



Comissão de Defesa Nacional

INDICE

Parecer

Conta Geral do Estado 2013

Autora: Deputada
Rosa Maria Albernaz



Comissão de Defesa Nacional

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA 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 2013;
- O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado 2013 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 5/2014, intitulado “ Análise da Conta Geral do Estado de 2013”, 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 2013.

Da análise dos documentos supra 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 Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) são omissos relativamente ao sector da Defesa Nacional.

Comissão de Defesa Nacional

Assim, é emitido o presente Parecer à Conta Geral do Estado de 2013 o qual, em matéria exclusiva do sector da Defesa Nacional, se sustentou no relatório da Conta Geral do Estado 2013 e no Parecer do Tribunal de Contas, acima referidos.

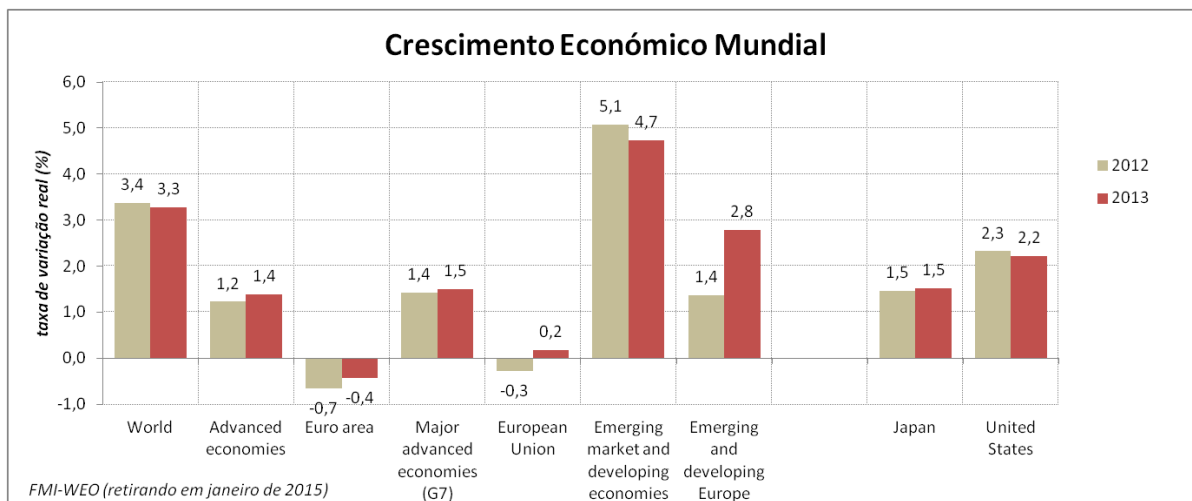
Proceder-se-á, em primeiro lugar, a uma análise do quadro macroeconómico seguindo-se uma análise mais específica em matéria de execução orçamental no setor da Defesa Nacional.

2. Enquadramento macro-económico

A nível internacional, em 2013, a economia mundial registou um crescimento de 3,3%, representando um ligeiro abrandamento face a 2012 (3,4%). Continuaram-se a registar grandes disparidades à escala global entre os ritmos de crescimento. Assim, nas economias avançadas o PIB cresceu 1,4%, enquanto no conjunto das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento aumentou 4,7%. Contudo apesar das discrepâncias no crescimento, verifica-se que enquanto nas economias avançadas se assistiu a um ritmo de crescimento ligeiramente superior ao do ano anterior, nas economias de mercado emergentes e em desenvolvimento assistiu-se a um ligeiro abrandamento.

Em estagnação esteve a União Europeia, ao apresentar um crescimento de 0,2%, não obstante apresentar melhorias face 2012 (-0,3%).

A zona euro continuou em recessão, em 2013, ligeiramente desagravada face a 2012.



Comissão de Defesa Nacional

Quanto a Portugal, em 2013, a atividade económica continuou a apresentar uma contração (-1,4%), embora menos acentuada que a verificada no ano anterior (-3,3%). Portugal registou, pela primeira vez na sua história, três anos consecutivos de recessão económica (pelo menos desde que existem dados – 1960) – afigurando-se como a recessão mais prolongada de sempre.

PIB e Principais Componentes: 2011, 2012 e 2013

taxa de crescimento homólogo real(%)

	2011	2012	2013
PIB	-1,8	-3,3	-1,4
Consumo Privado	-3,7	-5,2	-1,4
Consumo Público	-3,8	-4,3	-1,9
FBCF	-12,5	-15,0	-6,3
Exportações	7,0	3,1	6,4
Bens	7,7	3,8	5,8
Serviços	5,2	1,0	8,2
Importações	-5,8	-6,6	3,6
Bens	-7,1	-6,6	4,1
Serviços	2,8	-6,3	0,8
Contributos para o crescimento do PIB (em p.p.)			
Procura Interna	-6,2	-6,8	-2,3
Procura externa líquida	4,6	3,6	1,0
Emprego	-3,2	-4,1	-2,6
Taxa de Desemprego	12,7	15,5	16,2

Fonte: INE- Inquérito ao Emprego

A “contração menos acentuada em 2013 deveu-se à menor queda da procura interna, a qual compensou o contributo menos positivo das exportações líquidas. Em relação à procura interna, o contributo negativo, em 2013 decorreu da diminuição do consumo privado, do consumo público e do investimento. Por seu turno, as exportações líquidas voltaram a registar um contributo positivo devido ao forte aumento das exportações, que, contudo, foi atenuado pelo aumento das importações. A respeito das importações,

Comissão de Defesa Nacional

saliente-se que estas apresentam um aumento, o qual contrasta com a redução verificada em 2012 e estará relacionada com a menor redução da procura interna em 2013, quando comparada com o verificado no ano anterior”¹.

No que se refere ao mercado de trabalho, assistiu-se a um aumento da taxa de desemprego, passando de 15,5% em 2012, para 16,2%, em 2013, o equivalente a 855,2 mil pessoas desempregadas.

O emprego registou uma queda, em termos nominais, de 2,6%, no conjunto do ano de 2013 que corresponde a uma diminuição de 117,5 mil empregos.

- **As previsões macroeconómicas para 2012 - do orçamento inicial ao valor efetivo**

O cenário macroeconómico apresentado no OE/2013 inicial apontava para uma recessão económica de 1,0% do PIB, acabando por se verificar uma contração económica mais acentuada em 0,4 pontos percentuais. Face à projeção inicial, de outubro 2012, registou-se uma contração menos acentuada do consumo (público e privado) e uma contração mais forte do investimento (FBCF). Esta evolução enquadra-se num contexto em que foi reposto o pagamento do subsídio de férias a funcionários públicos e pensionistas durante 2013, na sequência da decisão do Tribunal Constitucional. Do lado do contributo externo, registou-se um aumento das exportações maior do que o esperado, mas também um aumento das importações, (+3,6%), o qual contrasta com uma previsão inicial de redução (-1,4%). Em resultado destas variações, verificou-se um contributo líquido da procura externa menos positivo do que o esperado (1,1 p.p. face a 1,9 p.p.), para o qual contribuiu o aumento das importações.

O quadro seguinte inclui as várias projeções realizadas pelo Governo para o ano de 2013.

¹ UTAO, Análise da Conta Geral do Estado 2013, Parecer técnico nº5/2014, pág. 3

Comissão de Defesa Nacional

Várias Projeções macroeconómicas do Governo: 2013

taxa de crescimento homólogo real(%)

	2012 verificado	2013					
		DEO Ago-11	DEO Abr-12	OE2013 Out-12	DEO e OER abril e maio 2013	OE2014 Out-13	verificado
PIB	-3,3	1,2	0,6	-1,0	-2,3	-1,8	-1,4
Consumo Privado	-5,2	-0,7	-0,7	-2,2	-3,2	-2,5	-1,4
Consumo Público	-4,3	-4,0	-2,9	-3,5	-4,2	-4,0	-1,9
FBCF	-15,0	3,9	-0,6	-4,2	-7,6	-8,5	-6,3
Exportações	3,1	6,5	5,6	3,6	0,8	5,8	6,4
Importações	-6,6	1,6	1,6	-1,4	-3,9	0,8	3,6
Inflação (IPC)	2,8	1,4	1,3	0,9	0,7	0,6	0,3
Emprego	-4,1	0,3	0,6	-1,7	-3,9	-3,9	-2,6
Desemprego (Taxa %)	15,5	13,0	14,1	16,4	18,2	17,4	16,2
Défice público (% do PIB)	5,5	3,0	3,0	4,5	5,5	5,9	4,9
Dívida Pública Bruta (% do PIB)	124,8	106,8	115,7	123,7	122,3	127,8	128,0

INE, Eurostat (Dívida e Défice)

Nota: de acordo com SEC2010

Comparando com a primeira projeção realizada pelo Governo, expressa no Documento de Estratégia Orçamental (DEO), de agosto de 2011, o ano de 2013 deveria apresentar um crescimento da atividade económica na ordem de 1,2%.

Relativamente ao orçamentado retificativo, de maio de 2013, a economia acabou por apresentar um desempenho menos negativo, já que naquele o Governo antevia uma recessão económica na ordem dos 2,3%.

No mercado de trabalho, nomeadamente no que concerne ao crescimento do emprego e à taxa de desemprego registaram-se evoluções bastante mais desfavoráveis que as inicialmente previstas, no DEO (de agosto de 2011) e no OE/2013 inicial, mas menos desfavoráveis face às previsões constantes no OE/2013 retificativo.

Com efeito, o emprego registou uma queda no conjunto do ano, de 2,6%, quando se previa inicialmente (no DEO de agosto 2011) um crescimento de 0,3%, e depois (no OE/2013 inicial) uma quebra de 1,7%. Face ao OE/2013 retificativo, o emprego acabou por apresentar uma queda menos acentuada (OE/2013 retificativo=-3,9%).

Quanto à taxa de desemprego, acabou por situar-se ao nível do projetado inicialmente no OE/2013, não obstante se ter perspetivado uma taxa de desemprego de 18,2%, no OE2013/retificativo.

O défice orçamental das Administrações Públicas acabou por se situar em 4,9% do PIB, abaixo do implícito no 1.º e no 2.º Orçamentos retificativos, mas ficou acima do previsto no orçamento inicial.

A dívida pública ficou acima de qualquer projeção do Governo, ao atingir 128% do PIB.

Comissão de Defesa Nacional

3. Execução Orçamental Defesa Nacional

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

No quadro seguinte apresenta-se o orçamento e respetiva execução consolidada, desagregando-se este por serviços Integrados e Serviços e Fundos autónomos que incluem ao EPR (Arsenal do Alfeite S.A.)

Quadro 2- Programa 06 – Despesa por classificação económica²

(Milhões de euros)

Designação	Orçamento de 2013			Execução de 2013		
	Estado	SFA	Total Consolidado	Estado	SFA	Total Consolidado
Despesa Corrente	1.865,4	156,2	2.011,8	1.738,7	134,3	1.863,1
Despesas com Pessoal	1.252,8	75,1	1.327,9	1.238,9	69,6	1.308,6
Aquisição de Bens e Serviços	451,3	73,2	524,5	399,2	58,0	457,2
Juros e outros encargos	0,7	1,6	2,3	0,7	1,3	2,0
Transferências Correntes	87,9	1,6	79,7	40,9	1,5	32,5
das quais: intra-instituições do PO	9,9	0,0		9,9	0,0	
para as restantes Administrações Públicas	10,7	0,0	10,7	7,5	0,0	7,5
Subsídios	0,1		0,1	0,1	0,0	0,1
Outras Despesas Correntes	72,5	4,8	77,3	58,9	3,9	62,8
Despesa de Capital	236,4	10,1	245,7	148,4	7,7	155,2
Aquisição de Bens de Capital	235,5	7,0	242,6	147,5	4,6	152,1
Transferências de Capital	0,9		0,0	0,9	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do PO	0,9			0,9	0,0	
para as restantes Administrações Públicas			0,0		0,0	0,0
Ativos Financeiros		2,1	2,1		2,0	2,0
Passivos Financeiros		1,1	1,1		1,1	1,1
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
DESPESA TOTAL	2.101,9	166,4	2.257,4	1.887,1	142,0	2.018,3
Despesa Total excluindo transferências intra-instituições do PO	2.091,1	166,4	2.257,4	1.876,3	142,0	2.018,3
DESPESA EFETIVA	2.101,9	163,3	2.254,3	1.887,1	138,9	2.015,2

Transferências intra-instituições do PO (SI e SFA)

10,8

10,8

PO: Programa orçamental

Fonte: SIGO-SCC e SIGO-SFA

No ano de 2013 o orçamento total (consolidado) do Ministério da Defesa Nacional ascendeu a € 2.254M, representando 3,5 % do Total da Despesa Consolidada da Administração Central (AC) (€ 64.921M).

² Relatório Conta Geral do Estado 2013

Comissão de Defesa Nacional

A execução orçamental ficou, assim, 11% abaixo do inicialmente orçamentado, correspondendo a cerca de -€219,5 M. Esta diferença entre a execução e o valor inicialmente orçamentado, resulta tanto da diminuição da Despesa corrente como da Despesa de Capital.

Com efeito, a despesa corrente executada atingiu os €1.863,1 M, correspondendo a uma taxa de execução de 92,6% do valor orçamentado, enquanto a despesa de capital ficou em €155,2 M, com uma taxa de execução de 63,2%.

A despesa corrente sofreu, assim, uma quebra de 7% (menos cerca de €149M) e por sua vez a despesa de capital sofreu uma quebra bastante significativa de 37% (menos cerca de €91 M).

Na aquisição de bens e serviços, o Ministério da Defesa executou €457,2 M, menos €67,3 M (-13%) do que estava inicialmente previsto no Orçamento.

De acordo com o Relatório da Conta Geral do Estado 2013 a atividade do Ministério da Defesa Nacional no ano de 2013 foi orientada no sentido de ter presente os *objetivos permanentes da política de defesa nacional e as missões atribuídas às Forças Armadas*.

Assim, o Ministério da Defesa Nacional *continuou a executar medidas e ações que visam garantir maior eficiência e eficácia, que permitem encontrar o equilíbrio entre os recursos disponíveis e as necessidades das Forças Armadas*.

Concluído o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) no MDN, com a consequente racionalização das estruturas, em 2013 incrementou-se o processo de reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas, orientado pela identificação e exploração de sinergias entre as diferentes estruturas.

Neste quadro, o MDN prosseguiu o caminho decorrente da revisão e aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), com vista à revisão do Conceito Estratégico Militar, das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças Nacional e do Dispositivo de Forças.

No âmbito do relacionamento com a União Europeia, Portugal apoiou a Política Comum de Segurança e Defesa, incluindo as vertentes de Investigação e Desenvolvimento e da Indústria.

No contexto da NATO, prosseguiu o apoio à STRIKEFORNATO, atingindo já a sua plena capacidade operacional, e continuou o desenvolvimento do processo de transferência da Escola de Comunicações e de Sistemas de Informação da NATO (NCIS) para Portugal, assegurando a plena participação nacional no processo de transformação da Aliança.

O esforço nacional em missões humanitárias e de paz, sob a égide de organizações internacionais, através do empenhamento das Forças Armadas Portuguesas, manteve-se em 2013, dando continuidade ao compromisso com a segurança e a estabilidade internacionais.

Comissão de Defesa Nacional

As relações, bilaterais e multilaterais, com os Países de Língua Portuguesa foram reforçados, seja no domínio da Cooperação Técnico-Militar, seja no apoio à Reforma do Sector da Segurança, havendo abertura para dar continuidade à integração de contingentes militares de Países de Língua Portuguesa nas Forças Nacionais Destacadas, tal como sucedido com Timor-Leste (na UNIFIL-ONU, no Líbano), e com Moçambique (na operação ATALANTA-UE, no Índico).

Portugal intensificou ainda as relações externas de Defesa e o relacionamento com os nossos aliados e parceiros, destacando-se a relação estratégica privilegiada com os EUA, com a região do Mediterrâneo e do Magreb, bem como com parceiros atuais e potenciais na área da Economia de Defesa.

Por outro lado, no ano letivo 2013/2014, foram dados passos significativos nos ajustamentos nos Estabelecimentos Militares de Ensino não superior, desenvolvendo e consolidando medidas de integração e otimização de recursos iniciadas em 2012, tendo em vista a coerência do projeto educativo assente nas características próprias da instituição militar e a sua eficiência.

Por sua vez, deu-se seguimento ao processo de reestruturação dos Estabelecimentos Fabris do Exército, procurando dotá-los de novos modelos organizacional e jurídico e racionalizar estruturas e recursos, dando continuidade ao processo iniciado em 2012.

No âmbito do Sistema de Saúde Militar, continuaram-se os trabalhos com vista à plena implementação do Polo de Lisboa do Hospital das Forças Armadas, resultante da fusão dos Hospitais Militares dos Ramos das Forças Armadas. Paralelamente efetuou-se a avaliação da reforma do sistema de Saúde Militar.

O MDN deu especial atenção os esforços de coordenação com outros Ministérios em áreas onde o aproveitamento de capacidades e de sinergias pode potenciar e reforçar a capacidade de resposta nacional perante diversas situações de interesse público e das populações.

A atividade do MDN teve sempre em atenção os compromissos a que Portugal está obrigado no quadro do apoio económico-financeiro prestado pelas instituições internacionais, sendo o MDN parte ativa do esforço nacional de contenção da despesa pública.³

Para prossecução destas ações o orçamento inicial do Ministério da Defesa Nacional no ano de 2013 ascendeu a € 2248,6M, como resulta do seguinte quadro:

Quadro 3- Orçamento e Execução por Natureza da Despesa⁴

³ Relatório Conta Geral do Estado 2013

⁴ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 270

Comissão de Defesa Nacional

	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)			
Despesa corrente	2.036,3	29,1	3,8	-11,7	2.057,5	35,9	1.873,0	-163,2	91,0%
Despesas com o pessoal	1.230,1	7,6	3,8	87,6	1.329,1	1,2	1.308,6	78,5	98,5%
Remunerações Certas e Permanentes	769,7	0,0	0,0	2,8	772,5	1,2	766,6	-3,1	99,2%
Abonos Variáveis ou Eventuais	75,8	0,1	0,0	0,5	76,4	0,0	73,6	-2,2	96,3%
Segurança Social	384,6	7,4	3,8	84,2	480,1	0,0	468,3	83,7	97,5%
Aquisição de bens e serviços correntes	504,1	18,8	0,0	36,3	559,2	34,7	457,2	-46,9	81,8%
Aquisição de bens	212,6	5,3	0,0	23,3	241,2	9,0	204,2	-8,5	84,7%
Aquisição de serviços	291,5	13,5	0,0	13,0	318,0	25,7	253,1	-38,4	79,6%
Juros e outros encargos	1,6	0,0	0,0	0,7	2,3	0,0	2,0	0,3	85,4%
Transferências correntes	72,1	2,8	0,0	14,6	89,5	0,0	42,3	-29,8	47,3%
Administrações Públicas	6,6	2,8	0,0	7,9	17,3	0,0	17,3	10,7	100,0%
Administração Central	6,6	2,8	0,0	7,9	17,3	0,0	17,3	10,7	100,0%
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	3,2	0,0	0,0	0,1	3,3	0,0	0,1	-3,1	3,9%
Outras transferências correntes	62,3	0,0	0,0	6,6	68,9	0,0	24,9	-37,4	36,2%
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	86,7%
Outras despesas correntes	228,3	0,0	0,0	-151,0	77,3	0,0	62,8	-165,5	81,2%
Despesa de capital	212,3	52,5	0,0	-16,3	248,6	2,0	156,1	-56,3	62,8%
Investimento	208,1	32,5	0,0	3,9	244,5	2,0	152,1	-56,0	62,2%
Transferências de capital	2,2	20,0	0,0	-19,3	3,0	0,0	3,0	0,7	99,2%
Administrações Públicas	0,2	20,0	0,0	-19,3	0,9	0,0	0,9	0,7	97,4%
Administração Central	0,2	20,0	0,0	-19,3	0,9	0,0	0,9	0,7	97,4%
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	2,1	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	2,0	0,0	100,0%
Outras despesas de capital	2,0	0,0	0,0	-0,9	1,1	0,0	1,1	-0,9	100,0%
Despesa total	2.248,6	81,7	3,8	-28,0	2.306,1	37,9	2.029,1	-219,5	88,0%
Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).					2.268,2		10,8		
					2.257,4		2.018,3		
					10,8				

A execução global do programa caracteriza-se, face ao orçamento inicial, pelo crescimento da despesa nos agrupamentos Segurança Social e Transferências Correntes – Administração Central, compensadas pelas reduções nos outros subagrupamentos, com especial impacto na Aquisição de Bens e Serviços Correntes e Transferências Correntes e Outras Despesas Correntes e Despesas de Capital.

Estas variações têm origem na inscrição de dotações orçamentais destinadas a suportar encargos que decorrem da Lei de Serviço Militar e Forças Nacionais Destacadas, pelo seu valor global, numa única rubrica de classificação económica deste agrupamento e posteriormente foram transferidas para os agrupamentos de Pessoal e Aquisição de Bens e Serviços Correntes assim como a reposição de 14.º mês.

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

Comissão de Defesa Nacional

Quadro 4 – Análise por Classificação Funcional – Orçamento e Execução por Funções do Estado⁵

(Milhões de euros)

	Orçamento Inicial (1)	Alterações Natureza de que se revestem			Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Cativos finais	Execução Orçamental (4)	Diferença: Orçamento Inicial Vs Execução (5)=(4)-(1)	Estrutura execução %
		Créditos especiais	Provisional	Outras					
Funções gerais de soberania	2.087,1	72,0	3,8	-34,3	2.128,6	33,7	1.878,3	-208,8	88,2%
Serviços gerais de Administração Pública	2,5	0,0	0,0	0,0	2,5	0,1	1,1	-1,3	45,4%
Defesa Nacional	2.083,2	72,0	3,8	-34,3	2.124,8	33,4	1.876,2	-207,0	88,3%
Segurança e Ordem Pública	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4	0,2	1,0	-0,4	70,8%
Funções sociais	125,5	9,6	0,0	6,9	142,0	3,2	117,4	-8,1	82,7%
Educação	4,1	0,0	0,0	-0,2	4,0	0,2	3,1	-1,0	78,6%
Saúde	67,7	9,6	0,0	-8,3	69,1	1,5	54,4	-13,3	78,8%
Segurança e acção sociais	52,3	0,0	0,0	15,4	67,7	1,3	58,8	6,5	86,8%
Habitação 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	0,0	0,0	-0,1	1,3	0,1	1,1	-0,2	89,1%
Funções económicas	36,0	0,0	0,0	-0,5	35,5	1,0	33,4	-2,7	93,9%
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	20,9	0,0	0,0	0,0	20,9	0,0	19,7	-1,1	94,5%
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	15,2	0,0	0,0	-0,5	14,7	1,0	13,7	-1,5	93,1%
Outras funções	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Operações 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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Despesa total	2.248,6	81,6	3,8	-28,0	2.306,1	37,9	2.029,1	-219,5	88,0%
Fonte: Direcção-Geral do Orçamento (SIGO-SCC).					2.268,3				
Transferências Intra-instituições do PO (SI e SFA)					10,8		10,8		
					2.257,5		2.018,3		

Em termos de classificação funcional, o valor correspondente à diferença entre o Orçamento Inicial e a Execução (€ 219,5M), distribui-se pelas Funções Gerais de Soberania (menos € 208,8M), as Funções Sociais (menos € 8,1M) e as Funções Económicas (menos € 2,7M).

O Ministério da Defesa Nacional apresenta, em 2013, a seguinte distribuição da Despesa por Programa Orçamental por três áreas de intervenção:

Quadro 5 – Despesas por Programa⁶

⁵ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 272

⁶ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 274

Comissão de Defesa Nacional

	Execução Orçamental com cobertura em:						Consolidação do PO-006		Total Geral		Estrutura (%)
	Serviços Integrados		SFA+EPR		Recursos		Total Geral	Estrutura (%)			
	Receitas Gerais	Outras receitas	Receitas Gerais	Outras receitas	Receitas Gerais	Outras receitas					
Defesa Nacional - Funcionamento	1.547,4	94,1	7,7	134,2	1.555,1	228,3	1.783,5	87,9%			
Lei da Programação Militar	211,9	33,5			211,9	33,5	245,4	12,1%			
Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares		0,2			0,0	0,2	0,2	0,0%			
Total	1.759,3	127,8	7,7	134,2	1.767,0	262,1	2.029,1	100,0%			

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

Transferências intra-instituições do PO (SI e SFA)

10,8
2.018,3

Conclui-se que as despesas de funcionamento corresponderam a € 1.783,5M (cerca de 87,9% do total das despesas) enquanto em 2012 correspondeu a € 1,705,3M e a Lei da Programação Militar representou € 245,4M (cerca de 12,1%), enquanto em 2012 correspondeu a € 238,1M. No que respeita ao investimento verifica-se que no Ministério da Defesa Nacional a Fonte de Financiamento foi exclusivamente nacional (ex - Capítulo 50 do OE), num valor total de € 4,0M, conforme quadro infra:

Quadro 6 – Despesas em Projetos por Programa e Fontes de Financiamento⁷

Programas Orçamentais	Financiamento Nacional		Financiam. Comunitário	Total	Dos quais: Projetos só com financiamento nacional*	Dos quais: Projetos Cofinanciados	(% Financ comunitário no total despesa)
	Total	Cap. 50					
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(3)	(5)	(6)	(3)/(4)*100
Órgãos de Soberania	1	1	0	1	0,9	0	0,0
Governação e Cultura	32	31	22	54	23,3	30	41,1
Finanças e Administração Pública	6	2	5	11	1,1	10	45,1
Representação Externa	7	6	0	7	6,5	0	0,0
Defesa	4	4	0	4	4,1	0	0,0
Segurança Interna	68	68	4	72	65,2	7	5,0
Justiça	71	4	3	74	69,5	4	3,7
Economia	1.628	15	574	2.202	1.772,6	429	26,1
Agricultura e do Mar	146	25	608	754	29,8	724	80,6
Saúde	1	118	1	2	0,6	1	47,7
Ensino Básico Secundário e Administração Escolar	17	18	65	82	16,8	65	79,3
Ciência e Ensino Superior	288	0	122	410	255,6	154	29,7
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	9	274	0	9	8,7	0	0,0
Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	30	0	12	42	26,4	16	28,7
TOTAL	2.307	568	1.415	3.722	2.281,1	1.441	38,0
Estrutura (%)	62,0	15,3	38,0				

Fonte: Ministério das Finanças

A despesa efetiva ascendeu, em 2013, a € 4,1M. De acordo com o Relatório da Conta Geral do Estado de 2013 "... o reduzido grau de execução (24,4%) deveu-se, em larga medida, à não execução dos projetos de construção dos Navios Patrulhas Oceânicos (NPO), dos Navios de Combate à Poluição (NCP) e das Lanchas Costeiras de Fiscalização Rápida (LCFR)., conforme análise do seguinte quadro:

⁷ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 220

Comissão de Defesa Nacional

Quadro 7 - Despesa efetiva dos Projetos por Classificação Funcional⁸

(Milhões de euros)

	2013		
	Orçamento Inicial	Execução Orçamental	Esrutura execução
Funções gerais de soberania	14,9	2,7	17,8%
Serviços gerais de Administração Pública	0,1	0,1	97,9%
Defesa Nacional	13,4	1,6	11,9%
Segurança e Ordem Pública	1,4	1,0	68,9%
Funções sociais	1,8	1,4	78,5%
Educação	1,8	1,4	78,5%
Total	16,7	4,1	24,4%

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

Analisando, no quadro infra, o modo como a execução se distribuiu pelas medidas do ex-Capítulo 50, afeto ao Ministério da Defesa Nacional, claramente se destacam as Forças Armadas com uma execução de € 1,4M de um total de € € 4,1M:

Quadro 7 – Despesa efetiva dos Projetos por Medidas⁹

(Milhões de euros)

Medidas	2013					
	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	2,4%
006 - DEFESA NACIONAL - INVESTIGAÇÃO	0,2				0,2	3,8%
007 - DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	1,4				1,4	35,4%
014 - SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS - PROTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	1,0				1,0	23,7%
017 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	1,3				1,3	31,3%
018 - EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	0,1				0,1	3,4%
Total	4,1	0,0	0,0	0,0	4,1	100,0%

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

4 – Auditorias às Funções de Soberania/Defesa

A Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN) realizou, durante o ano de 2013, 22 ações inspetivas, de um total de 450 ações realizadas naquele ano, conforme quadro infra:

⁸ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 275

⁹ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 275

Comissão de Defesa Nacional

Quadro 8 – N.º de auditorias/inspeções por órgão de controlo em 2013¹⁰

Inspeções Gerais/Outros membros SCI	N.º Ações	% do Total
Inspeção-Geral de Finanças	256	56,9%
Inspeção-Geral da Defesa Nacional	22	4,9%
Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça	2	0,4%
Inspeção-Geral Diplomática e Consular	4	0,9%
Inspeção-Geral da Administração Interna	nd	
Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros	4	0,9%
Inspeção-Geral de Educação e Ciência	73	16,2%
Inspeção-Geral de Atividades em Saúde	20	4,4%
Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	15	3,3%
Inspeção-Geral de Atividades Culturais	4	0,9%
Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar	14	3,1%
Secretaria-Geral do Ministério da Economia	21	4,7%
Inspeção Regional das Finanças (RAM)	9	2,0%
Inspeção Regional da Administração Pública (RAA)	6	1,3%
TOTAL	450	100,00%

Fonte: Relatório de Atividades da IGF de 2013 e Relatório de Atividades do Conselho Coordenador do SCI de 2013

No Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2013 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 para 2013 as auditorias à Autoridade Marítima Nacional no âmbito da Direção Geral da Autoridade Marítima, Instituto Social das Forças Armadas, Pagamento e Processamento de Remunerações e Suplementos de natureza militar das Forças Armadas, Processo de cobrança de receita, Processo de transição da situação de reserva para a situação de reforma dos militares das Forças Armadas, Processamento e pagamento de faturas, Arsenal do Alfeite, das quais se destacam as seguintes:¹¹

- Quadro legal da Ação Social Complementar disperso, complexo e assente, sobretudo, em normas internas.
- Insuficiência de instruções e normativos em matéria de controlo interno.
- Subaproveitamento das potencialidades do SIGDN.
- Crescimento do número de militares promovidos e novas promoções (239 militares) ainda sem despacho conjunto do MEF e do MAI;
- Não cumprimento de recomendações anteriores da IGF sobre promoções de 1.867 militares quanto a vagas de 2010 sem parecer prévio do MEF e MAI (M€ 3,5 em 2010) e a atualização do suplemento por serviço nas forças de segurança para 18 %, no biénio 2011/2012 (pagamentos em excesso de M€ 13,6).

¹⁰ Relatório Conta Geral do Estado 2013, página 338

¹¹ Relatório Conta Geral do Estado 2013, páginas 352 e seguintes

Comissão de Defesa Nacional

- A previsão da receita, no Arsenal do Alfeite, ao longo de 2012 não teve por base a faturação do ano, como determina a LCPA, mas sim o orçamento da empresa;
- A empresa, Arsenal do Alfeite, desenvolveu esforços, entre 2011 e 2013, no sentido da adoção de procedimentos e operacionalização do SI com vista à correta aplicação da LCPA, contudo permanecem ainda várias fragilidades;
- Em 2012 a Arsenal não gerou fundos operacionais suficientes para cobrir os seus custos. A sustentabilidade da empresa não se encontra assegurada a curto/médio prazo, colocando em causa a continuidade da empresa.

5- Conclusões do Tribunal de Contas sobre a CGE 2013

Analisada a Conta Geral do Estado 2013, o Tribunal de Contas, em relação à legalidade, evidencia algumas reservas realçando a omissão de € 1.332 M nas receitas do Estado relativos, sobretudo, a impostos, contabilizados diretamente pelas entidades às quais estão consignados (v.g.: Estradas de Portugal e RTP).

Enfatiza que permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental e a responsabilização efetiva das entidades administradoras; que a conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes; o relatório do Governo que integra a CGE é omissivo em matérias relevantes (v.g.: património imobiliário e unidade de tesouraria); os princípios da anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são aplicados em todas as situações em que devem ser observados.

Concretizando, o Tribunal de Contas, no seu Parecer, formula reservas quanto à correção financeira da Conta Geral do Estado 2013, no que se refere à “... Omissão de € 378 M nas receitas e nas despesas do Estado relativos ao IRS afeto aos municípios (valor que não integra a conta consolidada da administração central); informação sobre o stock da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR), no montante de € 24.824 M; devido a erros de classificação e a omissões, a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada nas amortizações (em, pelo menos, € 5 M nos SI) e nos juros (em, pelo menos, € 11 M nos SI e € 323 M nos SFA); a informação sobre os fluxos financeiros com a União Europeia não é consistente nem completa, tendo sido apuradas divergências no valor global de € 52,5 M; a informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é fidedigna nem completa; subavaliação da despesa fiscal (€ 490 M, para além de outra despesa por quantificar); falta (recorrente) de inventário do património imobiliário e da sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias estão afetadas por erros (€ 9 M) e por falta de validação (€ 226 M); Movimentação fora do Tesouro de parte, ainda relevante, das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 1.090 M) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. A generalidade dos juros auferidos no decurso do incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 5 M).”¹²

E enfatiza, ainda, na correção financeira da CGE 2013 o seguinte: a omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 4 M de saldo com € 1.050 M de

¹² Parecer Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2013

Comissão de Defesa Nacional

disponibilidades), por inapropriada contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata; a divergência (€ 3.303 M) entre os saldos na contabilidade orçamental (€ 3.260 M) e na da tesouraria (€ 6.563 M) dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental, ao arrepio dos princípios da execução orçamental.¹³

Acrescentando ainda que “A CGE não inclui a receita e a despesa de sete Fundos Autónomos e de dezasseis EPR, o que subvaloriza a receita e a despesa global.”

O Tribunal de Contas destaca que 65% das recomendações formuladas no Parecer de 2011 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente, o que se regista com apreço.

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.

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

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A relatora do presente Parecer 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”.

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 aos grupos parlamentares as suas posições para o debate em Plenário.

Palácio de S. Bento, 26 de janeiro de 2015.

¹³ Parecer Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado 2013



Comissão de Defesa Nacional

A Deputada Autora do Parecer

O Presidente da Comissão

(Rosa Maria Albernaz)

(José de Matos Correia)