



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Defesa Nacional

Exmo. Senhor
Dr. Eduardo Cabrita
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública

Of. n.º 43/3.ª CDN/2013

06-06-2013

Senhor Presidente:

Para os devidos efeitos, junto se envia o Parecer da Comissão de Defesa Nacional referente à Proposta de Lei n.º 151/XII/2.ª – (Procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2013, aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro), na parte respeitante ao Ministério da Defesa Nacional, apreciado na reunião de 6 de Junho de 2013.

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

Com os melhores cumprimentos, *também*

O Presidente da Comissão,


(José de Matos Correia)

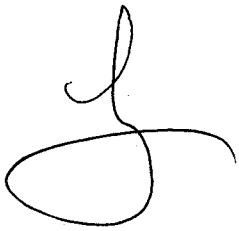


Comissão de Defesa Nacional

Parecer
PROPOSTA DE LEI N.º 151/XII/2.ª

Autor: Deputado
Marcos Perestrello

**Procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2013,
aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.**



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Nota prévia

Em 31 de maio de 2013 o Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a proposta de lei n.º 151/XII/2.ª (GOV), que *procede à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2013, aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.*

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, de 31 de maio de 2013, a iniciativa em apreço foi admitida, baixando à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP). Nessa mesma data, a COFAP enviou à Comissão de Defesa Nacional (CDN) um «convite a emissão de pronúncia» sobre a proposta de lei, no âmbito das competências que lhe estão adstritas, e «tendo em consideração as matérias» constantes da iniciativa, até ao dia 6 de junho.

O debate em Plenário está agendado para o dia 7 de Junho.

A análise que se segue é marcada não só pelo pouco tempo decorrido entre a entrada da proposta de lei, o seu envio à Comissão de Defesa Nacional e o agendamento da apreciação em Plenário – menos de uma semana - como também porque a escassez de elementos disponibilizados pelo Governo não habilitam a CDN a uma apreciação mais aprofundada das alterações propostas na sua área de competências. É de registar que o Relatório do Governo que acompanha a proposta de lei não contém qualquer indicação da expressão orçamental das medidas específicas propostas para o sector.

A presente proposta de lei surge na sequência dos resultados da sétima missão de avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e visa proceder à alteração dos artigos 3.º, 11.º, 51.º, 119.º, 124.º, 131.º, 143.º, 148.º e 194.º, bem como dos mapas I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, e XV anexos à Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2013.

Não obstante o presente Parecer se cingir às questões orçamentais da Defesa Nacional, não podem deixar de ser referidos dois aspetos assinalados no Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), pelo impacto que

Comissão de Defesa Nacional

esses fatores podem vir a ter na capacidade de cumprimento do orçamento retificado e na possibilidade de virem a obrigar a nova retificação orçamental no presente exercício.

Assim, a UTAO considera que «o cenário macroeconómico considerado no OER/2013 prevê uma contração do PIB de 2,3%, o que representa uma revisão em baixa de 1,3 p.p. em relação ao OE/2013. Esta alteração decorreu sobretudo de um contributo mais negativo da procura interna. O cenário macroeconómico apresenta riscos descendentes, relacionados com a possível contração mais acentuada da procura externa relevante para as exportações portuguesas e com os efeitos restritivos das medidas de consolidação orçamental. Ademais, destaca-se a projeção do deflador do PIB de 1,8%, que não se concretizando terá efeitos significativos na diminuição do PIB nominal e, conseqüentemente, na receita fiscal. Relativamente aos riscos ascendentes, faz-se notar que o cenário macroeconómico não contempla os potenciais efeitos positivos das medidas de crédito fiscal extraordinário de apoio ao investimento» (*).

E prossegue: «A presente proposta do OER/2013 tem subjacente uma margem relativamente estreita face ao limite para o défice estabelecido no âmbito da 7.ª avaliação regular para efeitos de cumprimento dos critérios quantitativos de desempenho do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro»(*).

(* UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 4/2013 • Análise da 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2013, Pag.2)

2 – Síntese da iniciativa

2.1 Aspetos a salientar da Lei do Orçamento do Estado para 2013, aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

O Relatório do Governo sobre o OE2013 orienta a atividade do Ministério da Defesa Nacional (MDN) tendo presentes os objetivos permanentes da política de defesa nacional e as missões atribuídas às Forças Armadas, tal como constitucionalmente definidas, num ambiente de contexto internacional incerto e num quadro cooperativo alargado.

Destacam-se seis áreas de atuação com objetivos de redução da despesa:

1) Ajustamentos nos Estabelecimentos Militares de Ensino não superior, integrando e otimizando recursos do projeto educativo assente nas características da instituição militar;

Comissão de Defesa Nacional

- 2) Novos modelos organizacional e jurídico dos Estabelecimentos Fabris do Exército, continuando reforma de 2012;
- 3) Trabalhar com vista ao início da atividade do Pólo de Lisboa do HFAR (Hospital das Forças Armadas) e avaliar reforma do sistema de Saúde Militar;
- 4) Medidas de redução do custo anual da ADM (Assistência na Doença aos Militares), em linha com o internacionalmente acordado;
- 5) Implementar, até final do ano de 2013, o Balcão Único de apoio aos Antigos Combatentes e Deficientes das Forças Armadas;
- 6) Revisão das Leis de Programação Militar (LPM) e de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM). A LPM sofrerá uma revisão em baixa de 45,71%;

2.2. Síntese da Proposta de Lei n.º 151/XII

A proposta de lei em análise visa introduzir alterações ao Orçamento do Estado para 2013¹, ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares², o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado³, o Estatuto dos Benefícios Fiscais⁴, à lei que Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2013 a 2016⁵ e ainda, no que respeita especificamente à área de competências da CDN, ao Decreto-Lei n.º 172/94, de 25 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/95, de 7 de abril, que regula a atribuição de alojamento aos militares dos quadros permanentes, quando colocados em localidade situada fora do local da sua residência habitual.

A iniciativa contém ainda outras disposições referentes especificamente à área da defesa nacional - o artigo 11.º (suspensão das atividades do Dia da Defesa Nacional no 2.º semestre de 2013) e o artigo 13.º (transferências para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas).

¹ Aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

⁵ Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

Comissão de Defesa Nacional

O Relatório do Ministério das Finanças, que acompanha a Proposta de Alteração ao Orçamento do Estado para 2013, refere ainda nas páginas 7 e 13, como exemplo de medidas de contenção orçamental, o aumento das contribuições dos beneficiários para os subsistemas de protecção na doença (ADSE, SAD e ADM) e redução da respetiva contribuição a suportar pela entidade empregadora. Contudo, no articulado da Proposta de Lei n.151/XII, objeto deste Parecer, não existe qualquer referência nesse sentido. Note-se ainda que o grau de desagregação dos mapas anexos também não permite perceber se os mesmos já consideram ou não essa alteração.

Globalmente, o Mapa III demonstra que, nas funções gerais de soberania, a Defesa Nacional tem uma diminuição de 1,38%; o Mapa II, relativo às despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, demonstra uma redução da despesa com o Estado-Maior General das Forças Armadas, a Marinha, o Exército, a Força Aérea e os Projectos, a par de uma subida significativa da despesa com Gabinetes dos membros do Governo e serviços centrais de suporte.

MAPA II			
DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS, POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA, ESPECIFICADAS POR CAPÍTULOS			
MINISTERIO DA DEFESA	OE Ret	OE 2013	Tx Var
GABINETES DOS MEMBROS DO GOVERNO E SERV CENTRAIS DE SUPORTE	495.572.567	467.023.267	6,11%
ESTADO-MAIOR-GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS	43.978.132	44.931.469	-2,12%
MARINHA	531.787.008	549.948.270	-3,30%
EXERCITO	632.979.554	657.887.911	-3,79%
FORÇA AÉREA	337.930.481	350.278.537	-3,53%
PROJETOS	16.319.062	16.737.500	-2,50%
TOTAL	2.058.566.804	2.086.806.954	-1,35%

MAPA III			
DESPESAS DOS SERVIÇOS INTEGRADOS POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL			
FUNÇÕES GERAIS DE SOBERANIA	OE Ret	OE 2013	Tx Var
DEFESA NACIONAL	1.958.036.975	1.985.486.945	-1,38%
TOTAL	1.958.036.975	1.985.486.945	-1,38%

2.3. – Alterações ao Decreto-Lei n.º 172/94, de 25 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/95, de 7 de abril

O Decreto-Lei n.º 172/94, de 25 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/95, de 7 de abril, regula a atribuição de alojamento aos militares dos quadros permanentes, quando colocados em localidade situada fora do local da sua

Comissão de Defesa Nacional

residência habitual. A proposta de lei *sub judice* visa introduzir alterações aos seus artigos 1.º, 7.º, 9.º e 10.º.

O artigo 1.º do referido Decreto-Lei prevê que «os militares das Forças Armadas dos quadros permanentes na efetividade de serviço têm direito a alojamento condigno, para si e para o seu agregado familiar, a fornecer pelo Estado mediante o pagamento de uma contraprestação mensal, quando sejam colocados em local distanciado de mais de 30 km da localidade da sua residência habitual». Nos termos da proposta de lei em análise, o Governo propõe que aquela distância passe a «mais de 100 km, contados de acordo com o previsto no artigo 12.º» (que define a forma de contagem das distâncias no âmbito do referido diploma).

As alterações propostas aos artigos 7.º - que define o valor do suplemento de residência (o qual, nos termos do artigo 2.º do mesmo diploma, é devido quando o militar tem direito a alojamento mas não seja possível fornecê-lo) - e 9.º - que estabelece as situações em que o direito a alojamento por conta do Estado ou a suplemento de residência não é conferido - consistem na adequação da distância prevista como condição para atribuição do direito regulado por aquele Decreto-Lei ao proposto para o artigo 1.º, substituindo-se em todos os casos a referência à distância de «30 km» por «100 km».

Idêntica alteração é a que é proposta ao n.º 2 do artigo 10.º, que define o momento de aquisição e a caducidade do direito a alojamento ou a suplemento de residência. Ou seja, previa-se que o militar que deixasse de ter a sua residência habitual a mais de 30 km do local em que se encontrava colocado perderia aquele direito (e nunca antes de decorridos dois anos após a sua aquisição), propondo-se agora que essa distância passe a ser de mais de 100 km.

Já no que se refere à caducidade do direito por mero decurso do tempo, previa-se que, mantendo-se o militar colocado no mesmo concelho ou a menos de 30 km dos limites do mesmo, (n.º 3 do artigo 10.º), tal ocorria em qualquer caso após cinco anos da sua aquisição. O Governo vem propor que aquele prazo seja diminuído para três anos e a distância de referência passe para os 50 km, excetuando-se as situações em que os militares se mantenham colocados numa região autónoma em que não tenham residência habitual, casos em que o direito caduca ao fim de cinco anos.



Comissão de Defesa Nacional

Por força desta medida, passa a considerar-se normal que os militares possam registar movimentos pendulares diários na ordem dos 200Km, sem que tenham qualquer tipo de compensação por isso (quando antes a dimensão máxima desses movimentos seria de 60Km).

Não está previsto período de transição na aplicação desta medida, não é fornecida informação sobre o número de militares abrangidos, nem quanto ao seu impacto orçamental.

O Governo optou por não reformular os suplementos atribuídos aos militares e por manter o cálculo do suplemento de residência a partir de uma percentagem da remuneração base, ao contrário dos imperativos da Lei 12-A/2008, que determinam a fixação de um valor concreto.

2.4. Dia da Defesa Nacional

De acordo com o artigo 11.º da proposta de lei, o Governo pretende que as atividades do Dia da Defesa Nacional sejam suspensas durante o segundo semestre de 2013, devendo entretanto ser estudado e proposto um novo modelo que cumpra os objetivos fixados no artigo 11.º da Lei do Serviço Militar (LSM) e promova um maior envolvimento das entidades públicas referidas no n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento daquela Lei.

O Dia da Defesa Nacional foi instituído pela Lei do Serviço Militar, aprovada pela Lei n.º 174/99, de 21 de setembro, e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2008, de 6 de maio, a qual estabelece, no seu artigo 11.º, que o mesmo visa «*sensibilizar os jovens para a temática da defesa nacional e divulgar o papel das Forças Armadas, a quem incumbe a defesa militar da República*».

O mesmo artigo prevê que aquela sensibilização e divulgação envolvem, designadamente, «*informação escrita descrevendo os preceitos constitucionais que se relacionam com a defesa nacional, os princípios gerais que se relacionam com as Forças Armadas, direitos e deveres dos cidadãos, assim como os objetivos do serviço militar e as diferentes possibilidades que se lhes oferecem durante e após o serviço militar, acções de formação sobre os objetivos da defesa nacional, sobre as missões essenciais das Forças Armadas, a sua organização, os recursos que lhes estão afectos e informação sobre as formas de prestação de serviço*».



Comissão de Defesa Nacional

A LSM estipula que a comparência ao Dia da Defesa Nacional *constitui um dever de todos os cidadãos, podendo ocorrer a partir do 1.º dia do ano em que completem a idade de 18 anos e enquanto a mantenhão.*

A presente Proposta de Lei suspende a implementação do Dia da Defesa Nacional num determinado período (setembro a Dezembro de 2013), mas não “isenta” nenhum cidadão do cumprimento do dever militar que lhe está associado. É por isso necessário garantir que todos os cidadãos que deveriam cumprir este dever no período que agora se suspende reúnam ainda as condições legais para o cumprir quando da sua reativação, por sinal com novo formato.

2.5. – Transferências para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas

A proposta de lei em análise contém uma autorização ao Governo para transferência do orçamento do Ministério da Defesa para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas do montante máximo de €40 000 000 para fazer face ao pagamento de suplementos de pensão, estipulando-se desde logo que os montantes transferidos são obrigatoriamente restituídos pelo Fundo de Pensões, mediante retenção, por parte do MDN, do produto da rentabilização dos bens imóveis que lhe estejam afetos.

PARTE II – OPINIÃO DO AUTOR DO PARECER

Sem prejuízo de análise mais aprofundada em debate na especialidade, a presente Proposta de Lei merece os seguintes comentários:

1. A alteração do subsídio de residência traduz-se numa redução efetiva do rendimento disponível de muitos militares, e é apresentada sem qualquer informação relativa aos seus impactos. Entendo que uma medida desta natureza, deveria obrigar a uma maior reflexão e ao estabelecimento de um período transitório.

2. O Dia da Defesa Nacional decorre da Lei do Serviço Militar (Lei n.º 174/99 de 21 de setembro), que é uma Lei de valor reforçado, alterada aliás por uma Lei Orgânica.

O Orçamento de Estado não é a sede adequada para esta alteração, cujos impactos orçamentais, aliás, são omitidos de forma incompreensível.

Os deveres de cidadania não se suspendem de forma aleatória, sendo por isso necessário garantir que todos os cidadãos que deveriam cumprir este dever no período que agora se suspende reúnam ainda as condições legais para o cumprir quando da sua reativação.

Tendo em consideração que esta suspensão transporta para 2014 os cidadãos que deveriam cumprir o Dia da Defesa Nacional em 2013, não se vislumbra o verdadeiro alcance desta norma.

Teria sido mais avisado ao MDN estudar modelos de Dia da Defesa Nacional alternativos sem ter de suspender a realização da atividade, até porque tem estruturas capazes de o fazer e nomeou equipas especializadas para refletir sobre esses modelos - que deveriam, aliás, ter terminado o seu trabalho em Janeiro de 2012 e, apesar de solicitados ao Ministério da Defesa Nacional, nunca foram dados a conhecer aos Deputados.

Em sede de debate, o Ministro da Defesa terá que esclarecer se com esta norma não está a acabar com o Dia da Defesa Nacional.

3. Atendendo a que se tem vindo a manter deficitária a situação financeira do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas (FPMFA), que aliás em



Comissão de Defesa Nacional

2012 atrasou os pagamentos, considerando a crise no imobiliário que tem penalizado o cumprimento do plano de alienações do património imobiliário afeto à Defesa Nacional e tendo ainda em conta os estudos que sobre o mesmo Fundo têm sido produzidos, entendo que este seria o tempo próprio para, nesta sede consagrar uma solução definitiva para o FPMFA, acautelando, em definitivo, a situação de permanente instabilidade que afeta o conjunto dos seus participantes e beneficiários

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar, a 31 de maio de 2013 a Proposta de Lei n.º 151/XII/2.^a, que visa proceder à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2013, aprovada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;
2. A proposta de lei contém um conjunto de alterações na área da defesa nacional;
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública convidou a Comissão de Defesa Nacional a pronunciar-se sobre a iniciativa do Governo;
4. Em conformidade, esta Comissão emite o seguinte

PARECER

A Proposta de Lei n.º 151/XII/2.^a, no que respeita à área da Defesa Nacional, está em condições de ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 5 de junho de 2013.

O Deputado Autor do Parecer


(Marcos Perestrello)

O Presidente da Comissão


(José de Matos Correia)