



Comissão de Defesa Nacional

Parecer
Conta Geral do Estado (CGE) de 2019

Autor: Deputado Jorge
Gomes



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

Comissão de Defesa Nacional

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Orçamento e Finanças (COF), 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 2019, sendo esta acompanhada pelo Parecer do Tribunal de Contas e pelo Parecer do Conselho Económico e Social. A Comissão de Defesa Nacional elabora parecer relativo às suas áreas de competência, que será posteriormente incluído no relatório final da COF.

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 2019 foi recebida na Assembleia da República a 1 de julho de 2020.

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 referente ao ano de 2019 apresenta uma análise do contexto macroeconómico global que serve de enquadramento à avaliação do desempenho da execução orçamental do Estado em 2019.

Salienta-se que o presente parecer, não sendo exaustivo nem pretendendo ser uma reprodução exata 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 atividade económica e o comércio mundiais desaceleraram para 2,9% e 0,9%, respetivamente (3,6% e 3,8%, em 2017), refletindo sobretudo o contributo do abrandamento do crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento, tendo resultado de um contexto marcado por:

- (i) persistentes tensões comerciais entre os EUA e a China;
- (ii) intensificação de conflitos geopolíticos;
- (iii) alguma instabilidade política em países europeus;
- (iv) choques idiossincráticos, nomeadamente associados a desastres naturais.

O quadro que segue retrata a evolução dos principais indicadores da economia internacional no período em análise:

Quadro 1 — Principais indicadores da economia mundial

(valores em %)

	PIB real (%)		Taxa de Desemprego (%)		Taxa de inflação ¹ (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Economia Mundial	3,6	2,9			3,6	3,6
Economias avançadas	2,2	1,7	5,1	4,8	2,0	1,4
das quais:						
EUA	2,9	2,3	3,9	3,7	2,4	1,8
Área do Euro, da qual:	1,9	1,2	8,2	7,6	1,8	1,2
Alemanha	1,5	0,6	3,4	3,2	1,9	1,4
França	1,7	1,3	9,0	8,5	2,1	1,3
Itália	0,8	0,3	10,6	10,0	1,2	0,6
Espanha	2,4	2,0	15,3	14,1	1,7	0,8
Reino Unido	1,3	1,4	4,1	3,8	2,5	1,8
Japão	0,3	0,7	2,4	2,4	1,0	0,5
Economias emergentes, das quais:						
China	6,7	6,1	3,8	3,6	2,1	2,9
Índia	6,1	4,2			3,4	4,5
Rússia	2,5	1,3	4,8	4,6	2,9	4,5
Brasil	1,3	1,1	12,3	11,9	3,7	3,7
Por memória						
UE 28	2,0	1,5	6,8	6,3	1,9	1,5

Fonte: Fundo Monetário Internacional e Eurostat

Nota:

¹ Índice harmonizado de preços ao consumidor (IHPC) para os países da União Europeia, índice de preços no consumidor (IPC) para os demais.

Comissão de Defesa Nacional

Assinala o relatório que no contexto europeu, e na economia da área do euro, o PIB desacelerou para 1,2% em 2019 (1,9% em 2018), apontando como causa sobretudo ao arrefecimento económico nos mercados internacionais, particularmente acentuado no primeiro semestre, e às dificuldades da indústria transformadora.

A procura interna continuou a ser o principal fator de crescimento económico, num contexto de condições de financiamento favoráveis, de aumento do rendimento disponível das famílias e de evolução favorável do mercado de trabalho, com a taxa de desemprego a reduzir-se para 7,6% para a área do euro (8,2% em 2018).

O enquadramento internacional mais desfavorável refletiu-se num declínio da procura externa, visível na desaceleração das exportações da área do euro para 2,5% em 2019 (3,3% em 2018).

Já a taxa de inflação desacelerou para 1,2% para o conjunto da área do euro (1,8% em 2018), refletindo a descida significativa do preço do petróleo nos mercados internacionais. Num cenário de ausência de pressões inflacionistas, de persistência de elevada incerteza e de arrefecimento económico, as taxas de juro de curto prazo da área do euro mantiveram-se em níveis historicamente baixos, decorrente da continuação da política monetária acomodatória na área do euro.

Do ponto de vista nacional, o documento assinala que o produto interno bruto (PIB) em Portugal, cresceu, em termos reais, 2,2%, o mesmo crescimento previsto no Orçamento do Estado para 2019, ainda que com algumas diferenças em termos de composição, com as componentes do Investimento e das Exportações a apresentarem um comportamento menos favorável face ao previsto, contrabalançado pelo melhor desempenho do Consumo.

Comissão de Defesa Nacional

Em termos de mercado de trabalho, a taxa de desemprego em 2019 fixou-se em 6,5% (7% em 2018), valor ligeiramente acima do previsto no Orçamento do Estado para 2019 (6,3%).

O emprego cresceu 0,8%, aumento inferior ao verificado em 2018 (2,3%). Por seu lado, a população ativa teve um crescimento de 0,4%, ligeiramente superior ao de 2018.

A variação das principais componentes do PIB é retratada no quadro seguinte, que se reproduz:

Quadro 2 — PIB e principais componentes

(valores em %)

	2017	2018	2019	2019 (OE2019)	Dif. (*) 2019/ OE2019	2018				2019			
						I	II	III	IV	I	II	III	IV
<i>Taxa de crescimento real</i>													
PIB	3,5	2,6	2,2	2,2	0,0	2,6	2,9	2,7	2,3	2,4	2,1	1,9	2,2
Consumo Privado	2,1	2,9	2,2	1,9	0,3	2,3	3,1	3,0	3,2	2,5	1,9	2,6	2,0
Consumo Público	0,2	0,9	1,1	0,2	0,9	0,8	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	1,2	1,2
Formação Bruta de Capital Fixo	11,5	5,8	6,3	7,0	-0,7	6,3	6,0	6,2	4,8	10,4	7,1	5,7	2,1
Exportações	8,4	4,5	3,7	4,6	-0,9	5,4	7,7	3,7	1,5	3,9	2,6	2,2	6,2
Importações	8,1	5,7	5,2	4,8	0,4	7,6	6,7	4,6	4,2	7,1	4,9	5,7	3,3
<i>Contributos para o crescimento do PIB (pp)</i>													
Procura Interna	3,3	3,1	2,7	2,5	0,2	3,4	2,5	3,0	3,5	3,6	3,0	3,3	1,0
Procura Externa Líquida	0,2	-0,4	-0,6	-0,3	-0,3	-0,8	0,5	-0,3	-1,2	-1,3	-0,9	-1,4	1,2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças (OE2019)

Nota: A não aditividade dos contributos deve-se a arredondamentos. (*) Diferença em pp.

Comissão de Defesa Nacional

2. Análise Sectorial – Defesa Nacional (Programa Orçamental 06 – PO06)

A Conta Geral do Estado 2019 refere que o relatório do Governo sobre o Orçamento do Estado para esse ano balizou a atividade do Ministério da Defesa Nacional (MDN) em tomo 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.

No que diz respeito à execução ao nível dos recursos financeiros, o programa orçamental apresenta uma despesa efetiva consolidada de 2080,4 milhões de euros, o que representa 89,4% da dotação corrigida global.

Assim, segundo o mesmo documento, do montante global das despesas executadas, 1210,6 milhões de euros, dizem respeito a despesas com pessoal, o que corresponde a cerca de 52 % face ao orçamento corrigido global, sendo que dos restantes 869,8 milhões de euros executados, cerca de 39% dizem respeito a despesas de investimento (335,2 milhões de euros).

O aumento das despesas com pessoal verificado, face à dotação inicial, decorre do facto desta não contemplar as verbas destinadas às Forças Nacionais Destacadas (FND). Assinala o documento que o montante destinado às FND é inscrito, inicialmente, no orçamento da Secretaria-geral, no agrupamento «*Outras despesas correntes*» e transferido durante a execução, para o EMGFA e Ramos, reforçando por esta via o agrupamento das despesas com pessoal.

No âmbito do agrupamento de aquisição de bens e serviços correntes registou-se uma execução de 82,7%, ou seja 483,5 milhões de euros, face ao orçamento corrigido (585 milhões de euros), representando esta rubrica 23,2% do total executado (2080,4 milhões de euros).

Comissão de Defesa Nacional

Já no que respeita às despesas de capital, a execução foi substancialmente influenciada pelas despesas afetas à Lei de Programação Militar

O quadro 136, abaixo reproduzido, expõe o orçamento e respetiva execução consolidada por classificação económica:

Quadro 136 — PO06 — Defesa: despesa por classificação económica

(milhões de euros)

Designação	Orçamento Corrigido de 2019			Execução de 2019		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	1 747,1	235,4	1 901,0	1 637,1	169,3	1 745,2
Despesas com Pessoal	1 113,7	123,3	1 237,0	1 094,5	116,2	1 210,6
Aquisição de Bens e Serviços	524,3	60,7	585,0	449,5	34,0	483,5
Juros e outros encargos	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	89,8	0,6	8,9	79,7	0,4	18,9
das quais: intra-instituições do PO	81,5	0,1	0,1	61,1	0,1	0,1
Subsídios	2,1	0,7	2,8	1,8	0,7	2,5
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	17,0	50,2	67,2	11,5	18,1	29,5
Despesa de Capital	440,6	16,7	437,5	352,4	2,6	335,2
Aquisição de Bens de Capital	420,8	5,2	426,0	332,6	2,6	335,2
Transferências de Capital	19,8	0,0	0,0	19,8	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	19,8	0,0	0,0	19,8	0,0	0,0
Ativos Financeiros	0,0	0,3	0,3	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	11,2	11,2	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	2 187,7	252,1	2 338,5	1 989,5	171,9	2 080,4
DESPESA EFETIVA	2 187,7	240,6	2 327,0	1 989,5	171,9	2 080,4
Operações intra-instituições do PO (AC)			101,1			80,9

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Como resultados obtidos, o relatório da Conta Geral do Estado referente ao ano de 2019 sublinha que o Ministério da Defesa Nacional prosseguiu a concretização das orientações preconizadas no Programa do Governo sobre a Defesa Nacional, promovendo uma gestão eficiente, rigorosa e otimizada dos recursos disponíveis, com uma aposta contínua na melhoria dos processos.

Segundo o documento, o objetivo da política, no sentido da adaptação da Defesa Nacional aos desafios futuros, foi consubstanciado na garantia do investimento e na dignificação do exercício de funções nesta área, tendo por base o planeamento da Defesa e as capacidades das Forças Armadas e tendo como

Comissão de Defesa Nacional

missão primordial a defesa dos objetivos vitais de Portugal enquanto Estado soberano, independente e seguro.

No âmbito de cada um dos eixos identificados no início desta análise setorial, o Governo destaca as seguintes ações relacionadas com os recursos financeiros programados para o ano a que respeita a análise do relatório:

1 – Valorizar os recursos humanos e materiais adequados ao exercício de funções na área da Defesa Nacional:

- Sendo uma garantia da coesão, motivação e retenção dos efetivos, bem como do reconhecimento da especificidade da condição militar, a valorização dos recursos humanos assume-se como essencial na ação política do Ministério da Defesa Nacional. As despesas com o pessoal representam uma parte significativa do orçamento total, merecendo também realce, em sede de dotações específicas ou consignadas, a importância atribuída à operacionalização do Hospital das Forças Armadas, à prioridade dada ao apoio social e à assistência na doença, com especial atenção aos Deficientes das Forças Armadas e aos Antigos Combatentes, bem como ao desenvolvimento sustentável da ação social complementar. Para a concretização de elevados padrões de qualificação de todo o efetivo, mereceu igualmente destaque os esforços dedicados ao ensino militar em todos os seus vetores de desenvolvimento e, em especial, ao Instituto Universitário Militar;
- Em 2019, manteve-se também um elevado esforço na promoção das capacidades e modernização dos equipamentos da Defesa Nacional, de forma pragmática e racional, melhorando os processos de decisão, com o desígnio de alcançar os melhores resultados. Esta prioridade na ação do Governo está refletida ao nível do reforço do investimento e na Lei de Programação Militar.

Comissão de Defesa Nacional

2 – Dinamizar a componente externa da Defesa:

- O Governo manteve o compromisso de promoção de uma estratégia global de afirmação de Portugal no plano internacional, para a qual a Defesa contribuiu de várias formas e com vários tipos de meios e missões. Esta participação no exterior é essencial para uma resposta mais eficaz às exigências impostas pela imprevisibilidade das ameaças atuais, seja através do quadro estratégico de alianças, seja no reforço da luta contra o terrorismo e da resposta a ameaças híbridas e ciber;
- Em 2019, as Forças Nacionais no Exterior (FNE) tiveram uma dotação específica de 60 milhões de euros, o que corresponde a um reforço de mais 7,5 milhões de euros face a 2018, valor ao qual acresce o montante das receitas consignadas provenientes dos ressarcimentos decorrentes da participação de Portugal no quadro das Missões Humanitárias e de Paz das Nações Unidas durante o ano de 2019;
- Ainda ao nível da cooperação técnico-militar, foram criadas condições para a promoção de uma cultura de melhoria sistemática desta cooperação de defesa, incentivando a promoção de novas abordagens no âmbito multilateral da CPLP, ou a nível bilateral, contribuindo para a inovação nesta área e para uma maior sincronização e alinhamento com outros quadros de cooperação dos vários setores;
- No quadro da cooperação no domínio da Defesa, foi dado início ao processo para a instalação do CeDA — Centro para a Defesa do Atlântico, que localizado na Base Aérea nº 4, nas Lajes, Ilha Terceira. Este pretende ser um centro de excelência no domínio da Defesa, no contexto internacional, promovendo a identificação, a análise, a definição de estratégias e de planos de ação no domínio da capacitação, assim como a sua implementação e a monitorização de projetos, para enfrentar as ameaças e desafios que afetam a segurança e defesa no espaço Atlântico.

Comissão de Defesa Nacional

3 – Estimular a indústria de Defesa

- O Governo reconhece a necessidade estratégica de uma indústria de Defesa, nacional ou com forte componente nacional, como instrumento relevante para garantir a autonomia e a capacidade de atuação das Forças Armadas;
- A atuação do Ministério da Defesa Nacional passou pela gestão equilibrada, com objetivos mais definidos e atingíveis, das participações públicas na indústria de Defesa, sempre numa ótica de incremento do seu valor acrescentado. Pretendeu-se responder ao impulso europeu no quadro da Defesa, e da promoção da indústria de duplo uso, crucial para a própria Defesa, mas também para a economia em geral;
- A internacionalização numa ótica de mercado, a melhoria e adequação do produto e do próprio processo de gestão, estimulam a interoperabilidade e por isso a consequente participação no mercado europeu e, sempre que possível e desejável, em programas de cooperação internacional;
- Neste contexto, foi dada especial atenção às oportunidades criadas pelo Fundo de Defesa Comum e no quadro plurianual de financiamento da União Europeia no âmbito da construção de uma política de Defesa comum da União Europeia;
- Com efeito, o desenvolvimento da inovação no âmbito da indústria de Defesa é considerado instrumento de geração de valor acrescentado na economia nacional, mantendo e reforçando o emprego qualificado e promovendo e estimulando a especialização e a capacidade de exportação das empresas do setor que operam em Portugal, nomeadamente no setor aeronáutico.

4 – Divulgação e aproximação da Defesa Nacional a todos os cidadãos

- A afirmação da cidadania no mundo atual passa pela perceção e aprofundamento da compreensão das diferentes vertentes de atuação

Comissão de Defesa Nacional

nacional, nas quais a Defesa Nacional representa um papel importante, no reforço da responsabilidade individual e coletiva. Assim, o desenvolvimento de uma política de comunicação eficaz e aberta aos cidadãos que os aproxime da Defesa Nacional constituiu uma opção fundamental deste Governo.

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.

No entanto, de um total de 320 ações de controlo financeiro, nas vertentes orçamental, económica, financeira e patrimonial levadas a cabo pelas diferentes entidades de controlo do Estado, registam-se um total de 20 inspeções realizadas pelo Ministério da Defesa Nacional ao abrigo do Sistema de Controlo Interno.

4. Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2019

No parecer do Tribunal de Contas relativo à Conta Geral do Estado de 2019, são elencadas 43 recomendações ao Governo, na maioria reiteradas de anteriores pareceres, dado «subsistirem limitações de natureza estrutural que afetam a completude da Conta, em grande medida, passíveis de serem corrigidas com a implementação da reforma das finanças públicas».

Importa salientar que, neste quadro, nenhuma das recomendações do Tribunal de Contas se dirige, em concreto, ao Ministério da Defesa Nacional.

Comissão de Defesa Nacional

5. Parecer do Conselho Económico e Social sobre a Conta Geral do Estado 2019

O Parecer do CES começa por considerar que ano após ano se tem verificado melhorias significativas na apresentação da Conta Geral do Estado, no sentido de tornar o documento mais acessível e no fornecimento de informação mais adequada à avaliação orçamental.

Apesar disso, constata que continuam ainda a verificar-se algumas limitações na comparabilidade entre as políticas definidas no Orçamento do Estado e a sua execução, espelhada no documento em análise.

O CES considera, por exemplo, que a informação sobre o grau de execução das medidas orçamentais é insuficiente, não permitindo uma comparação com o impacto total previsto no OE 2019.

No âmbito da Defesa Nacional, o CES assinala que, dentro do programa saúde, mas no âmbito do Ministério da Defesa, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA) apresenta «*valores de dívida vencida muito expressivos*».

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do parecer exime-se, nesta sede e momento, de exprimir e fundamentar a sua opinião política sobre a Conta Geral do Estado de 2019, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

Comissão de Defesa Nacional

PARTE IV – CONCLUSÕES

1. A Comissão de Orçamento e Finanças remeteu, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Defesa Nacional, a Conta Geral do Estado de 2019, acompanhada dos pareceres do Tribunal de Contas e Conselho Económico e Social, para efeitos de elaboração de parecer nas áreas de sua competência.
2. 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 e Finanças para os efeitos tidos por convenientes.

Palácio de S. Bento, 07 de junho de 2021

O Deputado Autor do Parecer



(Jorge Gomes)

O Presidente da Comissão



(Marcos Perestrello)