

Comissão de Defesa Nacional

Parecer

Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª (GOV)

Autor: Deputado Rui Vilar

Aprova o Orçamento do Estado para 2022

Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – ANÁLISE SETORIAL

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

Comissão de Defesa Nacional

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 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª, que “Aprova o Orçamento do Estado para 2022”.

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 4/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 4/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 2022, 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 2022 (OE2022) constante da Proposta de Lei N.º 4/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 na execução das políticas de Defesa Nacional permanece 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.

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, de maneira a que estas possam cumprir com as suas missões com eficácia e garantindo a segurança e bem-estar da população, atuando como reserva estratégica indispensável à resiliência do Estado português face emergências complexas.

De acordo com a proposta do Governo, é ao mesmo tempo necessário que o setor prossiga com a sua adaptação e transformação, por forma a responder aos desafios da inovação tecnológica, a novas ameaças cibernéticas, bem como a compromissos com os aliados de Portugal, que representam uma garantia coletiva vital na dissuasão de ameaças à segurança nacional.

Comissão de Defesa Nacional

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”, o que é visto como crucial para a projeção internacional do País, assegurando o cumprimento das missões de paz e segurança internacionais, nomeadamente no quadro da ONU, da União Europeia e da NATO.

Assim, o Governo identifica como prioritários seis eixos fundamentais para 2022 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 2022 anexo à Proposta de Lei em análise identifica como prioritário a *«melhoria continua 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 (2019-2021) e do Plano Setorial da Defesa Nacional para a igualdade (2019-2021).

Para o Governo, manter-se-á igualmente uma *«atenção especial ao estudo e à adequação dos mecanismos de recrutamento e retenção, a par da aposta na formação, procurando dar resposta*

Comissão de Defesa Nacional

às exigências das áreas tecnologicamente mais densas, como a ciberdefesa e o domínio espacial, de modo a responder às necessidades de qualidade e quantidade de efetivos para as Forças Armadas, tendo em conta as missões que lhes estão atribuídas».

Salienta-se ainda a continuação do trabalho de reforma do sistema de saúde militar e o projeto do *campus* de saúde militar, a par do desenvolvimento da sustentabilidade da ação social complementar.

2. Reconhecer e dignificar os antigos combatentes

Após a entrada em vigor do Estatuto do Antigo Combatente, a 1 de setembro de 2020, têm vindo a ser adotadas as medidas de natureza técnica e administrativa que permitirão o pleno acesso aos direitos nele consagrados.

O texto do Programa Orçamental 04 sublinha os direitos contemplados neste estatuto que já se encontram em vigor, referindo que o Governo prosseguirá o estudo de benefícios aos antigos combatentes, bem como às viúvas e viúvos de antigos combatentes, em consequência do relatório de implementação da Lei nº 46/2020, que será apresentado pela Unidade Técnica para os Antigos Combatentes (UTAC), no âmbito do acesso aos direitos sociais, económicos e de saúde legalmente estabelecidos.

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

O Governo destaca que prosseguirá com o investimento em meios e equipamentos e em recursos humanos, de forma a garantir que o País disponha de Forças Armadas que salvaguardem a segurança e bem-estar da população, que atuam como reserva estratégica indispensável a uma maior resiliência nacional e que estejam preparadas para os desafios da próxima década, em que se prevê a continuação e até aceleração da inovação em curso nas tecnologias da defesa.

Comissão de Defesa Nacional

É destacada a Lei de Programação Militar, que será executada assente no desenvolvimento da inovação, gerando valor que se traduz num efeito multiplicador da capacidade operacional, nomeadamente apostando em programas conjuntos e de duplo uso, que tenham uma aplicabilidade em missões civis, como a experiência da resposta a COVID-19 mostrou ser fundamental.

Simultaneamente, o Governo impulsionará a racionalização de meios e das estruturas de comando e a centralização do investimento, das aquisições e da gestão do património.

O documento do Governo em análise destaca muito particularmente, para 2022, o esforço de ampliação das responsabilidades e meios de ciberdefesa, no quadro de uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

A responsabilidade ambiental na área da Defesa Nacional também é mencionada, onde se refere que o Governo incentivará a adoção de medidas que reduzam a pegada ambiental da defesa nacional e a inclusão desta área na economia circular, sem que isso afete a eficácia operacional. Para cumprir esse objetivo, promoverá o estudo dos impactos estratégicos que as alterações climáticas podem representar para Portugal, nomeadamente ao nível da multiplicação de riscos e das suas implicações para as missões, dispositivo, capacidades e doutrina das Forças Armadas.

Por fim, ainda sobre a preparação da defesa nacional para as próximas décadas, o Governo dá conta de que Portugal participará no *"Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da identidade Europeia de Defesa"*. De acordo com o documento, esta participação reforçará a capacidade militar e, simultaneamente, as indústrias de defesa portuguesas, posicionando-se assim Portugal de forma decisiva para o pleno aproveitamento das oportunidades decorrentes da economia da defesa europeia em termos de financiamento, inovação tecnológica, internacionalização e criação de empresas e emprego altamente qualificado e remunerado.

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

Comissão de Defesa Nacional

Não obstante os constrangimentos provocados pela pandemia de COVID-19, o Governo manifesta intenção de continuar a apostar na promoção "*de uma cultura nacional de segurança e defesa e numa comunicação eficaz*", com o objetivo de melhorar o escrutínio democrático pelos cidadãos relativamente à área da Defesa Nacional.

Para tal, são propostas diversas atividades, de entre as quais se destaca a realização da 4ª edição do Seminário de Defesa Nacional, bem como 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 a previsão do Governo de atualização e ampliação do Referencial para a Educação e a sua promoção ativa junto das autarquias e das escolas.

Prevê-se ainda, sempre que possível, a disponibilização de séries de dados em formato aberto que, aproveitando ainda o vasto acervo histórico da defesa nacional, será mantido o esforço na sua disponibilização através do Portal das Instituições da Memória da Defesa Nacional.

O Governo compromete-se a prosseguir a valorização e a promoção do património e turismo militares e promoverá, segundo o documento, a boa gestão dos bens imóveis disponibilizados para rentabilização.

Por fim, o Governo refere que continuará a trabalhar no desenvolvimento do Laboratório Nacional do Medicamento, em linha com os objetivos políticos traçados.

5. Impulsionar a economia de defesa

No âmbito do desenvolvimento da economia e das indústrias de defesa, o Governo reitera o compromisso com os *clusters* que concorrem para o sucesso da missão das Forças Armadas e nos quais se insere a indústria de defesa, que no seu entendimento é crucial para o eficaz cumprimento das missões das Forças Armadas.

Comissão de Defesa Nacional

Este setor é apontado como fator de geração de valor e emprego qualificado, de internacionalização, inovação, investigação e desenvolvimento, pelo que o Governo o identifica como fundamental na tarefa prioritária de recuperação da crise pandémica e de renovação da economia portuguesa em 2021.

Na perspetiva orçamental da Defesa Nacional, a despesa em defesa é, em primeiro lugar, *«um investimento nas capacidades necessárias para garantir a liberdade, a segurança e a salvaguarda da vida humana, mas é igualmente um investimento no tecido económico, na inovação tecnológica, em empresas pequenas, médias e grandes, em novos empregos e numa maior capacidade exportadora.»*.

O Governo sublinha a consolidação do papel do Estado na gestão das participações públicas no setor de forma articulada e centralizada, articulando o setor da economia da defesa com as prioridades políticas e estratégicas definidas, bem como incrementar o esforço de internacionalização da indústria de defesa. Para isso, entende ser necessário o reforço das medidas de partilha de oportunidades da economia de defesa junto das empresas portuguesas e, designadamente, junto das associações empresariais.

O documento destaca ainda, neste âmbito, que a nível internacional, procurar-se-á fortalecer a participação em programas conjuntos, no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente da União Europeia (PESCO) em matéria de defesa, do Fundo Europeu de Defesa (FED) ou o *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA) da NATO e de outros programas cooperativos multilaterais, potenciando a internacionalização da economia de defesa, e os *clusters* relacionados com esta área.

6. Dinamizar a componente externa da defesa nacional

O Governo destaca que, em 2021, a defesa nacional esteve ativamente envolvida na Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, promovendo uma reflexão sobre a dimensão da segurança marítima, assim como sobre as missões da União Europeia; o reforço dos mecanismos de articulação entre mecanismo de proteção civil e militares na resposta a riscos, como pandemias; e o reforço da cooperação com a NATO, incluindo na resposta a ameaças híbridas e emergências complexas, contribuindo para a segurança europeia e nacional.

Comissão de Defesa Nacional

O Governo refere que Portugal deve assegurar os compromissos com os seus aliados e parceiros num contexto europeu de maior insegurança, decorrente do conflito armado em curso na Ucrânia, nomeadamente através da projeção de Forças Nacionais Destacadas para o flanco leste da NATO, da *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) da Aliança.

Para além da manutenção das relações bilaterais e da prossecução dos acordos e programas-quadro nesta área, o Governo promoverá um esforço de renovação da cooperação no domínio da defesa, concorrendo para a eficácia e a unidade da política externa portuguesa. Valorizará ainda os fóruns de diálogo político europeus e regional, tirando partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para iniciativas em torno do Mediterrâneo e na relação com África.

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 2022 (OE2022) constante da Proposta de Lei n.º 4/XV/1ª, o Programa Orçamental “04 - Defesa”, evidencia o total da despesa de 2450,7 milhões de euros e de receita 2456,6 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 4/XV/1ª, a despesa total consolidada do Programa tem origem sobretudo no financiamento por Receita de impostos (1867,4 milhões de euros), representando 76%, referindo-se ainda as receitas próprias com 13% (326,6 milhões de euros).

Na estrutura da receita por classificação económica destacam-se as vendas de bens e serviços, com 5,6%, e as vendas de bens de investimento, com 1,2%.

Comissão de Defesa Nacional

Assim, nas receitas de vendas de bens e serviços salienta-se a decorrente da alienação das cinco aeronaves F-16 ao Estado Romeno no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 174/2019, de 8 de outubro.

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica destacam-se as despesas com o pessoal, com 46%, aquisição de bens e serviços, com 30,7%, e o investimento, com 17,6%.

Importa ainda realçar a despesa da dotação específica afeta as Pensões de Reserva de cerca de 82,8 milhões de euros inscrita nos orçamentos dos Ramos das Forças Armadas.

Destaca o Governo que as despesas com aquisição de bens e serviços ascendem a 752,3 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 e a regeneração dos motores das aeronaves F-16 e ainda a locação de meios aéreos no âmbito do DECIR — Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais.

A dotação de investimento ascende a 430,6 milhões de euros, dos quais 263,3 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 com 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 413,6 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 004 — Defesa Nacional — Forças Armadas representa 71,5% da dotação de despesa total não consolidada, da qual se destacam os orçamentos dos ramos das Forças Armadas, com 1474,9 milhões de euros, seguindo-se a medida 005 — Defesa Nacional — Administração e Regulamentação, com 387,8 milhões de euros, representando 15,5%.

De salientar na medida 014 — Segurança e Ordem Públicas — Proteção Civil e Luta Contra Incêndios, que contempla a dotação de receitas de Impostos de 63,2 milhões de euros no orçamento da Força Aérea, essencialmente para locação de meios aéreos de combate a

Comissão de Defesa Nacional

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 10 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 pela Força Aérea de uma dotação de 14 milhões de euros para aquisição de meios aéreos próprios pelo Estado para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV - CONCLUSÕES

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 13 de abril de 2022, a Proposta de Lei n.º 4/XV/1.ª - Aprova o Orçamento do Estado para 2022;

1. A referida Proposta de Lei e o Relatório Anexo sobre o Orçamento do Estado para 2022 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;

Comissão de Defesa Nacional

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 4/XV/1.ª - Aprova o Orçamento do Estado para 2022, no que respeita a área da Defesa Nacional, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 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.

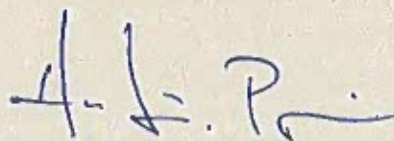
Palácio de S. Bento, 26 de abril de 2022

O Deputado Autor do Relatório



(Rui Vilar)

**O Vice-Presidente da
Comissão**



(António Prôa)

