado à classificação funcional (página 79), prevê-se que a despesa do Estado com a Defesa Nacional seja de 1.956,5€, o que representa um decréscimo em relação a 2011 (2.014,1€) e 2010 (3.079,8€).

No ponto sobre a classificação orgânica (página 80), estima-se que a despesa do MDN para 2012 seja 2.050 milhões de euros (em 2011, o valor foi de 2.175,7 milhões de euros).

No que se refere à percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) dedicada à Defesa Nacional, este continua aquém do objectivo estabelecido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de haver, à escala do nosso PIB, uma aproximação gradual do nível de despesas e investimentos na defesa nacional ao nível médio praticado nos países europeus da NATO (2% do PIB)⁶, já que se prevê que as despesas da Defesa Nacional representem 1,1% do PIB.

No quadro *infra*, é possível analisar a evolução da percentagem da despesa na Defesa Nacional em relação ao PIB, nos últimos 10 anos:

ANO	% Despesa da Defesa no PIB
OE/2002	1,27%
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%
OE/2010	1,5%
OE/2011	1,2%
PPL OE/2012	1,1%

⁶ De acordo com o ponto 9.2 do Conceito Estratégico de Defesa Nacional: “A programação financeira das Forças Armadas é uma condição necessária para o cumprimento dos objectivos da política de defesa nacional, tal como o é a modernização dos respectivos equipamentos. Neste quadro, o Estado deve ter como objectivo, à escala do 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».

Por último, quanto às dotações para os três ramos das Forças Armadas, a verba mais elevada prevista na proposta de Orçamento para 2012 é atribuída ao Exército, com 669.272.896 euros, seguindo-se a Marinha, com 512.130.302 euros, e a Força Aérea, com 350.236.488 euros.

Nos últimos anos, a evolução das dotações orçamentais afectas aos três ramos das Forças Armadas tem sido a seguinte⁷:

RAMOS	OE 2005	OE 2006	OE 2007	OE 2008	OE 2009	OE 2010	OE 2011	PPL OE 2012
Marinha	403,8	331,7	321,9	321,6	387,2	594,9	513,9	512,1
Exército	595,6	511,5	492,6	490,5	565,4	734,0	665,2	669,3
Força Aérea	306,7	264,8	254,8	254,4	286,0	410,1	396,8	350,2
Total	1306,1	1108	1069,3	1066,5	1238,6	1739	1575,9	1531,6

⁷ Valores em milhões de euros.

II – OPINIÃO DO RELATOR

O autor deste parecer integra a maioria qualificada que se comprometeu politicamente com a celebração pelo Estado português de um acordo internacional sobre um Programa de Assistência Económica e Financeira. Perfilha, pois, do entendimento de que o saneamento financeiro e a recuperação económica do nosso País implicam a austeridade prescrita na séria e rigorosa execução dos termos do Memorando de Entendimento com a UE e o FMI.

O autor examinou conscienciosa e detidamente esta proposta de Orçamento da Defesa Nacional para 2012, retendo e assinalando, com fidelidade, as medidas essenciais, nos termos em que foram propostas pelo Governo. Mas, feito esse exercício, reiterado o seu compromisso político, esta proposta de orçamento para a Defesa Nacional não deixou de trazer ao signatário algumas dúvidas relativas à exequibilidade dos objectivos propostos em face dos recursos orçamentais previstos e as consequências para a Defesa Nacional da prossecução desta proposta de orçamento, nomeadamente no que concerne:

- a) Aos cuidados de saúde a serem prestados aos militares em face da verba de 41 M€ destinada à ADM, que parece ser inferior à necessária ao seu funcionamento austero, mesmo tendo presente que o Memorando determina um corte de 30% na Saúde;
- b) Aos compromissos em curso que possivelmente deixarão de ser cumpridos em face de uma nova redução de mais 19,56% do investimento na LPM, proposta por este Governo, acrescida à redução já envidada pelo anterior Governo de 40%, atendendo a que o PAEF apenas determina que não seja tomado qualquer novo compromisso em sede de LPM;

- c) Ao modo como serão atingidos os compromissos internacionais exigidos pelo PAEF de redução de 10% do pessoal militar durante o período de 2011 a 2014, tendo em conta que a presente proposta de OE para a Defesa Nacional aumenta as despesas com pessoal em 1,04%;
- d) À aplicabilidade ou não das normas da presente proposta de orçamento do Estado relativas à suspensão dos subsídios de férias e natal, que representam uma redução de 14% dos vencimentos, aos Deficientes das Forças Armadas, já que a proposta de lei não é clara e a concretização desta medida poderia atentar contra o carácter indemnizatório das suas subvenções, consagrado em lei e objecto de consenso nacional;
- e) As dificuldades inerentes ao congelamento das promoções e progressões, previsto nesta proposta de lei e já em vigor este ano por imposição do Orçamento do Estado para 2011, numa carreira que assenta na hierarquia e cujas funções desempenhadas estão relacionadas com determinados graus hierárquicos.

Em suma, esta proposta de Orçamento para a área da Defesa Nacional levanta algumas dúvidas e preocupações ao autor do presente parecer, em termos das suas consequências para a Defesa Nacional, pelo que confia que venha a ser reponderada.

III - CONCLUSÕES

1. A previsão orçamental da despesa total consolidada para o ano de 2012 é de 2 216 M€, repartida em 2 050 M€ pelo subsector Estado e em 145,7 M€ pelos serviços e fundos autónomos, destinando-se 26,8 M€ às entidades públicas reclassificadas.
2. Em relação ao ano em curso, a proposta de Orçamento para 2012 prevê uma variação de menos 3,9% da despesa total consolidada. Talvez por a compressão das despesas da Defesa já vir a ser realizada há vários exercícios orçamentais, o decréscimo proposto para o próximo ano é diferente da diminuição de 11,1% lograda no orçamento deste ano.
3. As despesas com pessoal representam 54,6% do total, seguindo-se a aquisição de bens e serviços com um peso de 20,3% e a aquisição de bens de capital com 10,8%.
4. A dotação das Forças Armadas ascende a 81,8% do orçamento do Ministério da Defesa. Tal corresponde a um acréscimo de cerca de 17 pontos percentuais em relação ao orçamento corrente.
5. A PPL n.º 27/XII prevê uma redução de 59,56% das verbas disponíveis na Lei de Programação Militar.
6. Os encargos com as Forças Nacionais Destacadas baixarão de 75 para 52 M€, isto é, reduzir-se-ão em 30,7%.
7. Nestes termos, a Comissão de Defesa Nacional é do seguinte

PARECER

A Proposta de Lei n.º 27/XII/1.^a, no que respeita a área da Defesa Nacional, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, 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, 27 de Outubro de 2011.

O Presidente da Comissão,

O Deputado Autor do Parecer

José de Matos Correia

António Braga