



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

Exma. Senhora
Dra. Teresa Leal Coelho
Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e
Modernização Administrativa

Ofício n.º 33/3.ª CDN/ 2019

07-02-2019

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer da Comissão de Defesa Nacional referente à “Conta Geral do Estado de 2017”, que foi aprovado por unanimidade, verificando-se a ausência do PCP, na reunião da Comissão de Defesa Nacional de 6 de fevereiro de 2019.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Marco António Costa)

Parecer
Conta Geral do Estado (CGE) de 2017

Autor: Deputada Maria da
Luz Rosinha (PS)

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), em conformidade com o n.º 3 do artigo 5.º do Regimento da Assembleia da República, remeteu à Comissão de Defesa Nacional a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2017, sendo esta acompanhada pelo Parecer do Tribunal de Contas e pelo Parecer do Conselho Económico e Social. A Comissão de Defesa Nacional elabora um Parecer relativo às suas áreas de competência, que será posteriormente incluído no relatório final da COFMA.

Para a análise do CGE de 2017 importa ter presente que a Lei do Orçamento de Estado para 2017 (Lei 48/2016 de 28 dezembro 2016) foi aprovada pela Assembleia da República em 29 de novembro 2016, tendo a mesma entrado em vigor a 1 de janeiro de 2017.

Ao abrigo da alínea d) do artigo 162º da Constituição da República Portuguesa, a Conta Geral do Estado deve ser apresentada até ao dia 31 de dezembro do ano subsequente ao que respeita e, nestes termos, a Conta Geral do Estado de 2017 foi recebida na Assembleia da República a 7 de julho de 2018.

Assim, cumpre-se o disposto no número 3 do artigo 206º do Regimento da Assembleia da República que define que os serviços da Assembleia da República procedem a uma análise técnica da Conta Geral do Estado, discriminada por áreas de governação remetendo-a à comissão parlamentar competente em razão da matéria.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto Macroeconómico

O relatório da Conta Geral do Estado apresenta uma análise do contexto macroeconómico global que serve de enquadramento à avaliação do desempenho da execução orçamental do Estado em 2017. O presente parecer, não sendo exaustivo nem pretendendo ser uma reprodução do documento em análise, tenta focar-se nos principais indicadores apresentados, reproduzindo, quando oportuno, os quadros constantes do relatório.

Comissão de Defesa Nacional

Refere o documento em análise que a conjuntura económica internacional em 2017 foi positiva, com um crescimento global de 3,8%, face aos 3,2% de 2016. Os principais fatores que explicam o crescimento económico internacional em 2017 são os seguintes:

- Aceleração das economias avançadas, em particular dos EUA, Japão e da União Europeia, apesar de o Reino Unido ter registado o PIB mais baixo dos últimos 5 anos, devido à incerteza inerente do Brexit. A Rússia e o Brasil saíram da recessão e a China cresceu mais do que o esperado.
- Aceleração do comércio mundial para 4,9%, o valor mais alto desde 2012, em parte decorrente das trocas entre as economias emergentes do continente asiático.
- Aumento de taxa de inflação nas economias avançadas, tendo-se registado uma taxa de inflação média na zona euro de 1,5%, subindo de 0,2% em 2016.
- Depois de anos em quebra, o preço do petróleo *Brent* aumentou para se fixar nos 49€/bbl.:

QUADRO 1 – Principais Indicadores da Economia Internacional

	PIB real		Taxa de Desemprego (%)		Taxa de inflação ¹ (taxa de variação, %)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Economia Mundial	3,2	3,8	:	:	:	:
Economias avançadas das quais:	1,7	2,3	6,2	5,7	0,8	1,7
EUA	1,5	2,3	4,9	4,4	1,3	2,1
Área do Euro, da qual :	1,8	2,4	10,0	9,1	0,2	1,5
Alemanha	1,9	2,2	4,2	3,8	0,4	1,7
França	1,2	1,8	10,1	9,4	0,3	1,2
Itália	0,9	1,5	11,7	11,3	-0,1	1,3
Espanha	3,3	3,1	19,6	17,2	-0,2	2,0
Reino Unido	1,9	1,8	4,8	4,4	0,7	2,7
Japão	0,9	1,7	3,1	2,8	-0,1	0,5
Economias emergentes, das quais :						
China	6,7	6,9	4,0	3,9	2,0	1,6
Índia	7,1	6,7	:	:	4,5	3,6
Rússia	-0,2	1,5	5,5	5,2	7,1	3,7
Brasil	-3,5	1,0	11,3	12,8	8,7	3,4
Por memória						
UE-28	2,0	2,4	8,6	7,6	0,2	1,7

Fontes: Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional e Eurostat.

Nota: ¹) HPC, para os países da União Europeia.

O quadro anterior reproduz a evolução dos principais indicadores da economia internacional no período em análise.

Comissão de Defesa Nacional

A evolução dos indicadores macroeconómicos mundiais reflete-se também na **evolução da economia da zona euro**, cujo PIB teve o maior crescimento da década, cresceu de 1,6% em 2016 para 2,4% em 2017. Este crescimento da economia explica-se tendo em conta os seguintes fatores:

- **Aceleração das exportações** com uma procura externa sólida;
- **Evolução da procura interna**, beneficiando da redução do endividamento das famílias, decorrente também do aumento do emprego;
- **Melhoria das condições de financiamento dos agentes económicos**, tendo em conta as políticas monetárias não convencionais do BCE;

Quanto à **economia nacional**, esta registou uma taxa de crescimento de 2,7%, tendo acelerado relativamente a 2016 (1,6%) e convergido, pela primeira vez há já uma década, com a União Europeia. Os principais indicadores económicos que explicam esta evolução são:

- **Dinamismo do investimento**, com crescimento de 9,2%, mais 7,7 p.p. do que em 2016. Sectores de maior investimento foram a construção, equipamento de transporte e as máquinas e equipamentos;
- **Intensificação da procura interna**, refletida no aumento do consumo privado para 2,3%, mais 0,2 p.p. do que em 2016. O endividamento das famílias desceu para 69,4% PIB, tendo diminuído 3,1 p.p., relativamente ao ano anterior.
- **Aceleração das exportações**, que cresceram para 7,9% relativamente aos 4,4% em 2016, muito em virtude das exportações de serviços (10,9%), em particular do turismo, ao mesmo tempo que o crescimento das importações também se fez sentir, mantendo-se estas nos 7,9%.

O mercado de trabalho continuou a registar melhorias com uma descida acentuada na taxa de desemprego que chegou aos 8,9%, em comparação com os 11,1% verificados em 2016.

A variação das principais componentes do PIB é retratada no quadro com o n.º 2, que se reproduz:

QUADRO 2 – PIB e principais componentes

	(taxas de variação homóloga, em %)											
	2015	2016	2017	2017 (OE2017)	2016				2017			
					I	II	III	IV	I	II	III	IV
Taxa de crescimento homólogo real (%)												
PIB	1,8	1,6	2,7	1,5	1,1	0,9	2,0	2,4	2,9	3,0	2,4	2,4
Consumo Privado	2,3	2,1	2,3	1,5	2,3	1,2	2,0	2,9	2,4	2,0	2,6	2,0
Consumo Público	1,3	0,6	-0,2	-1,2	1,6	0,7	0,2	0,0	-0,4	-0,7	0,2	0,2
Formação Bruta de Capital Fixo	5,8	1,5	9,2	3,1	-0,7	-1,0	1,7	5,8	9,7	11,4	10,0	5,9
Procura Interna	2,7	1,6	2,8	1,2	1,5	0,7	1,3	2,8	2,6	2,8	3,4	2,4
Exportações	6,1	4,4	7,9	4,2	3,5	1,8	5,5	6,8	10,1	8,1	6,2	7,3
Importações	8,5	4,2	7,9	3,6	4,4	1,3	3,7	7,5	9,0	7,3	8,4	7,1
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)												
Procura Interna	2,8	1,6	2,9	1,3	1,5	0,7	1,4	2,9	2,7	2,9	3,4	2,5
Procura Externa Líquida	-1,1	0,0	-0,2	0,2	-0,5	0,2	0,7	-0,4	0,2	0,2	-1,1	-0,1

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais.

2. Análise Sectorial – Defesa Nacional

Na análise setorial – Defesa Nacional, demos conta que o relatório do Governo sobre o Orçamento do Estado para 2017 balizou a atividade do Ministério da Defesa Nacional (MDN) em torno de quatro grandes eixos de ação:

- Valorizar os Recursos Humanos e Materiais Adequados ao Exercício de Funções na Área da Defesa Nacional;
- Dinamizar a Componente Externa da Defesa;
- Estimular a Indústria de Defesa;
- Divulgação e Aproximação da Defesa Nacional a todos os Cidadãos.

Refere o relatório da CGE 2017 que o Orçamento do Ministério da Defesa Nacional, no que respeita à execução ao nível dos recursos financeiros, apresentou uma despesa efetiva consolidada de 1 973,1 milhões de euros, o que representou 87,8% da dotação corrigida global.

Assim, do montante global das despesas executadas, 1275,2 milhões de euros são relativos a despesas com pessoal, correspondendo a cerca de 56,7% face ao orçamento corrigido global, sendo que dos restantes 698 milhões de euros executados, mais de 29,6% são relativos a despesas de investimento.

Comissão de Defesa Nacional

Acresce referir que, de acordo com a CGE 2017, o montante apresentando em despesas com pessoal no orçamento corrigido está influenciado pelas dotações adstritas às Forças Nacionais Destacadas (FND), porque o montante a estas destinado está inscrito, inicialmente, no orçamento da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, no agrupamento de outras despesas correntes, sendo depois transferido durante a execução para o EMGFA e respetivos Ramos, reforçando, por isso, por esta via, o agrupamento das despesas com pessoal.

Ao nível dos Recursos Humanos, de acordo com o Relatório da CGE 2017, no final do ano de 2017, o efetivo total das Forças Armadas cifrava-se em 30 510 militares, dos quais 27 375 estavam na efetividade de serviço e 3 135 encontravam-se fora da efetividade de serviço. Comparativamente com a estrutura de valores registada em 2016, verificou-se uma redução em todas as situações: na efetividade de serviço, a diminuição foi de 1576 militares (-5,4%), fora da efetividade de serviço foi de 640 (-17%) o que, em termos globais, se traduz numa redução de 2216 (-6,8%).

O quadro 135, abaixo reproduzido, expõe o orçamento e respetiva execução consolidada por classificação económica:

QUADRO 135 – PO06 – Defesa: Despesas por Classificação Económica

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento Corrigido de 2017			Execução de 2017		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	1 716,3	256,8	1 924,2	1 630,5	166,9	1 766,5
Despesas com Pessoal	1 201,3	107,1	1 308,4	1 183,8	91,4	1 275,2
Aquisição de Bens e Serviços	443,5	106,6	550,1	387,1	59,8	446,9
Juros e outros encargos	0,0	7,1	7,1	0,0	1,4	1,4
das quais: Intra-Instituições do PO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	54,6	18,4	24,1	45,9	1,4	16,4
das quais: Intra-Instituições do PO	31,9	17,1	30,9	30,9	0,0	0,0
Subsídios	2,2	0,0	2,2	2,0	0,0	2,0
das quais: Intra-Instituições do PO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	14,7	17,6	32,3	11,6	13,0	24,6
Despesa de Capital	342,0	14,8	325,8	225,1	14,3	206,6
Investimento	321,0	3,1	324,1	204,0	2,6	206,6
Transferências de Capital	21,0	0,0	0,0	21,0	0,0	0,0
das quais: Intra-Instituições do PO	21,0	0,0	21,0	21,0	0,0	0,0
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
das quais: Intra-Instituições do PO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	11,7	1,7	0,0	11,7	0,0
das quais: Intra-Instituições do PO	0,0	10,0	0,0	0,0	11,7	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	2 058,3	271,6	2 249,9	1 855,6	181,2	1 973,1
DESPESA EFETIVA	2 058,3	259,9	2 248,3	1 855,6	169,5	1 973,1
Operações Intra-Instituições do PO (AC)			80,0			63,6

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Comissão de Defesa Nacional

O documento em análise refere que em 2017, o MDN prosseguiu a concretização das orientações preconizadas no Programa do governo sobre a Defesa Nacional, exigindo que associado ao cumprimento da missão, haja também um rigoroso e atempado controlo orçamental.

Assim, de acordo com o mesmo relatório, assente no planeamento de defesa e nas capacidades do seu principal instrumento, as Forças Armadas, e tendo como missão primordial a defesa dos objetivos vitais de Portugal enquanto Estado soberano, independente e seguro, a ação do Governo pautou-se pela gestão eficiente e otimizada dos recursos disponíveis, promovendo uma abordagem de rigor e racionalidade na gestão e afetação dos recursos, garantindo o investimento, numa visão de eficácia a longo prazo, e dignificando o exercício de funções na área da Defesa Nacional.

O quadro que segue é elucidativo da despesa por medidas do Programa, do qual se destaca, como referido no início desta análise setorial, a medida “Forças Armadas”, que representa 87,6% da despesa total.

QUADRO 136 – PO06 – Defesa: Despesa por medida do Programa

Estado, SFA e EPR	(Milhões de euros)		
	Orçamento Corrigido de 2017	Execução de 2017	Estrutura 2017 face à execução (%)
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	0,1	0,1	0,0
005 - DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	198,0	99,5	4,9
006 - DEFESA NACIONAL - INVESTIGAÇÃO	7,4	6,8	0,3
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	1 949,2	1 783,9	87,8
008 - DEFESA NACIONAL - COOPERAÇÃO MILITAR EXTERNA	4,4	3,9	0,2
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	0,7	0,7	0,0
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	0,9	0,9	0,0
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	0,1	0,1	0,0
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	32,1	28,4	1,4
026 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	1,3	0,0	0,0
027 - SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	93,0	83,0	4,1
049 - INDÚSTRIA E ENERGIA - INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	20,4	20,2	1,0
066 - OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	21,4	8,8	0,4
084 - SIMPLEX +	0,8	0,4	0,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	2 329,9	2 036,8	89,9
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2 249,9	1 973,1	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	2 248,3	1 973,1	
Por Memória			
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0
Passivos Financeiros	1,7	0,0	0,0

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Comissão de Defesa Nacional

Em relação à gestão de cativos, no geral, relativamente à Aquisição de bens e serviços, foram efetuadas descativações que ascenderam a 502,1 milhões de euros. De entre os programas com maior volume de descativações neste agrupamento, está o da Defesa, com 50 milhões de euros. A contribuir para estes valores, destacam-se os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA (35,3 milhões de euros) e a Força Aérea (13,8 milhões de euros) como entidades onde se verificou maior volume de descativações. Na Força Aérea, a descativação teve como objetivo assegurar despesas com combustível, peças, e, ainda, o reforço de dotações relativas a pensões de reforma.

Da análise do documento e da execução das medidas, pode-se concluir que a valorização dos recursos humanos foi essencial na ação política do Ministério da Defesa Nacional. Desta forma, as despesas com pessoal representam 56,75 do orçamento corrigido global, merecendo também realce a importância atribuída ao desenvolvimento sustentável da ação social complementar, à operacionalização do Hospital das Forças Armadas, à prioridade devida ao apoio social e à assistência na doença, com especial atenção aos Deficientes das Forças Armadas e aos Antigos Combatentes e, para a concretização de elevados padrões de qualificação de todo o efetivo, mereceu igualmente destaque a atenção dada ao ensino militar em todos os seus vetores de desenvolvimento e, em especial, ao Instituto Universitário Militar.

Também se regista o elevado esforço na promoção das capacidades e modernização dos equipamentos da Defesa Nacional, preocupação que encontra reflexo ao nível da Lei de Programação Militar, que contemplou já para 2017 um aumento de 20 milhões de euros face ao ano anterior, merecendo realce a não cativação destas verbas, conforme previsto na própria Lei de Programação Militar.

No âmbito da dinamização da Componente Externa da Defesa, constata-se que o Governo pretendeu reforçar o financiamento às Forças Nacionais Destacadas (FND), de modo a aumentar a eficácia na resposta às exigências impostas pela imprevisibilidade das ameaças atuais, seja através do quadro estratégico de alianças, seja no reforço da luta contra o terrorismo. Este compromisso revelou a promoção de uma estratégia global de afirmação de Portugal no plano internacional. Assim, a manutenção da dotação orçamental ao nível da cooperação técnico-militar refletida neste orçamento, criou condições para a promoção de uma cultura de melhoria

Comissão de Defesa Nacional

sistemática desta cooperação, incentivando a promoção de novas abordagens no âmbito multilateral da CPLP, ou a nível bilateral.

Relativamente ao estímulo à indústria de Defesa, o documento realça que o Governo reconheceu a necessidade estratégica de uma indústria de defesa nacional, com forte componente nacional, como instrumento relevante para garantir a autonomia e a capacidade de atuação das Forças Armadas. Nesse sentido, a atuação do MDN pautou-se pela gestão das participações públicas na indústria de defesa, sempre numa ótica de incremento do seu valor acrescentado, não só para a própria defesa, como para a economia das Políticas Setoriais para 2017.

Por fim, no que diz respeito à divulgação e aproximação da Defesa Nacional a todos os cidadãos, o relatório da CGE 2017 releva que o desenvolvimento de uma política de comunicação eficaz e aberta aos cidadãos, que aproxime a Defesa Nacional de todos os cidadãos, é opção fundamental deste Governo. Essa lógica passa pela perceção e aprofundamento da compreensão das diferentes vertentes de atuação nacional, nas quais a Defesa Nacional representa um papel importante, no reforço da responsabilidade individual e coletiva, e consequente reforço do escrutínio-cidadão.

3. Auditorias às Funções de Soberania/Defesa

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental e ao abrigo das auditorias solicitadas pela Assembleia da República ao Tribunal de Contas ou das auditorias determinadas ao Governo, não constam auditorias ao Ministério da Defesa Nacional.

4. Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2017

No parecer do Tribunal de Contas relativo à Conta Geral do Estado de 2017, são elencadas 60 recomendações ao Governo, no que respeita em particular “ao nível de fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais”, aos sistemas de gestão e controlo (19 novas recomendações neste âmbito) e à “necessidade de ser reforçada a informação e transparência da CGE.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A análise da Conta Geral do Estado é um procedimento habitual das comissões parlamentares. Em cada ano é elaborado um relatório, por cada área, num processo que se transformou numa rotina.

A questão que se colocou à relatora, no momento de deixar ou não a sua opinião, foi a de ponderar sobre os métodos seguidos e a consequência que deles se retira.

Se para a elaboração dos orçamentos anuais do Estado há uma preocupação pela audição dos titulares governativos, perante o exercício, o executado, só se constata numa visão quase burocrática, a relatora entende que deveria ser ponderado garantir um debate consequente e politicamente válido, que ajudasse a entender melhor um documento, eminentemente técnico de grande importância.

Nesta curta opinião a deputada relatora mais não pretende que deixar um sinal para um outro desempenho da Assembleia da República na fiscalização da atividade governativa.

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Defesa Nacional a Conta Geral do Estado de 2017, acompanhada dos pareceres do Tribunal de Contas e Conselho Económico e Social, para efeitos de elaboração de parecer nas áreas de sua competência.
2. A Conta Geral do Estado de 2017 foi apresentada à Assembleia da República em cumprimento dos prazos legais aplicáveis.
3. Em face do exposto, a Comissão de Defesa Nacional entende que o presente parecer se encontra em condições de ser remetido, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Palácio de S. Bento, 30 de janeiro de 2019.

O Deputado Autor do Parecer



(Maria da Luz Rosinha)

O Presidente da Comissão



(Marco António Costa)