



Comissão de Defesa Nacional

Parecer

Conta Geral do Estado 2010

Autor: Mónica Ferro



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

Tendo como base o n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, 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”.

Assim, a Comissão de Orçamento e Finanças solicitou à Comissão de Defesa Nacional, nos termos e para os efeitos dos artigos 205.º a 208.º do Regimento da Assembleia da República o envio de um Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, no que diz respeito às suas áreas de competência para que este venha a ser incluído no relatório daquela Comissão sobre o assunto em apreço.

Para tal, foi tido em conta o parecer do Tribunal de Contas, elaborado sobre a matéria, considerando que, nos termos do artigo 107.º da Constituição da República Portuguesa, compete a este órgão dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, inserindo-se na competência da Assembleia da República tomar as contas do Estado com aquele parecer.

A Assembleia da República, através da Unidade Técnica de Apoio Orçamental, disponibilizou ainda um documento de análise preliminar à referida Conta Geral do Estado de 2010, com o objectivo de dotar a Comissão de Orçamento e Finanças da informação técnica necessária para proceder à sua apreciação.

2. Enquadramento Macroeconómico

O documento que apresenta a Conta Geral do Estado para 2010 começa por fazer um enquadramento internacional referindo que “após uma recessão profunda em 2009, assistiu-se em 2010, a uma acentuada recuperação da economia mundial e das trocas comerciais, acima do inicialmente esperado, devido, em parte, ao impacto das medidas de política orçamental, monetária e à reforma do sistema financeiro internacional, entretanto implementadas. De facto, o crescimento real do PIB no conjunto das economias avançadas foi de 3% (-3,4% em 2009), com particular destaque para os EUA, Japão e Alemanha. Igualmente, as economias dos países emergentes e em desenvolvimento acentuaram o seu crescimento económico, realçando-se o forte dinamismo dos países asiáticos, assente sobretudo no crescimento robusto da China e da Índia, ambos em torno dos 10%”.

Continua, afirmando que “em 2010, continuou-se a assistir a uma grande instabilidade dos mercados financeiros internacionais, provocada sobretudo pelo aparecimento da crise no mercado de dívida soberana, especialmente em alguns países periféricos da área do euro (Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha), reflectindo-se na subida dos prémios de risco das taxas de juro da dívida pública desses países face à Alemanha. Esta instabilidade teve como principal consequência um aumento do custo de financiamento dos governos e das instituições financeiras desses países, as quais se repercutiram sobre os particulares e empresas”.

A actividade económica da União Europeia também melhorou em 2010, tendo registado no seu conjunto um crescimento moderado, reflectindo evoluções, muito distintas entre os estados membros, com um crescimento mais forte na Alemanha, Suécia e Polónia e, mais modesto no Reino Unido, França e Itália. A Grécia, Irlanda, Espanha, Roménia e Letónia registaram quedas no PIB.

Relativamente à área do euro, a melhoria da actividade económica reflectiu-se em todas as componentes, contudo a recuperação foi mais acentuada ao nível das exportações e do investimento, especialmente em bens de equipamento, traduzindo quer o fortalecimento da procura externa quer o optimismo generalizado dos empresários. As exportações aumentaram 11,2% (-13,1% em 2009) e o investimento diminuiu 0,8% (-11,4% em 2009) com destaque para o crescimento de 5,4% nos bens de equipamento (-17,4% em 2009). De destacar que na área do euro, a maior parte dos Estados-membros apresentou, tal como salientado pelo Tribunal de Contas, taxas de crescimento iguais ou inferiores a 2%, sendo que a Irlanda e a Grécia mantiveram-se em recessão, com taxas de crescimento do PIB de -0,4% e -4,4% respectivamente.

No sentido de acalmar os receios dos mercados acerca da dívida soberana e da situação orçamental dos estados membros, foram criados, diversos mecanismos financeiros no seio da área do euro e do FMI, do qual resultaram o Mecanismo de Estabilidade Financeiro, o Fundo Europeu de Estabilização Financeira, assim como um sistema para conceder empréstimos aos estados membros com dificuldades de financiamento nos mercados internacionais, os quais foram utilizados pela Grécia e pela Irlanda, ambos em 2010. Igualmente, para facilitar a concessão do crédito à economia por parte do sector bancário e evitar a falência dos bancos, também foram reforçadas as políticas macro-prudenciais e as políticas de regulação do sector.

A persistência de um nível reduzido de utilização da capacidade produtiva nas economias avançadas contribuiu

Enquadramento Económico Nacional

O Orçamento do Estado para 2010 foi aprovado através da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril o que implicou a prorrogação da vigência do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, alterada pelas Leis n.ºs 10/2009 e 118/2009). Este facto veio a marcar a execução orçamental de 2010.

O relatório do Tribunal de Contas salienta que foi a primeira vez que tal situação ocorreu no âmbito da aplicação da actual Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 9/2001), seguindo o seu artigo 41.º. Cerca de dois meses depois da entrada em vigor da LOE/2010, foi, tal como refere o Tribunal de Contas, publicada a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que aprovou um leque de medidas adicionais de consolidação orçamental tendo em vista o reforço e o acelerar da redução do défice e do controlo do crescimento da dívida pública tal como tinha ficado previsto no Programa de Estabilidade e Crescimento.

Verifica-se um decréscimo acentuado do PIB português em 2009 (-2,5%), as previsões realizadas para o comportamento da economia portuguesa em 2010 apontavam para uma retoma moderada, com um crescimento positivo do PIB embora inferior a 1%. Quer o Governo, quer as entidades nacionais e internacionais com responsabilidades na área das projecções macroeconómicas, previram, no segundo semestre de 2009, taxas de crescimento do PIB português entre os 0,3% (Comissão Europeia) e os 0,8% (OCDE). Estas projecções resultaram da ponderação de diversos factores como a forte contracção da economia portuguesa registada em 2009 e a incerteza decorrente da crise financeira internacional, por um lado, e os estímulos orçamentais e o início da retoma externa, por outro.

O quadro 1 inclui as projecções realizadas, à data, pelo Governo em sede de OE, pelo Banco de Portugal (BdP) e pelas instituições internacionais como o FMI, a OCDE e a Comissão Europeia.

Comissão de Defesa Nacional

Quadro 1 – Cenário base do OE/2010 e projeções de outras entidades

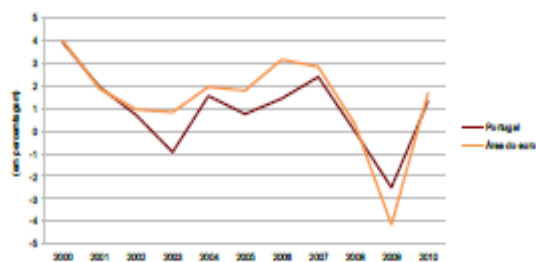
	2009 (verificado)		OE/2010 Janeiro 2010	BdP Dez-09	FMI Out-09	OCDE Nov-09	Comissão Europeia Out-09
	€M	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)	(ivr, %)
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)							
PIB	188 688,8	-2,6	0,7	0,7	0,4	0,8	0,3
Consumo privado	110 885,7	-1,1	1,0	1,0	-	0,6	0,6
Consumo público	36 772,0	3,7	-0,9	0,7	-	0,6	0,7
FBCF	33 574,7	-11,2	-1,1	-3,4	-	0,4	-4,1
Exportações	47 142,9	-11,6	3,5	1,7	-	1,7	0,7
Importações	59 789,4	-10,6	1,5	0,3	-	1,0	-0,2
2. Emprego e desemprego							
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-	-2,6	-0,1	-1,3	-	-	-0,4
Taxa de Desemprego (%)	-	9,5	9,8	-	11,0	10,1	9,0
3. Preços (taxas de variação, em %)							
Taxa de inflação (x)	-	-0,8	0,8	0,7	1,0	0,7	1,3

(x) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro 2011; MFAF, Orçamento de Estado para 2010; FMI, Euro Area Policies: 2009 Article IV Consultation-Staff Report, Outubro 2009; OCDE, Economic Outlook 85 (Novembro) de 2009; Comissão Europeia, Economic Forecasts, Outono 2009; Banco de Portugal, Boletim Económico, Inverno de 2009.

Em 2010, a economia portuguesa acompanhou a tendência de recuperação registada na área do euro após a crise financeira de 2007, tendo o nosso PIB crescido 1,4%, mas mantendo-se abaixo da taxa de 1,7 % registada área do euro, tal como se comprova no seguinte quadro.

Gráfico 6 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal e na área do Euro (a 17) (2000-2010)



Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro 2011.

A taxa de desemprego manteve a tendência de crescimento iniciada em 2009, atingindo 10,8% em 2010. Verificou-se que esta subida foi transversal tanto aos vários sectores da economia nacional como às várias regiões, com a exclusão dos Açores e da Madeira que mantiveram estáveis os valores de 2009, conseguindo ter as taxas mais baixas do país com valores entre os 6,9 e os 8%.

Quadro 11 – Indicadores mercado de trabalho

	2008	2009	2010
Emprego total (iv em %)	0,5	-2,8	-1,5
Taxa de desemprego (%)	7,6	9,5	10,8
Desemprego longa duração (iv)	50,9	47,7	55,8
Duração média do desemprego (iv)	22,8	22,2	24,7

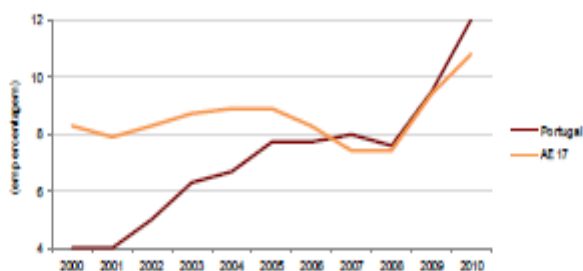
(iv) Em % do desemprego total.

(iv) Em meses.

Fonte: INE e BNP.

No gráfico abaixo podemos verificar a taxa crescente do desemprego em Portugal, especialmente a partir de 2006, ultrapassando mesmo os valores médios da área do euro.

Gráfico 8 – Taxas de desemprego em Portugal e na área do euro (17)



Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro de 2011.

Em 2010 o diferencial entre a taxa de desemprego no mercado português e o da área do euro ascendeu a 1,9 p.p.

Execução Orçamental - Defesa Nacional

O quadro abaixo, retirado do Relatório do Tribunal de Contas, permite fazer uma comparação entre todos os Ministérios no que diz respeito às dotações finais dos orçamentos dos serviços integrados e dos SFA, deduzidas de cativos, com a despesa processada por conta dessas dotações.

Quadro 13 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – SI e SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec. (a)			Valor	Tx exec. (a)
Encargos Gerais do Estado	3 184	2	3 174	99,8	235	2	196	84,1
Presidência do Conselho de Ministros	234	11	195	87,5	185	9	125	71,2
Negócios Estrangeiros	445	19	407	95,5	77	2	68	91,3
Finanças e Administração Pública	27 065	350	17 504	65,5	8 872	10	8 751	98,7
Defesa Nacional	2 582	186	2 258	94,2	167	5	143	88,4
Administração Interna	2 051	37	1 918	95,2	184	3	154	85,3
Justiça	1 601	22	1 407	89,1	982	39	593	62,9
Economia, Inovação e Desenvolvimento	180	20	144	90,0	1 797	30	1 181	66,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	649	56	473	79,7	1 530	51	1 007	68,0
Obras Públicas, Transporte e Comunicações	184	30	109	70,6	333	30	226	74,7
Ambiente e Ordenamento do Território	271	22	166	66,7	537	18	248	47,9
Trabalho e Solidariedade Social	7 850	8	7 823	99,8	1 155	64	808	74,1
Saúde	8 869	17	8 829	99,7	10 050	58	9 456	94,6
Educação	7 364	4	7 121	96,8	216	1	204	94,6
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 860	27	1 814	99,0	2 489	27	2 046	83,1
Cultura	181	11	143	83,9	95	5	70	78,6
Despesa, excluindo:	64 570	823	53 484	83,9	28 903	353	25 279	88,5
Passivos financeiros	122 193	0	113 927	93,2	1 075	0	819	76,2
Activos financeiros em títulos					3 865	0	3 493	90,4
Transferências correntes de SFA para SFA					4 561	1	4 489	98,4
Transferências de capital de SFA para SFA					109	7	95	92,9
Transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública	1 500	0	1 500	100,0	0	0	0	
Total da despesa	188 263	823	168 911	90,1	38 514	362	34 175	89,6

(a) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos).

Nota: A sombreado, Ministérios com taxa de execução inferior à média, em cada subsector.

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

No que diz respeito ao Ministério da Defesa Nacional verificamos que teve uma taxa de execução de 94,2% ao nível dos serviços integrados e de 88,4 % no que diz respeito aos SFA, sendo que estes cálculos são obtidos tendo em conta a dotação disponível, ou seja deduzidos os cativos.

Comissão de Defesa Nacional

QUADRO 41 - Cativos

(Milhões de euros)

	Cativos Iniciais	Cativos Finais
Despesas com pessoal	177,0	42,9
Aquisição de Bens e Serviços	110,7	62,9
Reserva orçamental	303,1	52,8
Lei de Programação Militar	183,4	183,4
Capítulo 50 - Investimentos do Plano	303,2	180,9
Capítulo 60 - Despesa excepcionais	300,0	300,0
TOTAL	1.377,3	822,9

Fonte: Direcção Geral do Orçamento (SIGO-SCC)

Nota: Os cativos iniciais resultam da aplicação das percentagens legalmente estabelecidas às dotações iniciais sujeitas a cativos; Os cativos finais são os evidenciados pelo Sistema SIGO-SCC.

(a) - Exclui os cativos sobre dotações no âmbito do Capítulo 50 e 60 que são incluídos nas respectivas linhas.

Vemos então que no caso das **despesas com pessoal** verifica-se uma descativação de 134,1 M€ para acorrer às necessidades de financiamento de diversos ministérios, sendo de destacar que na Defesa Nacional foram utilizados 19,8 M€.

No âmbito da **aquisição de bens e serviços correntes**, o Ministério da Defesa Nacional volta a estar em destaque com a utilização de 9,8 M€, nos diversos ramos.

No que diz respeito à **reserva orçamental**, o montante descativado, tal como refere o relatório da Conta Geral do Estado de 2010, foi de 250,3 M€, destacando-se novamente, de entre os vários Ministérios, os diversos ramos das Forças Armadas do Ministério da Defesa Nacional com 35,8 M€.

Finalmente, no que diz respeito à **Lei de Programação Militar** constata-se que o valor de cativos iniciais e os finais são coincidentes, ou seja 183,4 M€.

No capítulo dos **grandes agregados por despesa** o Ministério da Defesa Nacional apresenta os seguintes itens:

Defesa Nacional	583,2	519,1
Lei de Programação Militar	257,3	253,5
Encargos com saúde	114,9	66,6
Pensões de reserva	115,8	123,9
Forças Nacionais Destacadas	95,3	75,0

No capítulo das **despesas excepcionais do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública**, destaca-se a regularização de responsabilidades financeiras pela entrega de equipamento militar, no valor de 1001 M€.

No âmbito das despesas do Estado, incluídas na categoria de **diversas não especificadas** encontramos também uma verba de 112,9 M€

Ao nível dos **créditos especiais** que provocaram alterações orçamentais, aumentando a despesa coberta por receita consignada, as verbas referentes à Defesa Nacional são 66,6 M€ na LPM, 48,8 M € na LPIM, 14,2 M€ no Exército e 11,2 M€ na Marinha explicados no Relatório do Governo da seguinte forma:

- **LPM** – A receita referente à integração de saldos da gerência anterior, em 54,3 M€ e à recuperação do IVA, nos termos do DL n.º 113/90, de 5 de Abril, em 12,1 M€, tiveram aplicação maioritariamente nos investimentos militares dos diferentes ramos;
- **LPIM** - Aplicação da quase totalidade da receita com origem em saldos de gerência anterior de diversos organismos do MDN na regularização de pagamentos ao Fundo de Pensões das Forças Armadas;
- **Marinha e Exército** – Os reforços ocorridos resultam sobretudo de acréscimos de cobrança de receita própria face à inscrita no orçamento inicial, recuperação do IVA, no caso da Marinha, e uma pequena parcela relativa a saldos de gerências anteriores, tendo estas verbas sido aplicadas em despesas diversas relacionadas com encargos com a saúde e conservação de bens, na Marinha, pessoal do Exército em regime de contrato e voluntariado, e genericamente na aquisição de Bens e Serviços.

Tendo em conta os **reforços com contrapartida na dotação provisional** verificamos que o Ministério da Defesa Nacional teve os seguintes:

Comissão de Defesa Nacional

Ministério da Defesa Nacional	112,9	26,9
dos quais		
Marinha - Despesas Comuns - Despesas com Pessoal	64,4	15,4
Exército	28,2	6,7
Comandos e Unidades da Força Aérea	20,3	4,8

Estes reforços foram, segundo o Relatório apresentado pelo Governo, distribuídos pelos diversos Ramos para efectuar pagamentos de despesas com pessoal, integrando remunerações certas e permanentes, segurança social e pensões de reserva.

A **venda de bens de investimento** permitiu à Defesa Nacional, através da alienação de património do seu Ministério, ter uma receita de 11 M€, mas destacando o baixo valor de execução desta rubrica muito devido ao facto de os organismos do Ministério da Defesa Nacional terem orçamentado cerca de 132,1 M€ em “Outros bens de investimento” e só terem, no entanto, registado cobranças no valor de 2,3 M€ em virtude de algumas das alienações de património e equipamentos militares não se concretizado e, também, porque parte do produto das receitas que se realizaram, cerca de 72,9 M€, foi canalizado para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas.

Este último quadro permite ter uma visão de conjunto daquilo que foi a despesa por classificação económica do Ministério da Defesa Nacional, destacando-se, como é natural, o enorme peso das despesas com o pessoal.

QUADRO 131 - MDN - Despesa por classificação económica

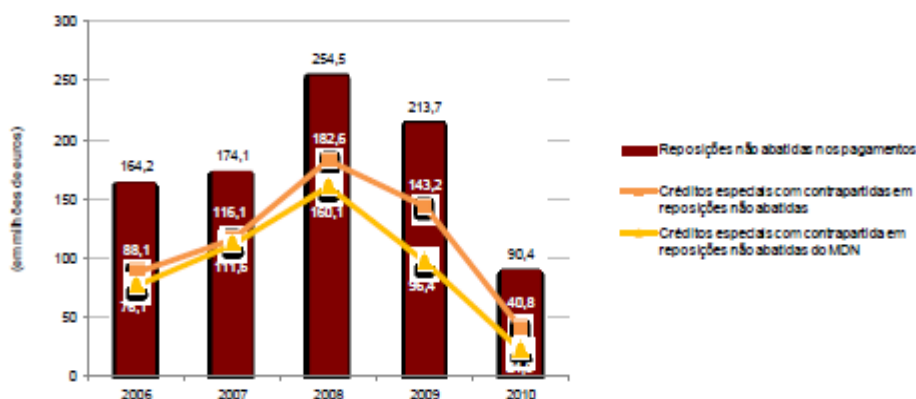
Designação	(Milhões de euros)					
	Orçamento de 2010			Execução de 2010		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	1.862,5	136,9	1.998,9	1.978,5	137,6	2.105,9
Despesas com Pessoal	1.205,3	56,9	1.262,2	1.439,2	55,3	1.494,5
Aquisição de Bens e Serviços	441,4	71,1	512,5	458,3	77,3	535,6
Juros e Outros Encargos	-	1,7	1,7	-	1,1	1,1
Transferências Correntes	86,7	2,5	78,7	79,4	2,8	72,0
das quais: Intra-Instituições do Ministério	10,5	-	-	10,2	-	-
para as restantes Administrações Públicas	6,1	-	6,1	0,1	-	0,1
Subsídios	-	-	-	0,1	-	0,1
Outras Despesas Correntes	129,1	4,7	133,8	1,6	1,0	2,6
Despesa de Capital	446,4	5,4	451,6	279,2	3,4	282,6
Aquisição de Bens de Capital	446,2	5,4	451,6	279,1	3,3	282,4
Transferências de Capital	0,2	-	0,0	0,1	0,1	0,1
das quais: Intra-Instituições do Ministério	0,2	-	0,0	-	-	-
para as restantes Administrações Públicas	-	-	-	-	-	-
DESPESA TOTAL	2.308,9	142,3	2.440,5	2.257,7	140,9	2.388,4
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSFERÊNCIAS PARA AP	2.298,2	142,3	2.434,4	2.247,5	140,9	2.388,3
Consolidação entre subsectores (SI e SFA)			10,7			10,2
Fonte: DGO.						

Análise do Tribunal de Contas – Defesa Nacional

No capítulo da sobrevalorização da despesa paga e saldos do capítulo 60, a CGE considera como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, incluindo-se as suas contas no Tesouro com essa, designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiço dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Segundo o Tribunal de Contas, em 2010, efectuaram-se também transferências de verbas para as contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa como é o caso dos três ramos das Forças Armadas.

Em 2010 as reposições não abatidas nos pagamentos ascenderam a 90,4 M€, não distinguindo as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, da entrega de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposições de saldos). Assim, deram origem à abertura de créditos especiais no valor de 40,8 M€, significando estes valores uma quebra acentuada em relação aos montantes registados em anos anteriores, sendo determinantes os créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos do Ministério da Defesa Nacional, essencialmente relativos à Lei de Programação Militar, tal como se ilustra no quadro seguinte retirado do Parecer do Tribunal de Contas.

Gráfico 2 – Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida



Fonte: Mapas I e 10-A da Conta Geral do Estado.

No capítulo das dívidas superiores a 5 M€ por credor, verificou-se em termos globais e em comparação com 2009, um aumento de 347,1 M€, sendo que na Defesa Nacional esse valor atingiu os 14,9 M€.

No que diz respeito à “gestão do domínio público” e no que concerne à alteração e actualização do regime de utilização económico-financeira dos bens imóveis do Estado, a Conta refere que o processo com vista à submissão do necessário instrumento legislativo à Assembleia da República foi iniciado em 2010, prevendo-se a sua conclusão em 2011. Já no que diz respeito à “programação de ocupação” o rigor da informação encontra-se materialmente afectada por estarem registados um elevado número de imóveis por ministérios que não remeteram sequer esses planos. No caso do Ministério da Defesa Nacional são 3625 imóveis nessa situação.

O Tribunal de Contas considera ainda, no seu Relatório, que não foram cumpridas, pelo Ministério da Defesa Nacional, as obrigações legais constantes do Programa de Gestão do Património Imobiliário e da Lei do Orçamento de Estado.



Comissão de Defesa Nacional

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Conta Geral do Estado de 2010, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do novo Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A Comissão de Orçamento e Finanças solicitou à Comissão de Defesa Nacional, nos termos e para os efeitos dos artigos 205.º a 208.º do Regimento da Assembleia da República o envio de um Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, no que diz respeito às suas áreas de competência para que este venha a ser incluído no relatório daquela Comissão sobre o assunto em apreço;
2. A Comissão de Defesa Nacional considera que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, reservando os grupos parlamentares as suas posições para o debate em Plenário.

Palácio de S. Bento, 28 de Fevereiro de 2012

A Deputada

O Presidente da Comissão

(Mónica Ferro)

(José de Matos Correia)