



Comissão de Defesa Nacional

Parecer

Conta Geral do Estado 2012

Autor: Catarina Marcelino



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, de acordo com o qual a Conta Geral do Estado é remetida “à comissão parlamentar competente em razão da matéria para emissão de relatório e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de emissão de parecer”, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública solicitou à Comissão de Defesa Nacional o envio do respetivo parecer, no que respeita às suas áreas de competência, a fim de que este possa vir a ser incluído no Relatório Final daquela Comissão sobre o tema em epígrafe.

Para este fim, foi tido em conta:

- O relatório da Conta Geral do Estado 2012;
- O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado 2012 emitido nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa;
- O Parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), disponibilizado pela Assembleia da República, através do Parecer Técnico n.º 8/2013, intitulado «Análise da Conta Geral do Estado de 2012 – Óptica da Contabilidade Pública», com o objetivo de dotar a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da informação técnica necessária para proceder à sua apreciação;
- O Parecer do Conselho Económico e Social (CES) sobre a Conta Geral do Estado 2012.

Dos documentos citados, verifica-se que, quer o Parecer emitido pelo Conselho Económico e Social (CES) sobre a Conta Geral do Estado, quer o Parecer emitido pela UTAO, são omissos relativamente ao sector da Defesa Nacional.

Assim, é emitido o presente parecer à Conta Geral do Estado de 2012, o qual em matéria exclusiva do sector da Defesa Nacional se sustentou no documento CGE/2012, bem como no Parecer do Tribunal de Contas, acima referidos.

Proceder-se-á em primeiro lugar a uma análise do quadro macroeconómico, seguindo-se uma análise mais específica em matéria de execução orçamental no setor da Defesa Nacional.

2 – Enquadramento Macroeconómico

A política orçamental do ano 2012 traduz, em grande medida, o efeito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), acordado em Maio de 2011 com a Comissão Europeia (CE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), tendo subjacente nas decisões de política orçamental adotadas, a redução de despesa.

O PAEF fixava como limite para o défice orçamental das administrações públicas, numa ótica de contabilidade nacional, o valor de € 7.645 M em 2012 (4,5 % do PIB), cujo cumprimento era condição necessária para assegurar o cumprimento do Programa.

Neste contexto de forte restrição orçamental foram previstas no Orçamento de Estado para 2012 (OE 2012) um conjunto de medidas de consolidação orçamental, as quais visavam, conforme referido, a redução da despesa pública, tendo subjacente um cenário macroeconómico que previa uma contração de 2,8% do PIB, em grande medida como consequência da diminuição da procura interna, ligeiramente atenuada pela evolução positiva da procura externa líquida.

Posteriormente, em março de 2012, no OE Retificativo, e em abril de 2012, no DEO, o Ministério das Finanças procedeu a uma revisão em baixa das projeções sobre a evolução da economia portuguesa em 2012, em cerca de 1 p.p., na sequência da previsão de contração adicional do consumo privado, das importações e do investimento, como consequência do efeito das medidas de consolidação orçamental

Comissão de Defesa Nacional

apresentadas no OE 2012, bem como da previsão de abrandamento da atividade económica a nível mundial que implicou a redução do contributo das exportações para o crescimento do PIB.

A execução orçamental do ano de 2012 veio a revelar que as previsões apresentadas no OE 2012 tinham sido mais favoráveis do que o efetivamente registado no final desse ano, tendo-se verificado um maior agravamento do PIB, tendo em conta a previsão inicial do OE 2012, consequência em grande medida da intensa contração da procura interna.

No que se refere ao comportamento da economia mundial, registou-se novamente um abrandamento em 2012, perante um crescimento de 3,2 %, contra os 5,1 % de 2010 e os 3,9 % de 2011. A instabilidade nos mercados financeiros, bem como a opção de algumas economias avançadas em adotarem uma política orçamental restritiva, num contexto de crise das dívidas soberanas na área do euro, e o previsível fim dos estímulos orçamentais nos EUA foram os principais fatores que contribuíram para este abrandamento da economia mundial em 2012.

Em Portugal a atividade económica sofreu, pelo segundo ano consecutivo, uma quebra em termos reais, 3,2 % em 2012 (face aos 2,8 previstos no OE inicial) e 1,3 % em 2011. O impacto recessivo das medidas de correção dos desequilíbrios macroeconómicos previstas no âmbito do PAEF, designadamente nos níveis de despesa dos setores público e privado, resultou numa queda da procura interna de 6,6 % (contra uma previsão de -6,2 no OE inicial), face aos 5,1 % registados em 2011. Este efeito de contração na procura interna foi contudo ligeiramente atenuado pela sobrestimação da queda do consumo público.

O abrandamento da economia mundial em 2012, em particular na zona euro (em cerca de, -0,6 %), acentuou o impacto recessivo da atividade económica em Portugal,

Comissão de Defesa Nacional

traduzindo-se num menor contributo da procura externa líquida no PIB, que se situou em 2012 nos 4 % (4,6 % em 2011).

A situação económica e financeira, assim como as diferentes previsões e os erros das mesmas, podem ser analisadas no quadro macroeconómico disponibilizado no relatório da UTAO:

Quadro 1 – Enquadramento macroeconómico em 2012 e previsões governamentais¹

	Estimativa	Previsões M.Finanças			FMI/CE/BCE (MoU)				Erro de previsão (Est.-Prev.)				
		Out-11	Mar-12	Out-12	Fev-12	Jun-12	Set-12	Nov-12	OE/2012	OE2R/12	3.ª Rev.	6.ª Rev.	
		OE/2012	OE1R/12	OE2R/12	3.ª Rev.	4.ª Rev.	5.ª Rev.	6.ª Rev.					
Despesa e PIB (taxas reais de variação)													
PIB	-3,2	-2,8	-3,3	-3,0	-3,3	-3,0	-3,0	-3,0	-0,4	-0,2	0,1	-0,2	
Consumo Privado	-5,3	-4,8	-5,8	-5,9	-5,8	-6,0	-5,9	-5,7	-0,5	0,6	0,5	0,4	
Consumo Público	-4,7	-6,2	-3,2	-3,3	-2,9	-3,4	-3,5	-3,5	1,5	-1,4	-1,8	-1,2	
FBCF	-13,4	-9,5	-10,2	-14,1	-11,8	-12,2	-14,1	-13,7	-3,9	0,7	-1,6	0,3	
Procura interna	-6,6	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Exportações	3,2	4,8	2,1	4,3	2,0	3,5	4,3	4,6	-1,6	-1,1	1,2	-1,4	
Importações	-6,6	-4,3	-5,9	-6,6	-6,9	-6,2	-6,5	-5,9	-2,3	0,0	0,3	-0,7	
Preços													
Inflação	2,8	3,1	3,1	2,8	3,2	2,7	2,8	2,8	-0,3	0,0	-0,4	0,0	
Deflador do Cons. Priv.	1,5	:	:	:	3,3	2,7	2,1	2,3	:	:	-1,8	-0,8	
Deflador do PIB	-0,3	1,7	0,9	0,3	0,9	0,6	0,3	0,3	-2,0	-0,6	-1,2	-0,6	
Emprego e desemprego													
Desemprego (%)	15,7	13,4	14,5	15,5	14,4	15,4	15,5	15,5	2,3	0,2	1,3	0,2	
Emprego total (taxa de variação, %)	-4,2	-1,0	-2,5	-4,3	-2,5	-4,2	-3,9	-3,9	-3,2	0,1	-1,7	-0,3	
Financiamento (em % do PIB)													
Saldo orçamental	-6,4	-4,5	-4,5	-5,0	-4,5	-4,5	-5,0	-5,0	-1,9	-1,4	-1,9	-1,4	
Dívida Pública	124,1	110,5	112,5	119,1	112,4	114,4	119,1	120,0	13,6	5,0	11,7	4,1	
Cap./necessidade líq. financto. face exterior	0,2	-2,5	-3,0	-1,1	-2,6	-2,0	-1,5	-1,1	2,7	1,3	2,8	1,3	
Enquadramento externo													
Inflação (IHPC) - área do euro	2,5	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Procura externa relevante p/ Portugal (be)	-0,2	4,8	2,1	-0,2	:	:	:	:	-5,0	:	:	:	
Preço spot do petróleo Brent (Dólares/bar)	111,6	108,6	119,5	102,4	:	:	:	:	3,0	:	:	:	
Taxas de juro de curto prazo (Euribor-3 me)	0,6	1,0	1,1	0,6	:	:	:	:	-0,4	:	:	:	
Taxas de juro de longo prazo (OT 10 anos)	5,0	5,0	5,0	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Taxa de câmbio nominal (€1 = x USD)	1,28	1,4	1,3	1,3	:	:	:	:	-0,1	:	:	:	

Fontes: Ministério das Finanças, Comissão Europeia e INE | Nota: A estimativa do PIB para 2012 corresponde à divulgada pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 3.º trimestre de 2013, de 9 de dezembro de 2013, e as restantes variáveis da Comissão Europeia (The Economic Adjustment Programme for Portugal), INE e Ministério das Finanças (Relatório do Orçamento do Estado e Orçamento Rectificativo). O erro de previsão é definido como a diferença entre os valores efetivos e a respetiva previsão. Assim, um erro de previsão negativo significa que a previsão se veio a revelar otimista e um erro positivo que a previsão era pessimista.

Da comparação da composição do crescimento do PIB em 2012, com a previsão constante no OE/2012 inicial, verifica-se ao nível da procura interna, que a formação bruta de capital fixo e o consumo privado diminuíram, respetivamente, 3,9 e 0,5 p.p. acima do previsto no Orçamento de Estado de 2012 (previsão de -9,5 na FBCF e de -4,8 no consumo privado, face aos -13,4 e -5,3 verificados). A forte redução do rendimento

¹ Fonte: UTAO – Parecer à Conta Geral do Estado 2012 (Parecer n.º 8/2013)

disponível real das famílias e a manutenção de restrições no acesso ao crédito bancário terão sido as principais razões para as tendências verificadas em 2012.

Por outro lado, registou-se uma queda nas importações, a par de um crescimento sustentado das exportações, o que veio a traduzir-se numa melhoria dos dados comerciais externos. Deste modo, em 2012, verificou-se uma redução do défice externo, face a uma redução das importações (-6,6) e a um aumento das exportações (+3,2), traduzindo-se numa redução das necessidades líquidas de financiamento externo da economia portuguesa.

A quebra do consumo público foi menos acentuada do que aquela que se encontrava prevista no OE/2012, tendo esta variável registado uma diminuição de 4,7 o que representa um desvio de 1,5 p.p. face ao inicialmente previsto (6,2).

Em suma, as medidas adotadas num contexto de consolidação orçamental, bem como o contexto económico internacional verificado no ano de 2012, conduziram a uma contração da atividade económica superior à prevista inicialmente, tendo o PIB diminuído 3,2 em 2012 (face aos 2,8 previsto no OE 2012 inicial), traduzindo-se este quadro recessivo da economia portuguesa em variações desfavoráveis, particularmente acentuadas, do emprego e da taxa de desemprego, muito distantes das previstas no OE/2012. A taxa de desemprego atingiu no final de 2012, cerca de, 15,7, tendo o emprego total diminuído 4,2.

3 – Despesa Consolidada por Ministérios

Analisado o quadro macroeconómico, importa efetuar uma análise da execução orçamental ao nível setorial, em particular na Defesa Nacional, área objeto do presente parecer.

O quadro seguinte apresenta a Despesa Consolidada da Administração Central por Ministérios (por Programas Orçamentais), destacando-se as colunas correspondentes ao “Total Consolidado”.

Despesa Consolidada da Administração Central – por Ministérios²

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2012*			Execução de 2012		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Encargos Gerais do Estado	2.827,5	147,7	2.865,6	2.815,5	115,8	2.824,9
Presidência do Conselho de Ministros	252,6	550,9	726,3	211,8	459,7	600,5
Ministério das Finanças	16.175,2	8.980,6	20.573,2	15.502,3	8.656,2	19.585,6
Ministério dos Negócios Estrangeiros	323,6	86,3	346,5	301,5	75,1	317,5
Ministério da Defesa Nacional	1.999,2	167,0	2.159,6	1.816,3	127,4	1.937,1
Ministério da Administração Interna	1.821,2	204,7	1.930,8	1.725,2	189,4	1.820,1
Ministério da Justiça	1.141,8	570,4	1.386,9	1.078,5	471,5	1.273,2
Ministério da Economia e do Emprego	240,6	4.314,0	4.342,5	206,8	3.582,6	3.600,9
Ministério da Agricultura, do Mar, do Amb. e do Ord. do Território	579,6	1.707,6	1.941,9	526,8	1.262,7	1.458,9
Ministério da Saúde	9.829,5	11.023,7	10.566,3	9.795,8	10.312,7	9.838,1
Ministério da Educação e Ciência	7.028,2	2.943,4	8.590,3	6.909,1	2.597,1	8.128,6
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	7.893,9	293,6	8.186,5	7.879,9	248,2	8.127,5
Sub-Total	50.113,0	30.989,9	63.616,4	48.769,5	28.098,4	59.513,0
Transferências para outros ministérios AC			717,4			679,3
Total da despesa da AC Consolidada			62.899,0			58.833,8

Fonte: SCC e SIGO-SFA.

Mapas contabilísticos gerais: Mapa XV - Despesas Correspondentes a Programas.

Nota: Exclui passivos e ativos e transferência do OE para o FRDP.

*Dotação corrigida abatida de cativos.

No ano de 2012 o orçamento total (consolidado) do Ministério da Defesa Nacional ascendeu a € 2.159,6 M³, representando 3,4% do Total da Despesa Consolidada da Administração Central (AC) (€ 62.899,0 €).

Passando de uma análise por Programa Orçamental, para uma análise por Classificação Orgânica, específica dos **Serviços Integrados**, verifica-se relativamente à Defesa Nacional um reforço de € 22 M (destinados à execução da Lei da Programação Militar), através do recurso a créditos especiais, situando-se o orçamento final em € 2.074 M, cerca de 2,6% da despesa total efetiva (€ 79.628 M).

Serviços Integrados – Alterações por Orgânica (Despesa)⁴

(em milhões de euros)

Departamento ministerial	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamento retificativo	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Encargos Gerais do Estado	2 832	-	5	2	-	7	0,3	2 839
Presidência do Conselho de Ministros	275	5	-	-	-7	-2	-0,6	274
Finanças (exceto Passivos Financeiros)	35 912	3 704	-378	5 874	220	9 420	26,2	45 332
Negócios Estrangeiros	316	24	-	-	-2	22	7,1	338

² Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 168, Quadro 96 – Despesa Consolidada da Administração Central – por Ministérios.

³ Dotação corrigida abatida de Cativos.

⁴ Parecer do tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012 – Quadro 2, Página 1575.

Comissão de Defesa Nacional

(em milhões de euros)

Departamento ministerial	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamento rectificativo	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Defesa Nacional	2 053	22	-	-	-0	22	1,1	2 074
Administração Interna	1 903	9	-	-	0	9	0,5	1 912
Justiça	1 185	26	-	-	-	26	2,2	1 212
Economia e do Emprego	238	5	26	-	-1	30	12,6	268
Agricultura, Mar, Ambiente e Orden. Território	595	12	25	7	-40	4	0,7	599
Saúde	7 633	8	65	2 132	-	2 205	28,9	9 837
Educação e Ciência	6 889	146	9	-	-3	153	2,2	7 042
Solidariedade e Segurança Social	6 494	1	248	1 379	-223	1 405	21,6	7 899
Despesa efetiva	66 325	3 963	-	9 394	-55	13 302	20,1	79 628
Min. Finanças - Passivos Financeiros	122 250	-	-	-	-	-	-	122 250
Total da despesa	188 575	3 963	-	9 394	-55	13 302	7,1	201 878

No que se refere à execução, o quadro seguinte desagrega relativamente a cada ministério a dotação final e a despesa paga (execução) dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos autónomos (SFA).

No Ministério da Defesa Nacional registou-se uma taxa de execução de 90,9% nos SI e uma taxa de execução de 76,6% nos SFA.

Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério

— serviços integrados e SFA⁵

(em milhões de euros)

Ministérios	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec (1)			Valor	Tx exec (1)
Encargos Gerais do Estado	2 831	3	2 816	99,6	144	3	110	77,7
Presidência do Conselho de Ministros	282	29	212	83,8	560	13	456	83,3
Finanças	45 008	47	29 766	66,2	10 108	18	9 498	94,1
Negócios Estrangeiros	338	15	302	93,2	88	3	74	87,3
Defesa Nacional	2 074	75	1 816	90,9	175	6	129	76,6
Administração Interna	1 912	91	1 725	94,7	218	2	200	92,7
Justiça	1 212	70	1 078	94,4	574	25	454	82,8
Economia e do Emprego	268	28	207	85,9	4 870	95	3 929	82,3
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	599	19	527	90,9	1 868	34	1 269	69,2
Saúde	9 837	8	9 796	99,7	10 525	16	9 798	93,2
Educação e Ciência	7 042	14	6 909	98,3	2 824	4	2 475	87,8
Solidariedade e da Segurança Social	7 899	5	7 880	99,8	293	1	247	84,5
Despesa, excluindo:	79 304	405	63 033	79,9	32 248	220	28 640	89,4
Ativos financeiros em títulos	300		(2) 300		3 924		2 840	72,4
Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	24		15	62,8	1		1	97,1
Passivos financeiros, exceto PARVALOREM e PARUPS	122 250		91 276	74,7	6 985		5 006	71,7
Transferências correntes de SFA para SFA					707		691	97,8
Transferências de capital de SFA para SFA					98		95	96,5
Total da despesa	201 878	405	154 624	76,7	43 963	220	37 271	85,2

(1) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos), assinalando-se a sombreado os Ministérios cuja taxa de execução é inferior à média.

(2) Nos serviços integrados, dos *ativos financeiros em títulos*, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída a recompra pelo BPI: € 300 M (cfr. a nota de p.p. 6 da página anterior).

Fonte: CGE/ 2012 e SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

⁵ Parecer do tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012 – Quadro 18, Página 1592.

4 – Execução Orçamental Defesa Nacional

De acordo com o Relatório da Conta Geral do Estado a atividade do Ministério da Defesa Nacional (MDN) no ano de 2012 *“foi balizada por três grandes eixos de ação:*

- (i) O cumprimento dos compromissos decorrentes da ajuda internacional,*
- (ii) A contribuição para a segurança e desenvolvimento globais;*
- (iii) A concretização do processo de reestruturação do MDN e das Forças Armadas”.*⁶

A definição destes três grandes eixos teve como objetivo conferir *“relevância primordial à articulação entre os referidos eixos, garantindo que os ganhos de eficiência e eficácia, proporcionados pelo processo de reestruturação interna permitissem limitar os efeitos da situação económico-financeira e libertar os recursos necessários àquela atividade.”*¹

No que se refere ao Eixo (i), no Relatório da Conta Geral do Estado 2012 são destacados os seguintes contributos do MDN no esforço de consolidação orçamental:

- “Limitação de consequências financeiras associadas a promoções e progressões;*
- Estabelecimento de quantitativos máximos para militares em regime de contrato (RC) e em regime de voluntariado (RV), neles incluindo os militares em formação;*
- Definição do momento em que eventuais promoções produzem efeitos;*
- Fim do pagamento de prestações pecuniárias, após o termo da prestação do serviço militar, quando o vínculo contratual não seja renovado por iniciativa do militar ou seja rescindido por motivos imputáveis ao mesmo;*
- Redução dos valores a inscrever na Lei de Programação Militar (LPM), em 2012, em cerca de 20%, a acrescer à redução anteriormente definida na RCM de 40%.”*⁷

⁶ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, página 229.

⁷ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, página 229.

No eixo (ii) - Contribuição para a segurança e desenvolvimento globais, foi destacado na CGE 2012 o reforço do *“relacionamento com a NATO (...). No âmbito da União Europeia (...) o MDN esteve particularmente atento ao processo de consolidação definitiva dos fundamentos do Tratado de Lisboa no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, designadamente ao nível das formas de Cooperação Estruturada Permanente e Cooperações Reforçadas. Foi mantido o empenhamento das Forças Armadas Portuguesas em missões internacionais humanitárias e de paz (...). No âmbito das relações externas bilaterais de Defesa (...) o MDN deu particular ênfase ao diálogo e aproximação com os países do Magreb, cada vez mais justificado face aos acontecimentos da chamada – primavera Árabe. A aposta na Cooperação Técnico-Militar aponta para a sua valorização, consolidando os Projetos que se encontram em curso e a formação em Portugal, bem como concretizando ações em novas áreas de cooperação no sector da Defesa com os nossos parceiros de África e de Timor-Leste, não apenas bilateralmente, mas também no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).”*⁸

No âmbito do eixo (iii) - Concretização do processo de reestruturação do MDN e das Forças Armadas, encontram-se destacados no Relatório da Conta Geral do Estado 2012⁹ os seguintes projetos: *“concretização dos objetivos de racionalização das estruturas do MDN e da melhor utilização dos seus recursos, contribuindo para o processo de modernização e de otimização do funcionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade dos serviços prestados”,* no âmbito do PREMAC; ao nível do investimento *“continuidade aos processos de revisão da Lei de Programação Militar (LPM) e da Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM), adequando-as, respetivamente, às necessidades de reequipamento e manutenção de infraestruturas das Forças Armadas (...); a reforma da Saúde Militar*

⁸ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 230.

⁹ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Páginas 230 e 231.

Comissão de Defesa Nacional

procurou “melhorar as estruturas existentes, o nível de serviço prestado e a racionalização de recursos humanos, financeiros e materiais”.

Para a prossecução destas ações o orçamento inicial do Ministério da Defesa Nacional no ano de 2012 ascendeu a 2.221,6 Milhões de Euros, dos quais 89,1% inscritos em Despesa Corrente (cerca de 1980 Milhões de Euros), destacando-se a rubrica Despesas com o pessoal.

Análise por Natureza de Despesa
Orçamentação e Execução¹⁰

(Milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Alterações Natureza de que se revestem			Orçamento Final	Cativos finais	Execução Orçamental	Diferença: Orçamento Inicial Vs Execução	Estrutura execução %
		Créditos especiais	Provisional	Outras					
	(1)	(2)			(3)=(1)+(2)		(4)	(5)=(4)-(1)	
Despesa corrente	1.980,0	14,9	0,0	-14,7	1.980,2	79,5	1.739,0	-241,0	87,8%
Despesas com o pessoal	1.210,1	0,0	0,0	31,2	1.241,3	0,0	1.210,2	0,2	97,5%
Remunerações Certas e Permanentes	738,7	0,0	0,0	-16,4	722,3	0,0	711,0	-27,8	98,4%
Abonos Variáveis ou Eventuais	106,6	0,0	0,0	-21,7	84,9	0,0	81,9	-24,7	96,5%
Segurança Social	364,8	0,0	0,0	69,4	434,1	0,0	417,4	52,7	96,2%
Aquisição de bens e serviços correntes	450,8	14,9	0,0	94,4	560,1	44,5	451,5	0,6	80,6%
Aquisição de bens	196,1	4,9	0,0	48,0	249,0	11,5	209,6	13,5	84,2%
Aquisição de serviços	254,7	9,9	0,0	46,4	311,1	33,0	241,9	-12,9	77,7%
Juros e outros encargos	1,4	0,0	0,0	0,2	1,6	0,0	1,4	0,1	89,7%
Transferências correntes	87,9	0,0	0,0	-12,3	75,5	0,1	19,5	-68,4	25,8%
Administrações Públicas	12,7	0,0	0,0	0,0	12,7	0,1	6,5	-6,2	50,9%
Administração Central	12,7	0,0	0,0	0,0	12,7	0,1	6,5	-6,2	50,9%
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Administração Local	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Segurança Social	3,3	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,1	-3,2	1,6%
Outras transferências correntes	71,9	0,0	0,0	-12,4	59,5	0,0	13,0	-58,9	21,8%
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	99,3%
Outras despesas correntes	229,9	0,0	0,0	-128,5	101,4	34,9	56,1	-173,8	55,3%
Outras despesas correntes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Despesa de capital	241,6	11,8	0,0	14,2	267,6	2,1	204,7	-36,9	76,5%
Investimento	241,4	11,8	0,0	14,2	267,4	2,1	204,6	-36,8	76,5%
Transferências de capital	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	77,2%
Administrações Públicas	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	77,2%
Administração Central	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	77,2%
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Administração Local	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Segurança Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Outras transferências de capital	0,0	0,0	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	0,0	0,0	
Despesa efectiva	2.221,6	26,7	0,0	-0,5	2.247,8	81,6	1.943,7	-277,9	86,5%
					2.166,2				
					Consolidação entre subsectores (SI e SFA)	6,6	6,6		
					2.159,6		1.937,1		

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).

¹⁰ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 233, Quadro 143 – Orçamento e Execução.

Em termos gerais a execução no ano de 2012 situou-se nos 1.943,7 Milhões de Euros, correspondendo a uma taxa de execução face à dotação inicial de 87,5%.

Resulta da análise do quadro anterior que em sede de execução orçamental foi reforçada a dotação de determinadas rubricas, face ao orçamento inicial, através do recurso à abertura de créditos especiais ou de outras alterações orçamentais, destacando-se as rubricas Despesas com o Pessoal, Aquisição de Bens e Serviços correntes e Despesas de capital – Investimento, com reforços que ascenderam a € 31,2 M, € 109,3 M e € 26,0 M, respetivamente.

As rubricas Segurança Social e Aquisição de Bens, foram compensadas em grande medida pela dotação inicial inscrita nas rubricas Transferências Correntes, Outras Despesas Correntes e Investimento (Despesas de Capital). Destaca-se ainda que nas Despesas com Pessoal foram efetuadas alterações orçamentais dentro do mesmo capítulo, reforçando a rubrica Segurança Social (num total de € 69,4 M), por contrapartida das rubricas Remunerações Certas e Permanentes e Abonos Variáveis ou Eventuais.

A análise da despesa da Defesa Nacional por classificação económica permite-nos concluir que a despesa final com pessoal (€ 1.210,2 M) correspondeu em 2012 a 62,3% da despesa total (€ 1.943,7 M) e 69,6% da despesa corrente (€ 1.739 M).

Numa análise por Classificação Funcional, a dotação inicial e a execução orçamental do Ministério da Defesa Nacional distribui-se da seguinte forma:

Análise por Classificação Funcional

Orçamento e Execução por Funções do Estado¹¹

(Milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Alterações			Orçamento Final	Cativos finais	Execução Orçamental	Diferença: Orçamento Inicial Vs Execução	Estrutura execução %
		Natureza de que se revestem							
		Créditos especiais	Provisional	Outras					
(1)	(2)			(3)=(1)+(2)	(4)	(5) = (4) - (1)			
Funções gerais de soberania	2.057,9	26,6	0,0	-6,7	2.077,7	76,1	1.803,1	-254,8	86,8%
Serviços gerais de Administração Pública	2,5	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	1,5	-0,9	61,6%
Defesa Nacional	2.054,1	26,6	0,0	-6,7	2.073,9	75,9	1.800,6	-253,4	86,8%
Segurança e Ordem Pública	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4	0,2	0,9	-0,5	66,2%
Funções sociais	122,9	0,1	0,0	6,2	129,2	4,4	110,6	-12,2	85,6%
Educação	4,1	0,1	0,0	0,0	4,1	0,4	3,0	-1,1	71,9%
Saúde	108,5	0,0	0,0	6,2	114,7	3,7	100,1	-8,4	87,3%
Segurança e acção sociais	9,1	0,0	0,0	0,0	9,1	0,1	6,5	-2,6	71,2%
Habituação e serviços colectivos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Serviços culturais, recreativos e religiosos	1,3	0,1	0,0	0,0	1,3	0,2	1,1	-0,1	83,2%
Funções económicas	26,8	0,0	0,0	0,0	26,8	0,0	17,4	-9,4	64,9%
Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Indústria e energia	26,8	0,0	0,0	0,0	26,8	0,0	17,4	-9,4	64,9%
Transportes e comunicações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Comércio e turismo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Outras funções económicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Outras funções	14,0	0,0	0,0	0,0	14,0	1,1	12,6	-1,4	90,1%
Opeações da dívida pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Transferências entre administrações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Diversas não especificadas	14,0	0,0	0,0	0,0	14,0	1,1	12,6	-1,4	90,1%
Despesa efectiva	2.221,6	26,7	0,0	-0,5	2.247,8	81,6	1.943,7	-277,9	86,5%
							6,6		
							1.937,1		

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).

Em termos de Classificação Funcional, a execução orçamental incide em particular nas Funções Gerais de Soberania (1.800,6 Milhões de Euros), correspondendo a 86,8% da execução global.

No Relatório da Conta Geral do Estado é ainda apresentado o orçamento e a execução da despesa, por Estado (Serviços Integrados) e SFA (Serviços e Fundos Autónomos), bem como o Orçamento e a respetiva Execução Consolidados.

¹¹ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 235, Quadro 146 – Orçamento e Execução por Funções do estado.

Comissão de Defesa Nacional

Despesas por Classificação Económica¹²

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2012			Execução de 2012		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	1.740,7	159,9	1.894,1	1.614,9	124,1	1.732,5
Despesas com Pessoal	1.172,1	69,3	1.241,4	1.149,3	61,0	1.210,3
Aquisição de Bens e Serviços	432,7	82,6	515,3	394,4	57,1	451,5
Transferências Correntes	73,6	1,8	69,0	18,0	1,5	13,1
das quais: intra-instituições do Ministério	6,5	0,0		6,5	0,0	
para as restantes Administrações Públicas	9,4	0,0	9,4	0,1	0,0	0,1
Subsídios	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Outras Despesas Correntes	62,1	6,2	68,3	53,1	4,5	57,6
Despesa de Capital	258,5	10,9	269,2	201,4	6,1	207,3
Aquisição de Bens de Capital	258,4	7,1	265,5	201,3	3,3	204,6
Transferências de Capital	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do Ministério	0,2	0,0		0,1	0,0	
para as restantes Administrações Públicas	0,0	0,0		0,0	0,0	
Ativos Financeiros	0,0	1,8	1,8		1,8	1,8
Passivos Financeiros	0,0	2,0	2,0		0,9	0,9
Outras Despesas de Capital						
DESPESA TOTAL	1.999,2	170,7	2.163,3	1.816,3	130,2	1.939,9
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSFERÊNCIAS PARA AP	1.983,2	170,7	2.153,9	1.809,6	130,2	1.939,8
DESPESA EFETIVA	1.999,2	167,0	2.159,6	1.816,3	127,4	1.937,1

Consolidação entre e intra subsectores (SI e SFA)

6,6

6,6

Fonte: Orçamento de 2012: Dotação corrigida com cativos (Estado - Pasta OAM do SCC, período 13; SFA - SIGO, período 12).

Execução de 2012: Pagamentos líquidos acumulados (Estado - Pasta ORA do SCC do dia 2 de abril de 2013; SFA - SIGO, período 12).

O Ministério da Defesa Nacional apresenta em 2012 a seguinte distribuição da Despesa por Programa Orçamental:

Despesas por Programa¹³

(Milhões de euros)

	Execução Orçamental com cobertura em: Serviços Integrados		Execução Orçamental com cobertura em: SFA+EPR		Consolidação do PO-006		Total Geral	Estrutura (%)
	Receitas Gerais	Outras receitas	Receitas Gerais	Outras receitas	Receitas Gerais	Outras receitas		
Defesa Nacional - Funcionamento	1.484,0	93,9	6,5	120,9	1.490,5	214,8	1.705,3	87,7%
Lei da Programação Militar	218,0	20,1			218,0	20,1	238,1	12,2%
Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares		0,3			0,0	0,3	0,3	0,0%
Total	1.702,0	114,3	6,5	120,9	1.708,5	235,2	1.943,7	100,0%

Consolidação entre subsectores (SI e SFA)

6,6

1.937,1

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).

¹² Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 232, Quadro 142 – MDN – Despesa por Classificação Económica.

¹³ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 237, Quadro 148 – Despesas por Programa.

Comissão de Defesa Nacional

Verifica-se que as despesas de funcionamento corresponderam a 1,705,3 Milhões de Euros (cerca de 87,7% do total de despesas), enquanto a Lei da Programação Militar representou 12,2%, ou seja, 238,1 Milhões de Euros. Em 2011 a despesa no capítulo Lei de Programação Militar havia ascendido a € 279,6 M.

De acordo com o Relatório da Conta Geral do Estado de 2012¹⁴, os valores integrados na Lei da Programação Militar “*correspondem maioritariamente a recuperação de IVA e a saldos de gerência, com vista à realização de investimentos militares dos diferentes Ramos e aquisição de bens e serviços da referida Lei*”.

No que se refere ao Investimento, verifica-se de uma análise por Fonte de Financiamento que no Ministério da Defesa Nacional a FF foi exclusivamente nacional (Cap. 50 do OE), no total de € 5,0 M.

Fontes de Financiamento¹⁵

(Milhões de euros)

Programas Orçamentais	Financiamento Nacional		Financiam. Comunitário	Total	Taxa de Participação
	Total	Cap. 50			
Orgãos de Soberania	1	1	0	1	0,0
Governança e Cultura	31	32	6	37	15,9
Finanças e Administração Pública	3	4	3	6	46,5
Representação Externa	9	9	0	9	0,0
Defesa	5	5	0	5	0,0
Segurança Interna	70	70	2	72	3,4
Justiça	61	3	1	61	1,1
Economia e Emprego	1.300	58	481	1.781	27,0
Agricultura e Ambiente	226	172	598	824	72,6
Saúde	6	8	22	28	77,3
Ensino Básico Secundário e Administração Escolar	179	44	307	486	63,2
Ciência e Ensino Superior	310	297	108	418	25,8
Solidariedade e Segurança Social	4	4	0	4	0,0
TOTAL	2.204	706	1.528	3.731	40,9

Fonte: Ministério das Finanças

¹⁴ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 97.

¹⁵ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 171, Quadro 99 – Fontes de Financiamento.

No que se refere especificamente ao **Investimento do Plano** (PIDDAC - Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central / Capítulo 50 do OE), a despesa efetiva em 2012 ascendeu a 4,6 Milhões de Euros, traduzindo-se num reduzido grau de execução (27,6% em 2012, face aos 52,3% em 2011), justificado no Relatório da Conta Geral do Estado 2012 pelo despacho do Ministério das Finanças, de 12 de Setembro de 2012.

Despesa efetiva do Capítulo 50 por Classificação Funcional¹⁶

(Milhões de euros)

	2012		
	Orçamento Inicial	Execução Orçamental	Estrutura execução
Funções gerais de soberania	15,0	3,6	24,1%
Serviços gerais de Administração Pública	0,1	0,1	100,0%
Defesa Nacional	13,5	2,6	19,2%
Segurança e Ordem Pública	1,4	0,9	66,2%
Funções sociais	1,7	1,0	58,3%
Educação	1,7	1,0	58,3%
Habitação e serviços colectivos			
Serviços culturais, recreativos e religiosos			
Total	16,7	4,6	27,6%

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).

Analisando o modo como a execução se distribuiu pelas medidas do Capítulo 50, afeto ao Ministério da Defesa Nacional (quadro seguinte) destacam-se as Forças Armadas, com uma execução de € 2,5 M, do total de € 4,6 M.

¹⁶ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 237, Quadro 149 – Despesa Efetiva do Capítulo 50 por Classificação Funcional.

Despesa efetiva do Capítulo 50 por Ministério¹⁷

(Milhões de euros)

Medidas	2012					
	Execução					
	FN		FC		Total	%
	Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes		
004 - SERV. GERAIS DA A.P. - INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	0,1				0,1	2,2%
006 - DEFESA NACIONAL - INVESTIGAÇÃO	0,1				0,1	3,1%
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	2,5				2,5	53,2%
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	0,9				0,9	20,1%
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	0,9				0,9	20,6%
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	0,0				0,0	0,9%
Total	4,6	0,0	0,0	0,0	4,6	100,0%

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).

5 – Compromissos em equipamento de Defesa

No âmbito do fornecimento de equipamento militar, os compromissos assumidos para o período 2012-2029 ascendem a € 1.130 M, dos quais € 838 M para pagamento dos contratos relativos aos aviões C-295 e aos helicópteros EH-101.

O Tribunal de Contas considerou estes encargos subavaliados, na medida em que, no que respeita ao Exército, inclui apenas os compromissos assumidos para 2012 e quanto ao Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) não inclui quaisquer valores.

O Tribunal de Contas alertou para o peso destas despesas na execução orçamental que, aliado às baixas margens de crescimento das receitas públicas, coloca desafios ao desenvolvimento de um quadro orçamental realista e promotor da credibilidade do ajustamento orçamental.

¹⁷ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 238, Quadro 150 – Despesa Efetiva do Capítulo 50 por Ministério.

6 – Auditorias às Funções de Soberania/Defesa

Foram realizadas 15 ações inspetivas pela Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN) durante o ano de 2012, de um total de 502 ações realizadas nesse ano.

N.º de auditorias / inspeções por órgão de controlo em 2012¹⁸

Inspeções Gerais/Outros membros SCI	N.º Ações 2012	% do Total
Inspeção-Geral de Finanças	234	28,96%
Inspeção-Geral da Defesa Nacional	15	1,86%
Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça	7	0,87%
Inspeção-Geral Diplomática e Consular	3	0,37%
Inspeção-Geral da Administração Interna	0	0,00%
Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros	6	0,74%
Inspeção-Geral de Educação e Ciência	176	21,78%
Inspeção-Geral de Atividades em Saúde	15	1,86%
Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	16	1,98%
Inspeção -Geral de Atividades Culturais	0	0,00%
Inspeção-Geral da Agricultura Mar Ambiente e Ordenamento do Território	16	1,98%
Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Emprego	5	0,62%
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (Auditoria Interna)	0	0,00%
Inspeção Regional das Finanças (RAM)	nd	
Inspeção Administrativa e Regional dos Açores (RAA)	9	1,11%
TOTAL	502	62,13%

Fonte: Relatório de Atividades da IGF de 2012 e Relatório de Atividades do Conselho Coordenador do SCI de 2012

No Parecer do tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012 não foi destacada nenhuma auditoria realizada a serviços ou organismos do Ministério da Defesa Nacional, tendo apenas sido destacado no Relatório da Conta Geral do Estado uma

¹⁸ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 289, Quadro 176 – Número de Auditorias / Inspeções por órgão de controlo em 2012.

Comissão de Defesa Nacional

auditoria realizada pela IGDN, aos Sistemas de Informação e Tecnologias de Informação e Comunicação em Exploração nos Serviços Centrais de Suporte do MDN, EMGFA, Ramos e IASFA, destacando-se as seguintes conclusões¹⁹:

- *“Ausência de plano estratégico, de médio e de longo prazo, para os SI/TIC da Defesa;*
- *Inexistência de modelo de governação para os SI/TIC da Defesa, que defina os níveis de responsabilidade dos intervenientes e os mecanismos de controlo;*
- *(...);*
- *O conhecimento dos SI/TIC em exploração não se encontra centralizado, dificultando a eficiente coordenação, gestão e controlo dos sistemas de informação;*
- *(...);*
- *A conceção, desenvolvimento e administração dos sistemas de informação de gestão comuns não se encontra implementada, conforme estabelecido na Portaria n.º 1274/2009;*
- *(...);*
- *No que respeita às funcionalidades não utilizadas, regista-se o maior número no Exército, IASFA e EMGFA(15, 13 e 12) e o menor número na SG (9) e Força aérea (9)”.*

7 – Conclusões do Tribunal de Contas sobre a CGE/2012

Analisada a Conta Geral do Estado de 2012, o Tribunal de Contas formula um juízo “globalmente favorável” sobre a legalidade da execução orçamental da administração central (SI e SFA), destacando a necessidade de cumprimento de certos princípios orçamentais. Enfatiza, deste modo, a necessidade de observância “dos princípios da

¹⁹ Relatório da Conta Geral do Estado 2012, Página 309.

Comissão de Defesa Nacional

anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria.”²⁰

Concretizando, o Tribunal de Contas no seu Parecer formula reservas quanto à correção financeira da Conta Geral do Estado 2012, no que se refere à *“fiabilidade e integralidade dos valores inscritos na CGE nos seguintes aspetos: não foi possível confirmar o valor global da receita e da despesa; (...); a despesa fiscal está manifestamente subavaliada; a receita encontra-se subavaliada por omissões e erros; não inclui a despesa de todos os serviços da administração central (ou não inclui a despesa final); a despesa encontra-se sobrevalorizada; a informação sobre a dívida pública direta do estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR); (...); não contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal; não reflete devidamente as receitas e despesas relativas às operações imobiliárias; (...)²⁰”* e 77 recomendações, não acolhidas pela Administração Central²¹, *“para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE, esperando o seu acolhimento pela Assembleia da República e pelo Governo”²².*

O Tribunal de Contas destaca que 52,2% das recomendações formuladas no seu Parecer sobre a CGE/2010 foram acolhidas pela Assembleia da República e pelo Governo ou consideradas ultrapassadas.

À semelhança das sucessivas Contas Gerais do Estado, o Tribunal de Contas mantém a crítica relativa à aplicação parcial do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), o que permitiria uma melhor “legibilidade” das contas do Estado, bem como a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas.

Especificamente, em relação à Defesa Nacional, o Tribunal de Contas não dirige nenhuma recomendação em particular.

²⁰ Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012, Página 1756.

²¹ Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012, Página 1730.

²² Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2012, Página 1557.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A signatária exime-se de manifestar a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, que confere à Parte II do Parecer o carácter de “elaboração facultativa”.

Mais entende que as recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas devem ser objeto de ponderação.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O presente Parecer da Comissão de Defesa Nacional assume um carácter acessório e parcial em relação ao Relatório global cuja elaboração compete à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.
2. Este Parecer foi elaborado nos termos e para os efeitos previstos no Regimento da Assembleia da República.
3. A Comissão de Defesa Nacional considera que o presente Parecer deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, reservando os grupos parlamentares as suas posições para o debate em Plenário.

Palácio de S. Bento, 27 de janeiro de 2014.

A Deputada Autora do Parecer

O Presidente da Comissão

Catarina Marcelino

José de Matos Correia