



Comissão de Defesa Nacional

Parecer
Conta Geral do Estado (CGE) de 2021

Autor: Deputado
Ricardo Lino (PS)



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Preliminar

Em conformidade com o disposto no artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa, compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização, «tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas, as quais serão apresentadas até 31 de dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas e outros elementos necessários à sua apreciação»

Com efeito, 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 2021, 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 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 2021 foi recebida na Assembleia da República a 17 de maio de 2022.

Assim, o presente parecer incide sobre matérias que cabem no âmbito de competências da 3.ª Comissão, tendo implicado a análise da Conta Geral do Estado 2021, dos respetivos anexos e dos Pareceres do Tribunal de Contas (TC) e do Conselho Económico e Social (CES). Considera, também, a Lei do Orçamento do Estado para 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro).

2. Análise Sectorial – Defesa Nacional

Comissão de Defesa Nacional

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 2021. O presente parecer, não sendo exaustivo, tenta focar-se nos principais indicadores apresentados, reproduzindo, quando oportuno, os quadros constantes do relatório.

Refere o documento em análise que a atividade económica mundial registou, ao contrário do ano anterior marcado pelo auge da pandemia, uma recuperação muito significativa. O PIB mundial registou um crescimento de 5,9% em termos reais e superou o valor pré-pandemia de COVID-19, refletindo principalmente o forte crescimento da economia chinesa (8,1%) e a rápida recuperação da economia norte-americana (com um crescimento de 5,7%).

Já o PIB da economia portuguesa, aponta o relatório global, ainda afetado por um confinamento severo no primeiro trimestre e por disrupções nas cadeias de fornecimento de bens intermédios, registou um crescimento em volume de 4,9%, o mais elevado desde 1990, após a forte diminuição de 8,4% em 2020, refletindo os efeitos marcadamente adversos da pandemia de COVID-19 na atividade económica.

Para a rápida recuperação da economia contribuíram a melhoria da envolvente externa, o levantamento gradual das medidas restritivas de confinamento, em paralelo com a elevada taxa de vacinação contra a doença COVID-19, e os programas de estabilização e de estímulo económico sem precedentes, tanto a nível nacional quanto europeu, sendo de destacar os apoios às empresas, que permitiram proteger a capacidade produtiva da economia.

O quadro 1, na página seguinte, constante do Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social, reúne os principais indicadores da economia internacional:

Comissão de Defesa Nacional

Quadro 1 — Principais indicadores da economia internacional

(milhões de euros)

	PIB real		Taxa de desemprego		Taxa de inflação	
	(Taxa de variação, %)		(%)		(%)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Economia mundial	-3,1	5,9	-	-	3,2	4,5
Economias avançadas	-4,5	5,0	6,6	5,8	0,7	3,4
<i>das quais:</i>						
EUA	-3,4	5,7	8,1	5,4	1,2	4,7
Área do euro, da qual:	-6,4	5,3	8,0	7,7	0,3	2,6
Alemanha	-4,6	2,9	3,9	3,6	0,4	3,2
França	-7,9	7,0	8,0	7,9	0,5	2,1
Itália	-9,0	6,4	9,3	9,5	-0,1	1,9
Espanha	-10,8	5,1	15,5	14,8	-0,3	3,0
Reino Unido	-9,4	7,5	4,5	4,5	1,0	2,5
Japão	-4,5	1,7	2,8	2,8	0,0	-0,2
Economias emergentes, das quais:						
China	2,3	8,1	4,2	3,8	2,4	1,0
Índia	-6,6	8,3			5,6	4,9
Rússia	-3,1	4,7	5,8	4,9	3,4	6,7
Brasil	-3,9	4,6	13,5	13,8	3,2	8,3
<i>Por memória</i>						
UE	-5,9	5,3	7,3	7,0	0,7	2,9

Nota: Taxa de inflação medida pelo Índice Harmonizado de Preço no Consumidor (IHPC) para os países da União Europeia; Índice de Preços no Consumidor (IPC) para os demais.

Fontes: Institutos de estatística nacionais e Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook (Interim)*, janeiro de 2022.

Do ponto de vista setorial, da área da Defesa Nacional, o relatório refere que, no que respeita à execução ao nível dos recursos financeiros, o Programa Orçamental da Defesa apresenta uma despesa efetiva consolidada de 2391,7 milhões de euros, o que representa 89,6% da dotação corrigida global. No ano anterior, a execução rondou os 79%, o que sugere uma melhoria significativa da execução no ano de 2021.

Assim, de acordo com o documento, do montante global das despesas executadas, 1124,4 milhões de euros dizem respeito a despesas com pessoal, o que corresponde a cerca de 47% face à despesa consolidada, sendo que, dos

Comissão de Defesa Nacional

restantes 1267,3 milhões de euros executados, mais de 387 milhões de euros dizem respeito a despesas de investimento.

No que diz respeito às despesas com pessoal, de acordo com o quadro infra (160), a execução situou-se nos 97,3% face à dotação corrigida.

Com base na mesma figura, no âmbito do agrupamento de aquisição de bens e serviços correntes, registou-se uma execução de 841,2 milhões de euros, 90,9% face ao orçamento corrigido, representando esta rubrica 35,2% da despesa consolidada. Nestes domínios, em comparação com o ano anterior, registam-se também melhoria significativas.

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

O quadro 160, abaixo reproduzido, expõe o orçamento e respetiva execução consolidada por classificação económica:

Recursos utilizados

Quadro 160 — PO07 — Defesa: despesa por classificação económica

(milhões de euros)

Designação	Orçamento Corrigido de 2021		Execução de 2021	
	Total Não Consolidado	Total Consolidado	Total Não Consolidado	Total Consolidado
Despesa Corrente	2 213,8	2 126,2	2 091,9	2 004,4
Despesas com Pessoal	1 155,6	1 155,6	1 124,4	1 124,4
Aquisição de Bens e Serviços	925,5	925,5	841,2	841,2
Juros e outros encargos	0,3	0,3	0,3	0,3
Transferências Correntes	115,2	27,6	111,0	23,5
das quais: Intra-instituições do PO	87,6		87,5	
Subsídios	1,4	1,4	1,3	1,3
das quais: Intra-instituições do PO				
Outras Despesas Correntes	15,7	15,7	13,7	13,7
Despesa de Capital	567,4	542,4	400,5	387,3
Aquisição de Bens de Capital	542,3	542,3	387,2	387,2
Transferências de Capital	23,6	0,0	11,8	0,0
das quais: Intra-instituições do PO	23,6		11,8	
Ativos Financeiros	0,6	0,1	0,5	
das quais: Intra-instituições do PO	0,6		0,5	
Passivos Financeiros	0,9		0,9	
das quais: Intra-instituições do PO	0,9		0,9	
Outras Despesas de Capital				
DESPESA TOTAL	2 781,2	2 668,5	2 492,4	2 391,7
DESPESA EFETIVA	2 779,7	2 668,5	2 491,0	2 391,7
Operações intra-instituições do PO (AC)		112,7		100,7

Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

Comissão de Defesa Nacional

O quadro 161, abaixo reproduzido, expõe o orçamento e respetiva execução consolidada por medidas do Programa:

Quadro 161 — PO07 — Defesa: despesa por medidas do Programa

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Corrigido de 2021	Execução de 2021	Estrutura de 2021 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	404,5	381,8	15,3
006 - DEFESA NACIONAL - INVESTIGAÇÃO	13,9	9,1	0,4
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	1 975,3	1 785,6	70,8
008 - DEFESA NACIONAL - COOPERAÇÃO MILITAR EXTERNA	8,8	5,2	0,2
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTEÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	58,3	55,9	2,2
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	42,8	34,8	1,4
026 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	2,4	0,0	-
027 - SEGURANÇA E ACÇÃO SOCIAL - ACÇÃO SOCIAL	206,6	202,9	8,1
049 - INDÚSTRIA E ENERGIA - INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	45,5	17,7	0,7
084 - SIMPLEX +	2,1	0,5	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	13,8	13,5	0,5
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	1,7	1,5	0,1
102 - PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA	4,2	2,0	0,1
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	2 781,2	2 402,4	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2 688,5	2 391,7	
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	2 688,5	2 391,7	
Por Memória			
Ativos Financeiros	0,1	0,0	
Passivos Financeiros	0,0	0,0	

Fonte: Direção-Geral do Orçamento.

Da análise do documento, no que respeita aos resultados obtidos identificados pelo Governo e análise de desvios, é salientado que se revelou fundamental a continuidade do investimento em meios e equipamentos para que as Forças Armadas possam cumprir cabalmente as suas missões, sejam um eficaz garante da segurança e bem-estar da população e atuem como uma reserva estratégica indispensável à resiliência do Estado face a emergências complexas.

Simultaneamente, identifica-se como tendo sido necessário prosseguir a adaptação da defesa nacional e a transformação das Forças Armadas, de maneira a responder aos desafios da inovação tecnológica cada vez mais acelerada, a novas ameaças, sobretudo na dimensão ciber, assim como aos compromissos assumidos com os aliados de Portugal, que representam uma garantia coletiva vital na dissuasão de ameaças à segurança nacional.

Comissão de Defesa Nacional

Assegura-se ainda que o investimento em defesa gerou também valor acrescentado na investigação, na indústria, na inovação e contribuiu para a recuperação, a renovação e a internacionalização da economia portuguesa, o que se revelou crucial na projeção internacional do País.

As políticas de valorização dos recursos humanos, bem como a dignificação dos antigos combatentes, continuaram a ser uma prioridade, aponta o relatório.

O Relatório do Governo sobre o Orçamento do Estado para 2021 balizou a atividade do Ministério da Defesa Nacional em torno de seis grandes eixos de ação, que são igualmente identificados no relatório da Conta Geral do Estado 2020 e aos quais acresce os esforços no combate à pandemia COVID-19:

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 da Defesa Nacional.

A grande maioria das várias medidas que constam destes eixos estão identificadas no respetivo Relatório do Orçamento do Estado para 2020, que foi alvo de apreciação e Parecer por parte da Comissão de Defesa Nacional, remetendo-se o elenco completo das referidas medidas para as páginas 267 a 270 da Conta Geral do Estado 2021, destacando-se em particular para esta análise setorial a resposta à pandemia de COVID-19, para a qual a área da Defesa Nacional contribuiu de forma determinante.

Ainda assim, é de destacar algumas medidas importantes constantes desta parte do relatório, como a tabela remuneratória durante a instrução básica e o

Comissão de Defesa Nacional

alargamento do Regime de Contrato Especial, políticas cruciais para fazer face às dificuldades ao nível do recrutamento e retenção de militares.

Salienta-se também que em 2021, os antigos combatentes, e os cônjuges sobreviventes, contaram igualmente com o aprofundamento dos instrumentos existentes de apoio aos antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas, incluindo o apoio ao associativismo dos antigos combatentes e deficientes das Forças Armadas e os esforços de valorização da memória dos antigos combatentes.

É referido que, no mesmo ano, dos programas de investimento estruturantes para as missões de soberania e de interesse público destacou-se o esforço de ampliação das responsabilidades e meios de ciberdefesa, no quadro de uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa.

Destaca-se igualmente a participação de Portugal no Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e na construção da Identidade Europeia de Defesa, reforçando a sua capacidade militar e, simultaneamente, as suas indústrias de defesa, posicionando-se assim 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.

Por fim, do ponto de vista da dinamização da componente externa da Defesa Nacional, não se pode deixar de referir ainda os contributos no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, promovendo-se uma reflexão sobre a dimensão de 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

No âmbito da resposta à pandemia de COVID-19, e à semelhança do ano anterior, assinala precisamente o documento que as entidades da Defesa Nacional demonstraram a sua importância para o apoio a crises de natureza não militar.

Assim, refere-se que no combate à pandemia, as Forças Armadas estiveram envolvidas num conjunto de medidas de combate e de complemento de capacidade, como o apoio às estruturas de residências de idosos, a descontaminação/desinfecção e sensibilização nas escolas e comunidades piscatórias, o complemento de capacidade do SNS, quer via HFAR quer através de estruturas temporárias em unidades militares ou hospitais de campanha, a produção de gel antisséptico, a realização de testes de diagnóstico e rastreio epidemiológico, o fornecimento de refeições a populações fragilizadas como a população sem-abrigo, ou a disponibilização da sua capacidade de planeamento às estruturas civis.

Além disso, acrescenta, por último, o relatório em análise, que através das suas capacidades e conhecimento (know-how) de planeamento, coordenação, gestão e implementação das medidas de combate à pandemia, as Forças Armadas foram reconhecidas, tanto junto das populações quanto dos decisores políticos, como um recurso essencial para fazer face a esta crise pandémica.

3. Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2021

No parecer do Tribunal de Contas relativo à Conta Geral do Estado de 2021, são elencadas 49 recomendações ao Governo em diversas áreas e setores do Estado, nenhuma dirigida em particular ao Ministério da Defesa Nacional. O Tribunal de Contas procedeu ainda ao seguimento de 43 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE 2021 ao Governo e Assembleia da República, concluindo-se que mais de metade (55,8%, 24 recomendações) se encontram em implementação, três encontram-se totalmente implementadas e



Comissão de Defesa Nacional

16 não foram ainda acolhidas, também aqui, nenhuma recomendação foi particularmente dirigida ao Ministério da Defesa Nacional.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Sendo de elaboração facultativa, o deputado autor do presente parecer opta por não emitir opinião sobre as matérias macroeconómicas e orçamentais constantes do documento em apreço, nos termos do número 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES e PARECER

1. A Comissão de Orçamento e Finanças remeteu, em cumprimento dos prazos e nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Defesa Nacional a Conta Geral do Estado de 2021, acompanhada dos pareceres do Tribunal de Contas e Conselho Económico e Social, para efeitos de elaboração de parecer setorial nas áreas de sua competência.
2. Do ponto de vista setorial, da área da Defesa Nacional, destaca-se que no que respeita à execução ao nível dos recursos financeiros, o Programa Orçamental da Defesa apresenta uma despesa efetiva consolidada de 2391,7 milhões de euros, o que representa 89,6% da dotação corrigida global.
3. Em face do exposto, e apreciados os documentos referidos, a Comissão de Defesa Nacional conclui que o presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021 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.

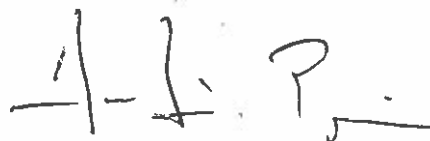
Palácio de S. Bento, 1 de fevereiro de 2023.

O Deputado Autor do Parecer



(Ricardo Lino)

O Vice-Presidente da Comissão



(António Prôa)