

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2012/2013



TII

O MODELO DE FINANCIAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O MODELO DE FINANCIAMENTO DAS FORÇAS
ARMADAS**

Coronel ADMAER João Augusto Duarte Mata

Pedrouços 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O MODELO DE FINANCIAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS

Coronel ADMAER João Augusto Duarte Mata

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/2013

Orientador: Coronel Admaer João Carlos Bonifácio da Silva Matos

Pedrouços 2013



Agradecimentos

Ao orientador deste trabalho, Coronel Admaer Silva Matos, manifesto o meu agradecimento pela disponibilidade e apoio, traduzidos nas sugestões formuladas ao longo da investigação.

A todos os entrevistados, o meu apreço e reconhecimento pela excelente colaboração dispensada, pertinentes conselhos e conhecimento transmitido e pela recomendação de valiosas fontes de pesquisa.

A todos os camaradas do curso e em especial ao meu camarada Coronel Pilav Rui Elvas, o meu reconhecimento pelo apoio e camaradagem, bem expressos na disponibilidade para comentar ideias sobre a temática em análise.

Ao Adido de Defesa Holandês em Portugal, Tenente-Coronel Reimer Fokkema e ao Tenente-Coronel Willem Ganzevles, do *Central Staff* do Ministério da Defesa Holandês, os meus agradecimentos pela prestimosa colaboração no fornecimento de informação sobre o modelo orçamental das forças armadas holandesas.

À minha família, em particular à minha mulher Leta, pela infindável paciência e pelo incentivo nas alturas mais difíceis.

Aos meus pais, pelo tempo “roubado” ao apoio de que tanto precisam.



Índice

Resumo	viii
Abstract	ix
Palavras-chave	x
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....	xi
Introdução	1
Contexto e base conceptual.....	2
Justificação do tema.....	3
Objeto de estudo e sua delimitação.....	3
Objetivos da investigação	3
Metodologia da investigação	4
Questão central, questões derivadas e hipóteses.....	4
Organização do estudo.....	5
1. Caracterização do modelo de financiamento das Forças Armadas	6
a. Enquadramento conceptual	6
b. Principais linhas do modelo de financiamento das Forças Armadas	7
c. A evolução das despesas com a Defesa Nacional (2004 a 2012)	8
(1) Evolução da despesa da Defesa Nacional e o seu peso no PIB	9
(2) Evolução da estrutura da despesa.....	12
(3) O fenómeno da suborçamentação	14
(4) A despesa de investimento – Lei de Programação Militar.....	16
d. O planeamento orçamental como fator de mudança.....	17
e. Síntese conclusiva	18
2. As mudanças em curso no processo orçamental da Administração Pública.....	20
a. A Orçamentação por Programas – uma doutrina	20
(1) Enquadramento conceptual	20
(2) As experiências internacionais	22
b. A Orçamentação por Programas na reforma do processo orçamental em Portugal...	22
(1) O novo Regime de Administração Financeira do Estado	22
(2) A avaliação da OCDE sobre o caso português.....	23
c. O quadro legal atual	24
(1) O Quadro Plurianual de Programação Orçamental.....	24
(2) A Orçamentação por Programas	26



d. A Orçamentação por Programas e a Defesa Nacional	28
e. Síntese conclusiva	29
3. O planeamento da defesa militar e o seu impacto no planeamento orçamental	30
a. O planeamento por capacidades – breve enquadramento conceptual	30
b. O planeamento estratégico e a definição do nível de ambição	31
c. O ciclo de planeamento da defesa militar e o planeamento orçamental	32
d. O orçamento anual e a sustentação das capacidades.....	33
e. Síntese conclusiva	36
4. Contributos para a renovação do modelo de financiamento das Forças Armadas.	37
a. As experiências de outros países.....	37
(1) O caso Dinamarquês	37
(2) O caso Holandês.....	38
(3) O caso do Reino Unido	39
b. O compromisso político como pré-condição	39
c. Aplicação da orçamentação por programas à realidade militar	41
(1) A orçamentação baseada nas capacidades	41
(2) O orçamento plurianual.....	45
(3) Controlo e prestação de contas.....	47
d. Outras medidas complementares	47
(1) A análise do custo/benefício do ciclo de vida.....	47
(2) A margem de final de ano	49
e. Síntese conclusiva.....	49
Conclusões	51
Bibliografia.....	55

Índice de Anexos

Anexo A - Despesas globais da Defesa Nacional - 2004 a 2012.	A-1
Anexo B - Despesas da Defesa Nacional por Capítulos - 2004 a 2012.....	B-1
Anexo C – Efetivos de pessoal - 2004 e 2012.....	C-1
Anexo D - Programas e medidas orçamentais para 2013 – Defesa Nacional	D-1
Anexo E – O modelo de planeamento da defesa militar.	E-1
Anexo F – O modelo dinamarquês de acordos de defesa.....	F-1
Anexo G - O processo orçamental da defesa na Holanda.	G-1
Anexo H - O modelo de investimento da defesa do Reino Unido.	H-1



Índice de Apêndices

Apêndice 1 - Plano Geral do Trabalho.	Ap 1-1
Apêndice 2 – Capacidades militares no CEDN e na LPM.	Ap 2-1
Apêndice 3 – Entrevista ao ex-Subdiretor Geral do Orçamento.	Ap 3-1
Apêndice 4 - Lista dos entrevistados, locais e datas das entrevistas.	Ap 4-1
Apêndice 5 - Diagrama de validação das hipóteses.	Ap 5-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo de financiamento.	8
Figura 2 – Estrutura dos Programas.	26
Figura 3 – Modelo de planeamento orçamental anual do EMGFA e dos Ramos.	34
Figura 4 – A orçamentação por programas aplicada ao planeamento por capacidades.	42
Figura 5 – Exemplo da estrutura de um programa.	43
Figura 6 - Exemplo de um ciclo quadrienal sincronizado e respetivos ciclos anuais.	46
Figura 7 – Custos do ciclo de vida.	48

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da despesa por Capítulo a preços constantes.	10
Gráfico 2 – Evolução de recursos e produto operacional – Força Aérea	11
Gráfico 3 – Militares do Exército em FND entre 2004 e 2012	12
Gráfico 4 – Efetivos de pessoal dos Ramos entre 2004 e 2012.	13
Gráfico 5 – Evolução da despesa por agrupamentos - preços correntes	13

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Objetivos específicos	4
Tabela 2 – Questão Central e Questões Derivadas.	4
Tabela 3 – Hipóteses	5
Tabela 4 – Evolução da despesa com a Defesa Nacional entre 2004 e 2012.	9
Tabela 5 – Peso da despesa da Defesa Nacional nas despesas públicas e no PIB.	10
Tabela 6 – Peso percentual dos agrupamentos da despesa.	12
Tabela 7 – Despesas globais da Defesa Nacional - Pessoal vs. Operação e Manutenção.	14



Tabela 8 – Insuficiência orçamental em pessoal entre 2007 e 2011 – diferença entre o orçamento inicial	15
Tabela 9 – Dotações da LPM (2006 a 2011) e cativações do OE	16
Tabela 10 - Grau de execução da LPM (2006 – 2011).....	17
Tabela 11 - Orçamentação tradicional vs. Orçamentação por Programas.....	21
Tabela 12 - Fases de implementação da Orçamentação por Programas.....	23
Tabela 13 - Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2013-2016.....	25
Tabela 14 - Programas Orçamentais e entidades gestoras.....	27
Tabela 15 - Programas, medidas e atividades da Defesa Nacional.....	28
Tabela 16 - Tipologia de indicadores	44
Tabela 17 - Estrutura das despesas da Defesa Nacional entre 2004 e 2012 – Despesas globais – preços correntes.....	A-1
Tabela 18 - Estrutura das despesas da Defesa Nacional entre 2004 e 2012 – Despesas globais – preços constantes.....	A-1
Tabela 19 - Índice de Preços no Consumidor (IPC) entre 2004 e 2012 (sem habitação)..	A-2
Tabela 20 - Estrutura das despesas da Defesa Nacional entre 2004 e 2012 – Despesas globais – Peso percentual	A-2
Tabela 21 - Despesas com Pessoal vs. Operação e Manutenção (%).	A-2
Tabela 22 - Natureza das despesas por Capítulos do MDN entre 2004 e 2012 - Preços correntes.....	B-1
Tabela 23 - Natureza das despesas por Capítulos do MDN entre 2004 e 2012 – Preços constantes.....	B-1
Tabela 24 - Estrutura das despesas dos Serviços Centrais de Suporte do MDN - Preços correntes.....	B-2
Tabela 25 - Estrutura das despesas dos Serviços Centrais de Suporte do MDN - Em percentagem.....	B-2
Tabela 26 - Despesas de Funcionamento dos Serviços Centrais de Suporte do MDN - Pessoal vs. Operação e Manutenção.....	B-2
Tabela 27 - Estrutura das despesas do EMGFA - Preços correntes.....	B-3
Tabela 28 - Estrutura das despesas do EMGFA - Em percentagem (sobre preços correntes)	B-3
Tabela 29 - Despesas de Funcionamento do EMGFA - Pessoal vs. Operação e Manutenção	B-3



Tabela 30 - Estrutura das despesas da Marinha - preços correntes	B-4
Tabela 31 - Estrutura das despesas da Marinha - em percentagem (sobre preços correntes)	B-4
Tabela 32 - Despesas de Funcionamento da Marinha - Pessoal vs. Operação e Manutenção	B-4
Tabela 33 - Estrutura das despesas do Exército - Preços correntes	B-5
Tabela 34 - Estrutura das despesas do Exército - em percentagem (sobre preços correntes)	B-5
Tabela 35 - Despesas de Funcionamento do Exército - Pessoal vs. Operação e Manutenção	B-5
Tabela 36 - Estrutura das despesas da Força Aérea - Preços correntes	B-6
Tabela 37 - Estrutura das despesas da Força Aérea - em percentagem (sobre preços correntes)	B-6
Tabela 38 - Despesas de Funcionamento da Força Aérea - Pessoal vs. Operação e Manutenção	B-6
Tabela 39 - Reforços atribuídos aos organismos do MDN por contrapartida da dotação provisional do MF – entre 2007 e 2011.....	B-7
Tabela 40 - Descativações orçamentais autorizadas nos orçamentos dos organismos do MDN entre 2007 e 2011.	B-7
Tabela 41 - Dotação provisional do MF por ministério – 2008 a 2011.....	B-7
Tabela 42 - Grau de execução da LPM – 2006 a 2011.....	B-8
Tabela 43 - Pessoal Militar, Militarizado e Civil nos três Ramos – 2004 a 2012	C-1
Tabela 44 - Pessoal Militar na situação de ativo, segundo o regime - 2004 a 2012.....	C-2



Resumo

Num contexto de grandes dificuldades económico-financeiras que afetam atualmente o país, a escassez dos recursos disponíveis trás à luz do dia a discussão sobre as funções do Estado, nela se inserindo a questão da sustentabilidade das próprias Forças Armadas (FFAA).

O presente estudo pretende assim analisar o modelo de financiamento das FFAA portuguesas, tendo por objetivo identificar eventuais deficiências e lacunas e propor alterações que contribuam para criar um modelo mais equilibrado e sustentável.

A evolução da execução orçamental das FFAA na última década mostra que os objetivos financeiros definidos no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003 não foram cumpridos. Com efeito, desde então as despesas com a Defesa Nacional (DN) decresceram 15,5% em termos reais e o peso médio da despesa no Produto Interno Bruto (PIB) manteve-se nos 1,2%, longe do valor médio dos países europeus da Aliança Atlântica (NATO), como era pretendido. Por outro lado, a estrutura da despesa das FFAA manteve um peso excessivo da componente de pessoal, em que a suborçamentação dessas despesas foi prática corrente. A Lei de Programação Militar (LPM), foi sujeita a significativas cativações, levando a adiar ou mesmo a cancelar importantes projetos de reequipamento. Pode, pois, concluir-se que o modelo de financiamento das FFAA não garantiu, na última década, o necessário equilíbrio e sustentabilidade financeira.

Nos últimos anos, os sucessivos governos têm vindo a alterar o processo orçamental da Administração Pública (AP), no sentido da aplicação efetiva da orçamentação por programas (OP) e do quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), que irá necessariamente ter reflexos no modelo de financiamento das FFAA.

Da análise efetuada à atual doutrina de planeamento estratégico da DN, verificámos que o planeamento por capacidades militares apenas aplica a orçamentação plurianual por programas na fase da edificação das capacidades. Já a sustentação dessas capacidades ao longo do seu ciclo de vida mantém-se baseada na tradicional orçamentação de curto prazo, desligada do conceito de capacidades, facto que contribui decisivamente para a falta de sustentabilidade do modelo de financiamento.

Por último, procurámos construir um referencial de linhas de ação, que aponta para o reforço do compromisso político com as FFAA e para a aplicação da OP plurianual por capacidades a todo o espectro do seu orçamento, orientando-o para o desempenho, como forma de melhorar a eficácia do modelo de financiamento, tornando-o mais sustentável.



Abstract

In a context of great economic and financial difficulties currently affecting the country, the lack of available resources brings to daylight the discussion on the functions of the State, in which it is comprised the issue of sustainability of the Portuguese Armed Forces (FFAA). This study, thereby seeks to analyze the funding model of the FFAA, aiming to identify any shortcomings and gaps, in order to propose changes that will help to create a more balanced and sustainable model.

The evolution of the FFAA budget in the last decade shows that financial objectives defined in the National Defense Strategic Concept of 2003 have not been met. In fact, since then, the defense spending has fallen by 15.5% in real terms, and the average weight of spending in Gross Domestic Product (1,2%) remained far from the average of the European countries of the Atlantic Alliance, as it was intended.

Moreover, the structure of the FFAA expenditure maintained an excessive weight of the personnel component, wherein under budgeting of these expenses was a common practice. The Military Planning Law was subject to large freezes leading to postpone, or even cancel, major reequipment projects. It can therefore be concluded that in the last decade, this funding model did not ensure the necessary balance and financial sustainability of the FFAA.

In recent years, successive governments have been changing the budget process for Public Administration, aiming the effective implementation of program budgeting on a multiannual budgetary framework, which will necessarily be reflected in the FFAA funding model.

By analyzing the current doctrine of strategic planning of National Defense, it appears that military capabilities planning only applies the “multiyear budgeting programs” methodology at the stage of building capacities. On the other hand, supporting these capabilities throughout their life cycle, has remained based on traditional short-term budgeting, disconnected from the concept of capacity, which contributes significantly to the lack of a sustainable funding model.

Finally, we sought to build a framework of action lines, pointing to strengthening the political commitment to the FFAA, and to the implementation of the multiyear budgeting program methodology to the entire spectrum of the FFAA budget, focused on performance, as a way to improve the effectiveness of its funding model, making it more sustainable.



Palavras-chave

Capacidades militares, modelo de financiamento, orçamentação por programas, quadro plurianual, recursos financeiros, desempenho.

Key Words

Military capabilities, funding model, program budgeting, multiannual framework, financial resources, performance.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ADMAER	–	Administração Aeronáutica
AEJPT	–	<i>Advanced European Jet Pilot Training</i>
AP	–	Administração Pública
AR	–	Assembleia da República
ASUW	–	<i>Anti-Surface Warfare</i>
ASW	–	<i>Anti-Submarine Warfare</i>
C2	–	Comando e Controlo
CCV	–	Custo do Ciclo de Vida
CEDN	–	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	–	Conceito Estratégico Militar
CEMFA	–	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	–	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CHOD	–	<i>Chief of Defence</i>
COP	–	Comissão para a Orçamentação por Programas
CPDM	–	Ciclo de Planeamento da Defesa Militar
CPOG	–	Curso de Promoção a Oficial General
CSAR	–	<i>Combat Search And Rescue</i>
DEO	–	Documento de Estratégia Orçamental
DGO	–	Direção-Geral do Orçamento
DMOCPDM	–	Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento da Defesa Militar
DN	–	Defesa Nacional
DOTMLPII	–	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infra-estruturas e Interoperabilidade
e.g.	–	<i>exempli gratia</i> (por exemplo)
EMGFA	–	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EW	–	<i>Electronic Warfare</i>
FA	–	Força Aérea
FFAA	–	Forças Armadas
FND	–	Forças Nacionais Destacadas
HIP	–	Hipótese (s)
IAB	–	<i>Investment Approvals Board</i>



INA	– Instituto Nacional de Administração
IPC	– Índice de Preços no Consumidor
ISTAR	– <i>Intelligence, Surveillance, Targeting and Reconnaissance</i>
LDN	– Lei de Defesa Nacional
LEO	– Lei de Enquadramento Orçamental
LPIM	– Lei de Programação de Infraestruturas Militares
LPM	– Lei de Programação Militar
M€	– Milhões de Euro
MDN	– Ministério da Defesa Nacional
MF	– Ministério das Finanças
MIFA	– Missões Específicas das Forças Armadas
NATO	– <i>North Atlantic Treaty Organization</i>
O&M	– Operação e Manutenção
ObE	– Objetivo Específico
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	– Orçamento do Estado
OF	– Orçamento de Funcionamento
OI	– Orçamento de Investimento
OP	– Orçamentação por Programas
p. e pp.	– Página e páginas
PBC	– Planeamento Baseado em Capacidades
PEC	– Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	– Produto Interno Bruto
PIDDAC	– Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCP	– Plano Oficial da Contabilidade Pública
POTF	– Preparação, Operação e Treino de Forças
PPO	– Política, Planeamento e Orçamento
QC	– Questão Central
QD	– Questão Derivada / Questões Derivadas
QP	– Quadro Permanente
QPPO	– Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QUAR	– Quadro de Avaliação e Responsabilização



RAFE	–	Regime de Administração Financeira do Estado
RC	–	Regime de Contrato
RV	–	Regime de Voluntariado
SAR	–	<i>Search and Rescue</i>
SCS/MDN	–	Serviços Centrais de Suporte do Ministério da Defesa Nacional
SEM/BW	–	<i>Strategic Enterprise Management – Business Warehouse</i>
SFN	–	Sistema de Forças Nacional
SG/MDN	–	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIADAP	–	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIG/DN	–	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIPPO	–	Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamento
TII	–	Trabalho de Investigação Individual
UE	–	União Europeia
U/O	–	Unidade/Órgão
VAL	–	Valor Atual Líquido
VAR %	–	Variação percentual
Vr.	–	Versus



Introdução

A queda do Muro de Berlim em 1989, os atentados de 11 de setembro de 2001 e a crise financeira mundial de 2008 enquadram-se, sem dúvida, no leque restrito de acontecimentos que marcam épocas e introduzem alterações substanciais na geopolítica mundial, originando uma das maiores e mais rápidas mudanças que a história recente recordará.

Numa Europa assolada pela “crise do euro” e pela necessidade de consolidar contas públicas, os setores da defesa têm visto os seus recursos progressivamente diminuídos, ao mesmo tempo que têm que lidar com novos ambientes de ameaça cada vez mais complexos e difusos, que implicam uma readaptação estrutural das capacidades militares e uma consequente necessidade acrescida de financiamento.

As FFAA constituem um pilar fundamental da soberania nacional. No entanto, a ausência de uma ameaça externa evidente para o cidadão, associada às dificuldades financeiras que Portugal atravessa, têm vindo a criar um clima favorável à menorização das questões da DN.

Embora as FFAA não possam alhear-se do esforço que o país está a fazer para reequilibrar as suas contas públicas, parece claro que sem um nível minimamente adequado de recursos que garanta sustentabilidade a médio prazo, será a própria soberania do país a ficar em causa. As FFAA deverão ser o resultado daquilo que o país pretende delas, condicionado por aquilo que o país pode suportar. Mas como encontrar o ponto de cruzamento destes dois vetores?

Nas últimas décadas, as FFAA assumiram um esforço reformista no sentido de uma maior racionalização de recursos e de uma modernização capaz de responder aos novos desafios no contexto dos nossos compromissos internacionais. Em matéria financeira, o CEDN aprovado em 2003 (Governo, 2003) definiu a aproximação gradual do peso percentual da despesa com a defesa no PIB, aos valores praticados nos países europeus da NATO.

Mas será que este objetivo tem vindo a ser cumprido? Os crescentes constrangimentos orçamentais registados nos últimos anos parecem demonstrar que não. Contudo, a questão da inadequação dos recursos das FFAA não encontra explicação apenas nas “eternas” dificuldades das nossas finanças públicas. É um problema com raízes mais profundas, de entre as quais importa destacar a falta de comprometimento político e o



desajustamento, ou mesmo, para alguns, a inexistência, de um verdadeiro planeamento financeiro que sustente o esforço da Defesa.

A reforma em curso do processo orçamental da AP, já vertida na renovada Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), visa evoluir de uma conceção predominantemente centrada na conformidade legal, para um sistema orientado para o desempenho, assente na OP e em orçamentos plurianuais, com definição de objetivos, metas e indicadores (AR, 2001).

Por outro lado, as transformações atualmente em curso no planeamento estratégico da DN, traduzidas numa efetiva implementação do planeamento da defesa militar com base no conceito de capacidades, fazem prever também uma alteração significativa na forma de planear as FFAA.

Estas mudanças que se prefiguram, quer no processo orçamental da AP, quer no planeamento militar, constituem uma oportunidade para melhorar a eficácia do modelo de financiamento das FFAA, tornando-o mais sustentável, facto que, só por si, justifica a importância deste tema, o qual apresenta grande potencial de interesse, não só para os intervenientes diretos – FFAA e decisores políticos - mas também para o cidadão, enquanto principal beneficiário.

Contexto e base conceptual

O presente estudo insere-se no contexto da permanente discussão sobre a afetação de recursos públicos, por natureza escassos, às diversas funções do Estado. É o velho dilema da escolha entre “canhões ou manteiga”, teorizado por Samuelson (1973). Num plano mais concreto, insere-se na discussão de grande relevância e atualidade sobre as crescentes limitações orçamentais do setor da DN e das suas consequências no produto operacional das FFAA, tendo por fundo um ambiente de austeridade prolongada, em razão das debilidades estruturais da economia portuguesa.

A investigação basear-se-á conceptualmente no quadro de regras doutrinárias e jurídicas da AP que regem o processo orçamental, nomeadamente, a LEO, sendo particularmente importantes os novos conceitos da OP e do quadro orçamental plurianual. Buscar-se-á igualmente sustentação no edifício legislativo que regulamenta o planeamento estratégico da DN: Constituição da República Portuguesa (CRP), Lei da Defesa Nacional (LDN), Programa do Governo, CEDN, Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento da Defesa Militar (DMOCPDM) e Conceito Estratégico Militar (CEM). Neste aspeto, será particularmente importante o conceito de planeamento por capacidades.



Justificação do tema

A questão da sustentabilidade das FFAA está na “ordem do dia”. As transformações em curso no setor da DN, nomeadamente a aprovação de um novo CEDN e a vontade de uma efetiva implementação do planeamento por capacidades em coordenação com o planeamento da NATO e da União Europeia (UE), cruzam-se com a reforma, também em curso, do processo orçamental da AP. Ambas as reformas têm subjacentes a racionalização de recursos e o foco nos objetivos, pelo que a sua conciliação permite perspetivar um modelo de financiamento das FFAA mais eficiente.

Objeto de estudo e sua delimitação

O presente trabalho de investigação incidirá a sua análise sobre o modelo de financiamento das FFAA portuguesas, caracterizando as suas principais linhas de força e assinalando eventuais lacunas e ineficiências, de modo a aferir a sua adequação à realidade atual. Será dada especial atenção à forma como se articula o planeamento financeiro plurianual com o planeamento operacional por capacidades e como se planeiam e controlam os orçamentos daí resultantes.

Trata-se de um tema de grande abrangência, que pode ser abordado a partir de diversas perspetivas de análise, pelo que importa delimitar o seu âmbito. Assim, centraremos a investigação no contributo que uma adequada interligação entre o planeamento e programação orçamentais e o planeamento operacional (principalmente, o planeamento de forças por capacidades) pode aportar para a eficiência do modelo de financiamento das FFAA. Embora o referido modelo esteja ligado àquilo que venha a ser o modelo de FFAA decorrente do novo CEDN e cujos desenvolvimentos ainda se desconhecem, procuraremos uma perspetiva que seja relativamente imune a esse fator de incerteza, embora sem o ignorar. Por outro lado, dada a vastidão do tema, não caberá neste trabalho analisar eventuais soluções de racionalização de custos, nomeadamente as de carácter cooperativo com outras organizações nacionais ou internacionais, que por si só, comportam matéria para uma investigação individualizada. Finalmente, em termos orçamentais, analisaremos apenas a despesa e não a receita.

Objetivos da investigação

O **objetivo geral** da presente investigação é analisar o atual modelo de financiamento das FFAA portuguesas, identificar eventuais deficiências e lacunas e propor alterações que contribuam para criar um modelo mais equilibrado e sustentável. Para atingir o objetivo geral concorrem os seguintes **Objetivos Específicos (ObE)**:



Tabela 1 – Objetivos específicos.

Objetivos Específicos	Descrição
ObE1	<i>Caracterizar o atual modelo de financiamento das FFFA portuguesas e analisar a evolução da situação orçamental na última década;</i>
ObE2	<i>Identificar as principais linhas da mudança em curso na gestão do processo orçamental na Administração Pública em Portugal;</i>
ObE3	<i>Analisar a relação entre o planeamento da defesa militar por capacidades, o planeamento orçamental plurianual e a orçamentação por programas;</i>
ObE4	<i>Analisar os modelos de financiamento das FFAA de alguns países aliados e amigos e avaliar da sua adequabilidade ao caso português;</i>
ObE5	<i>Identificar linhas de ação que tornem o modelo de financiamento das FFAA mais equilibrado e sustentável.</i>

Metodologia da investigação

A metodologia de investigação científica seguiu as Normas de Execução Permanente nº ACA-10 e nº ACA-18, de julho de 2012, do Instituto de Estudos Superiores Militares. Nesta investigação foi utilizado o método hipotético-dedutivo, aprofundando os conceitos relacionados com o tema proposto, recorrendo à pesquisa documental, bibliográfica e na internet, complementada com entrevistas a responsáveis de diferentes áreas do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), dos Ramos, bem como do Ministério das Finanças (MF) e ainda a personalidades civis e militares com méritos reconhecidos no tema (vide Apêndice 4).

Questão central, questões derivadas e hipóteses

Após uma fase de exploração e delimitação do tema, foi estabelecida a seguinte Questão Central (QC) e respetivas Questões Derivadas (QD):

Tabela 2 - Questão Central e Questões Derivadas.

QC	<i>De que modo pode a orçamentação plurianual por programas contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas?</i>
QD1	<i>O atual modelo de financiamento das FFAA contribui positivamente para a sua sustentabilidade financeira?</i>
QD2	<i>Quais as principais linhas de mudança da reforma do processo orçamental da Administração Pública atualmente em curso?</i>
QD3	<i>O planeamento da defesa militar prevê a necessária coordenação com o planeamento orçamental em todas as suas vertentes?</i>
QD4	<i>Que mudanças metodológicas poderão contribuir para tornar o modelo de financiamento das FFAA mais sustentável?</i>



Para orientar a investigação, no sentido de dar resposta às QD, foram levantadas as seguintes hipóteses (HIP):

Tabela 3 – Hipóteses.

HIP	Descrição
HIP1	<i>A evolução da situação orçamental das FFAA verificada na última década mostra que o modelo de financiamento não garante o necessário equilíbrio e sustentabilidade financeira das FFAA;</i>
HIP2	<i>A reforma do processo orçamental em curso na Administração Pública visa um sistema orientado para o desempenho, assente num quadro orçamental plurianual e num modelo de Orçamentação por Programas;</i>
HIP3	<i>Verifica-se uma falta de articulação efetiva entre o planeamento de forças e capacidades e o planeamento dos recursos para a sua sustentação, que compromete a eficácia do modelo financeiro;</i>
HIP4	<i>A gestão orçamental plurianual por programas e capacidades é fundamental para uma maior racionalidade, transparência e sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.</i>

Organização do estudo

O trabalho compreende, para além desta introdução, quatro capítulos e as conclusões. No primeiro capítulo, analisa-se a evolução da execução orçamental da DN nos última década, caracterizando o modelo de financiamento em vigor e verificando até que ponto foram cumpridos os objetivos financeiros definidos no CEDN de 2003. No segundo capítulo, descreve-se a reforma em curso do processo orçamental da AP, enfatizando as mudanças decorrentes do estabelecimento da OP e de quadros orçamentais plurianuais e a sua aplicabilidade à realidade da DN. No terceiro capítulo, aborda-se a doutrina de planeamento estratégico da DN, em particular, o modelo de planeamento da defesa militar baseado no conceito de capacidades e avalia-se a sua adequabilidade à atual metodologia de planeamento orçamental das FFAA.

O quarto capítulo é dedicado à construção de um referencial baseado nos dados obtidos nos capítulos anteriores, contendo os contributos para melhorar a eficácia do modelo de financiamento das FFAA, tornando-o mais sustentável.

Por último, procede-se à formulação de conclusões e recomendações, sintetizando a lógica de demonstração das HIP enunciadas.



1. Caracterização do modelo de financiamento das Forças Armadas

a. Enquadramento conceptual

Não existe uma definição única para o termo “modelo de financiamento”, sendo a expressão indistintamente usada para caracterizar situações muito diversas. Numa definição lata, poderá entender-se como “o conjunto de regras definidas para a recolha de fundos e aplicação dos mesmos para assegurar a prestação de um serviço” (Barros, 2013).

Na ausência de uma referência clara, quer na lei, quer na doutrina académica, tomaremos a definição empírica de que “modelo de financiamento” é o sistema pelo qual são definidas as fontes e os volumes dos recursos financeiros necessários ao funcionamento de uma organização, bem como as regras associadas ao seu planeamento, disponibilização, aplicação, duração no tempo e remuneração.

Para Gitman (1997, p. 588), o planeamento financeiro “é um dos aspetos importantes para o funcionamento e sustentação de uma organização, pois fornece roteiros para dirigir, coordenar e controlar as suas ações na consecução dos seus objetivos”, inserindo-se assim numa das quatro tarefas fundamentais que compõem a função administração: **planear, organizar, dirigir e controlar** (Chiavenato, 2004, p. 12).

A ciência económica explica a intervenção do Estado enquanto agente único em matéria de defesa, pela impossibilidade do mercado prover este tipo de bem, o qual é classicamente considerado como um dos mais “puros” bens públicos. (Paulo, 2006, p. 157). Assim, à semelhança do que acontece na esmagadora maioria dos países em todo o mundo, a DN tem como fonte de financiamento principal, os impostos pagos pelos cidadãos que dela usufruem.

No caso português, é o próprio legislador que assim o reconhece através das leis orgânicas do EMGFA (Governo, 2009d), do Exército (Governo, 2009a), da Marinha (Governo, 2009c) e da Força Aérea (Governo, 2009b), mediante as quais, EMGFA e Ramos são integrados na administração direta do Estado¹ como organismos dotados de autonomia administrativa². No que respeita a recursos financeiros, definem claramente o Orçamento do Estado (OE) como fonte principal de financiamento, ao estipularem que EGMFA/Ramo, “através dos seus órgãos, dispõe de receitas provenientes de dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento do Estado”³.

¹ N.º 2 do artigo 1.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (AR, 2009b).

² Dispõem de créditos no OE e os seus dirigentes são competentes para, com carácter definitivo e executório praticarem os atos necessários à autorização de despesas e ao seu pagamento. (Governo, 1992).

³ Artigo 40.º da Lei Orgânica do EMGFA e artigo 5.º das Leis Orgânicas dos Ramos.



b. Principais linhas do modelo de financiamento das Forças Armadas

As FFAA executam dois grandes tipos de orçamento de despesa, a saber:

- **Orçamento de Funcionamento (OF)**. Suporta as despesas com as atividades correntes (Pessoal, Operação e Manutenção (O&M) e algumas despesas de Capital), sendo financiado maioritariamente pelo OE, através das Receitas Gerais⁴ e, também, de forma marginal, pelas receitas provenientes do autofinanciamento (receitas próprias provenientes da venda de bens e serviços, previstas nas respetivas leis orgânicas).

- **Orçamento de Investimento (OI)**. Subdivide-se em dois subgrupos:

- **Orçamento de Investimento Militar**. Financia a aquisição dos equipamentos de natureza estritamente militar, cujas fontes são leis de natureza plurianual.

Por um lado, a **LPM**, que visa a edificação de capacidades militares através do investimento em “*forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infraestruturas com impacto direto na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional*” (AR, 2006, artigo 1.º). A atual lei data de 2006 e estende-se por quatro sexénios até 2029. O valor do investimento previsto, no total de 5.450 milhões de euros (M€), é basicamente suportado pelo OE, embora possa ser reforçado pela afetação de outras receitas, nomeadamente pela venda de material excedentário.

Por outro lado, a **Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM)**, com a duração de dois sexénios, visando manter/modernizar infraestruturas afetas às FFAA, mediante as receitas provenientes, principalmente, da alienação de imóveis afetos à DN. O Fundo de Pensões dos Militares das FFAA pode também beneficiar destas receitas (AR, 2008). Contrariamente à LPM, esta lei está totalmente dependente da realização das receitas nela previstas, razão pela qual, no atual contexto negativo do mercado imobiliário, não tem gerado fundos significativos (Varela, 2012).

- **Orçamento de Investimento Não Militar**. Abrange os investimentos em projetos de natureza não militar (e.g. formação escolar) que são sustentados pelo Capítulo 50 - Projetos do OE (ex-Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)) e pelos projetos cofinanciados pela UE. A sua expressão é diminuta relativamente ao orçamento total das FFAA (inferior a 1%).

⁴ Receitas provenientes dos impostos e taxas arrecadadas pelo Estado não consignadas a determinado fim.



Na figura 1, pode visualizar-se o atual modelo de financiamento das FFAA.

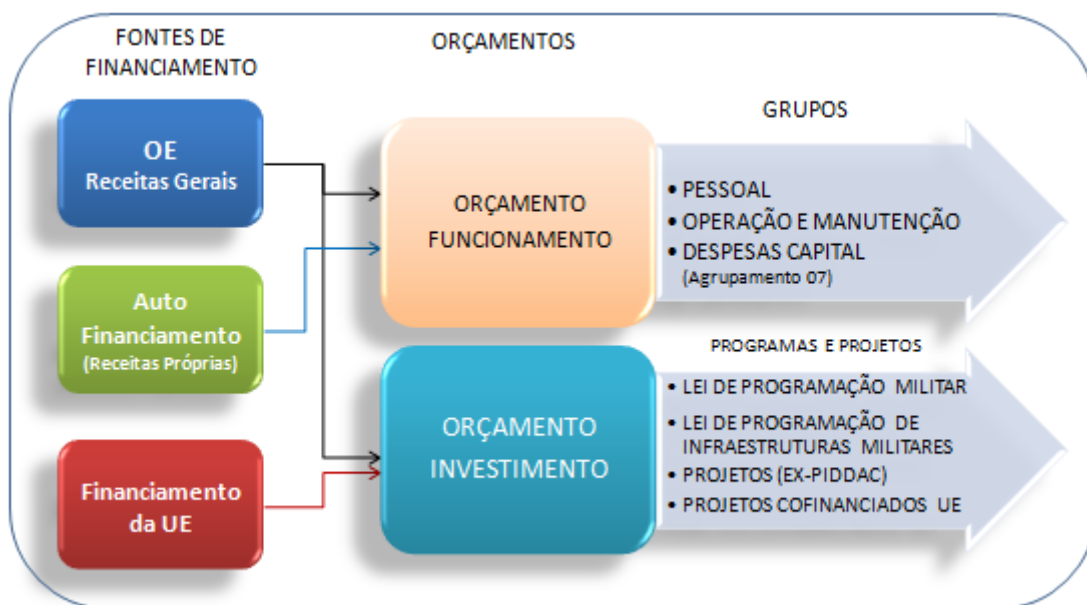


Figura 1 – Modelo de financiamento.
Fonte: Autor

Para efeitos de análise, resumir-se-á o modelo aos três principais agrupamentos do classificador das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei nº 26/2002 (Governo, 2002), mas considerando como Investimento as despesas de Capital do OF:

- **Despesas com o Pessoal;**
- **Operação e Manutenção;**
- **Investimento** (LPM, LPIM, Projetos e despesas de Capital do OF).

Os dois primeiros devem garantir o funcionamento das FFAA e o terceiro, o seu reequipamento e modernização.

c. A evolução das despesas com a Defesa Nacional (2004 a 2012)

O CEDN de 2003 (Governo, 2003) definiu, pela primeira vez, referenciais orientadores da política de financiamento das FFAA, a saber:

- Aproximação gradual do peso percentual da despesa com a defesa no PIB, aos valores praticados nos países europeus da NATO.
- A programação financeira das FFAA, como condição necessária para o cumprimento dos objetivos da política da DN, tal como a modernização dos respetivos equipamentos.
- Uma mais adequada distribuição entre agregados, melhorando, gradualmente, as funções de Investimento e O&M.



Os programas dos XVII e XVIII Governos reafirmaram a intenção de modernizar as FFAA e garantir a sustentação da DN, através de uma política orçamental visando assegurar gradualmente o investimento na defesa, com vista ao cumprimento dos compromissos internacionais do Estado (Governo, 2009e, p. 121). Contudo, já sob as condicionantes impostas pelo Memorando de Entendimento assinado com a UE, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, o programa do XIX Governo definiu como prioridades, sem alterar o CEDN, racionalizar a despesa militar, desativar unidades e sistemas de armas não essenciais e rever a LPM, adaptando-a aos constrangimentos da atual situação económica e financeira (Governo, 2011, p. 111).

Far-se-á, seguidamente, a análise da evolução da despesa com a DN desde 2004 até 2012 à luz destes objetivos, procurando verificar o seu grau de cumprimento.

(1) Evolução da despesa da Defesa Nacional e o seu peso no PIB

A análise da despesa global da DN⁵ no período de 2004 a 2012 revela que, a preços correntes, o seu valor em 2012 (1.805,6 M€) é praticamente idêntico ao de 2004 (1.800,7 M€), conforme tabela seguinte.

Tabela 4 – Evolução da despesa com a Defesa Nacional entre 2004 e 2012.

Fonte: Tabelas 17 e 18, Anexo A

milhões de euros		
Ano	Preços correntes	Preços constantes (base 2004)
2012*	1.805,6	1.522,2
2011	2.048,7	1.793,8
2010	2.222,2	1.973,5
2009	2.012,4	1.769,5
2008	1.996,1	1.801,9
2007	1.818,3	1.681,8
2006	1.756,2	1.676,3
2005	1.962,0	1.914,9
2004	1.800,8	1.800,8

* Valor provisório

A preços constantes⁶, considerando 2004 como ano base, verifica-se porém um decréscimo real da despesa em **278,6 M€**, significando que as FFAA viram **reduzir-se os seus recursos financeiros em 15,5%**, sem que as suas missões tenham sido alteradas.

Contudo, analisando a evolução por Capítulo do orçamento a preços constantes (Gráfico 1), verifica-se que, entre 2006 e 2010, houve até um crescimento da despesa,

⁵ Serviços Centrais de Suporte do Ministério da Defesa Nacional (SCS/MDN), EMGFA e Ramos.

⁶ Valores deflacionados pela aplicação do Índice de Preços no Consumidor (IPC)



principalmente no Exército e na Marinha, devido, essencialmente, ao aumento da despesa com o pessoal em 10,4% (vide Tabela 18 Anexo A).

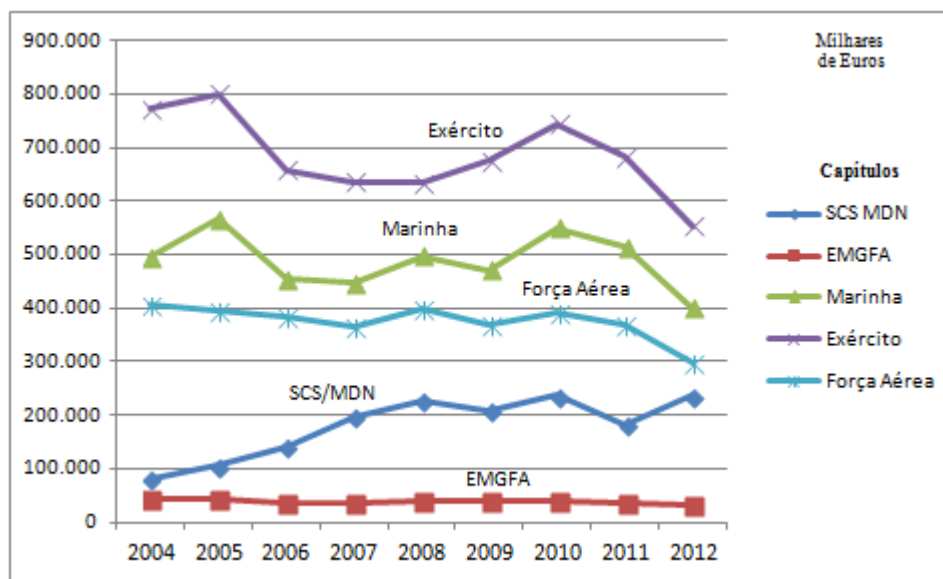


Gráfico 1 – Evolução da despesa por Capítulo a preços constantes
Fonte: Tabela 23, Anexo B

Entre 2010 e 2012, a despesa global desceu 22,9% (a preços constantes), devido às medidas extraordinárias de redução salarial. Saliente-se, contudo, o forte crescimento do orçamento dos SCS/MDN, que triplicou em oito anos, fruto da progressiva centralização da execução da LPM e do aumento da despesa com pessoal (vide Tabela 23 em Anexo B).

Quanto ao peso da despesa da defesa no PIB⁷, o seu valor médio manteve-se em 1,2% (vide Tabela 5), sem tendência de crescimento, portanto, longe do objetivo assumido no CEDN: média de 1,75%, entre 2004 e 2011.

Tabela 5 – Peso da despesa da Defesa Nacional nas despesas públicas e no PIB.

Fontes: (MDN, 2012) e (NATO, 2012)

Ano	Despesa da Defesa / Despesas Públicas Portugal	Despesas da Defesa / PIB	
		Portugal	Países Europeus da NATO *
2011	4,0%	1,2%	1,6%
2010	4,4%	1,3%	1,7%
2009	4,1%	1,2%	1,8%
2008	4,3%	1,2%	1,7%
2007	4,0%	1,1%	1,7%
2006	3,9%	1,1%	1,8%
2005	4,7%	1,3%	1,8%
2004	4,6%	1,2%	1,9%
Média	4,3%	1,20%	1,75%

*Valor de referência da NATO: 2%

⁷ Não inclui encargos com as forças de segurança nem com militares reformados.



Também o peso da despesa da DN na despesa pública revela um decréscimo contínuo. Estes factos, só por si, revelam a incapacidade (ou vontade?) dos sucessivos governos, em manterem a aposta no nível de recursos financeiros que expressamente havia sido assumida no CEDN de 2003.

Segundo Santos (2012b), “o orçamento das Forças Armadas está no limite e não é possível reduzi-lo muito mais, nem ao nível dos efetivos, nem das operações, que já estão abaixo do mínimo. Já em termos de manutenção e operação, [...] os três ramos já estão abaixo do mínimo e, especialmente a Marinha e a Força Aérea já não têm capacidade para cumprir as suas tarefas rotineiras, que são indispensáveis”.

Esta situação é demonstrada pelos seguintes indicadores: O número total de horas de navegação na Marinha passou de 46.149 em 2006 para 33.364 em 2012 (Marinha, 2013).

Na Força Aérea, o número de horas de voo passou de 26.603 em 2000 para 15.033 em 2012. Veja-se a evidente redução do seu produto operacional nos últimos 17 anos:

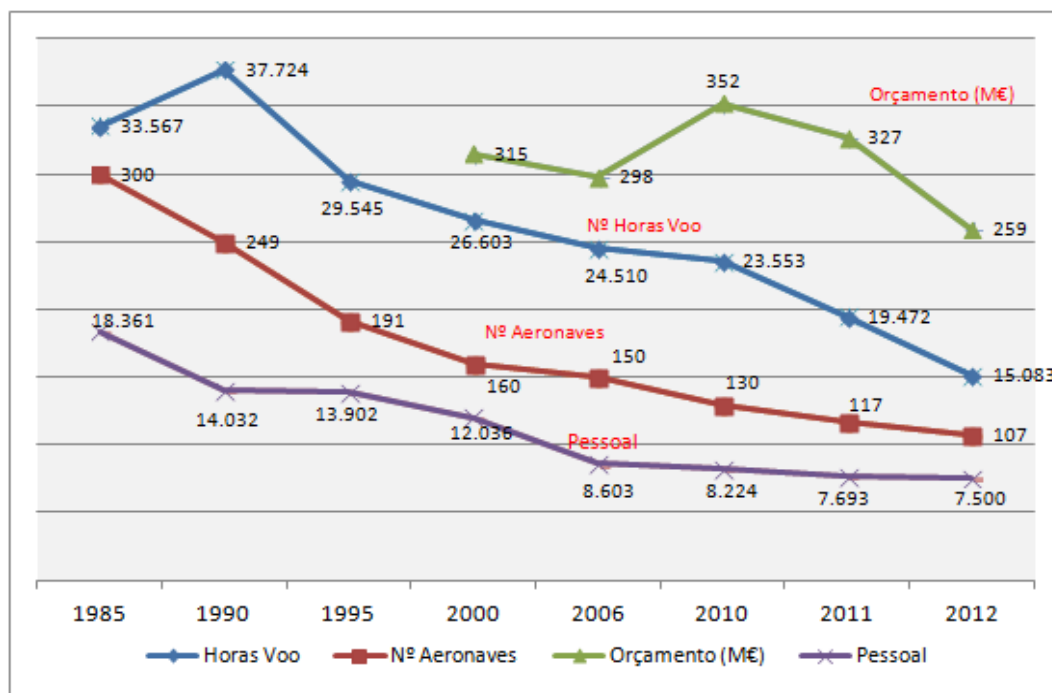


Gráfico 2 – Evolução de recursos e produto operacional – Força Aérea.
Fonte: (Páscoa, 2012)

Quanto ao Exército, o número de militares em missão em Forças Nacionais Destacadas (FND) reduziu-se de 1.331 homens em 2004, para 957 em 2012 (-39%), como ilustra o Gráfico 3.

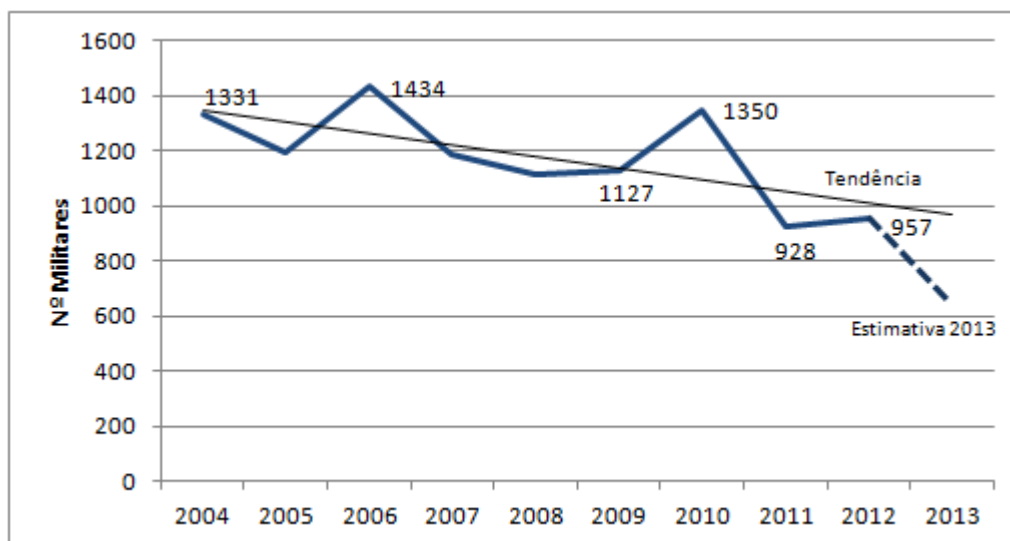


Gráfico 3 – Militares do Exército em missão nas FND entre 2004 e 2012.
Fonte: (Exército, 2013)

(2) Evolução da estrutura da despesa

Analisando os três agrupamentos da despesa - Pessoal, O&M e Investimento - conclui-se que no período de 2004 a 2012, para o conjunto da DN, contrariamente ao objetivo definido no CEDN de 2003, não se registou uma significativa evolução no sentido do reequilíbrio face aos padrões recomendados⁸.

De facto, entre 2004 e 2012, **o peso das despesas com o pessoal manteve-se sempre demasiado elevado** (média de 64,8%), acima do valor de referência (50%), ao contrário dos valores médios da O&M (19%) e do Investimento (16,2%), que se mantiveram abaixo do padrão, como se pode ver na tabela seguinte.

Tabela 6 – Peso percentual dos agrupamentos da despesa.

Fonte: Tabela 20, Anexo A

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	Investimento
2012*	63,5%	20,2%	16,3%
2011	65,2%	18,1%	16,7%
2010	64,6%	20,5%	14,9%
2009	65,3%	15,8%	18,9%
2008	60,8%	19,4%	19,8%
2007	65,2%	20,0%	14,8%
2006	68,9%	19,9%	11,2%
2005	63,0%	18,2%	18,8%
2004	66,6%	19,1%	14,3%
Média no período	64,8%	19,0%	16,2%
Padrão	50%	30%	20%

* Valor provisório

⁸ Para Santo (2008) , “pela experiência recolhida e lições aprendidas (Pessoal, O&M e Investimento) devem representar nas despesas da defesa números próximos dos 50%, 30% e 20%, respetivamente”.



Apesar do significativo decréscimo dos efetivos totais (- 16,6%), entre 2004 e 2012 (vide Gráfico 4), a despesa com pessoal não acompanhou essa evolução e, pelo contrário, até aumentou entre 2007 e 2010, como se constata no Gráfico 5.

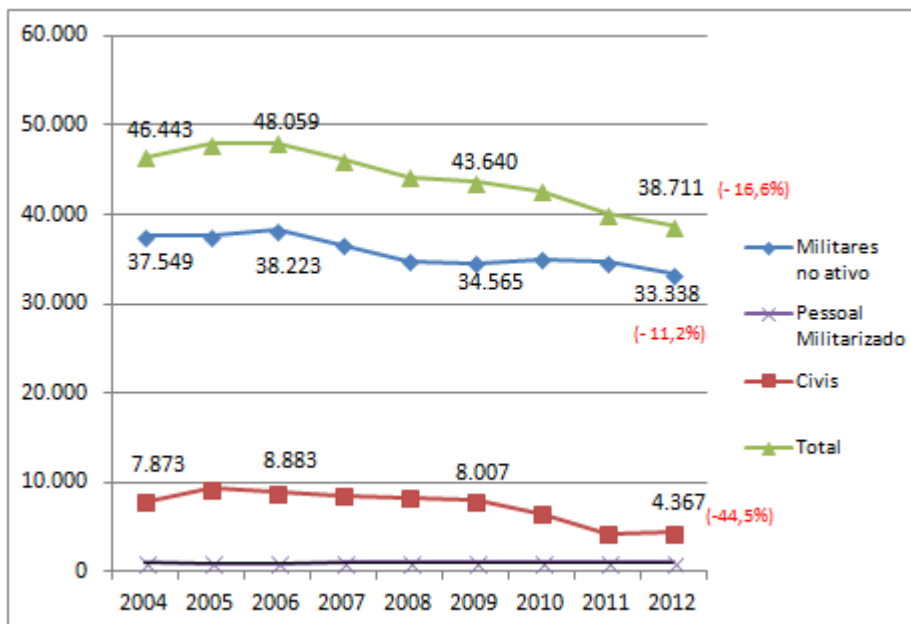


Gráfico 4 – Efetivos de pessoal dos Ramos entre 2004 e 2012.
Fonte: Tabela 43, Anexo C

O facto explica-se principalmente pelos custos da profissionalização (o fim do Serviço Militar Obrigatório em 2004 significou menos pessoal, mas mais encargos) e pela alteração do regime remuneratório dos militares, ocorrida em 2010⁹.

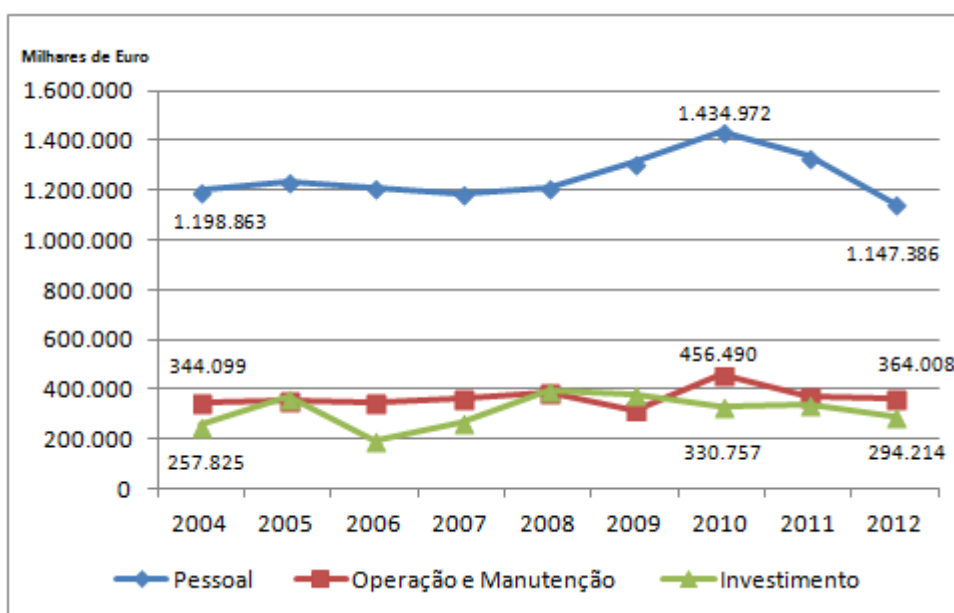


Gráfico 5 – Evolução da despesa por agrupamentos - preços correntes.
Fonte: Tabela 17, Anexo A

⁹ Decreto-Lei n° 296/2009 de 14 de outubro.



Contudo, a partir de 2011, a despesa com pessoal desce significativamente (-20%, a preços correntes, de 1.434 M€ em 2010, para 1.147 M€ em 2012), devido às medidas de austeridade assumidas no OE 2011, traduzidas na redução extraordinária de remunerações entre 3,5% e 10% e, cumulativamente, no OE de 2012, pela suspensão dos subsídios de férias e de Natal, para remunerações brutas superiores a 1.100 €/mês. Apesar do decréscimo da despesa com pessoal ter atingido os **287,5 M€** entre 2010 e 2012, o reequilíbrio entre os três agrupamentos foi mínimo, pois a O&M também se reduziu em 92,4 M€ e o Investimento, em 36,5 M€ (vide Tabela 17 em Anexo A).

Analisando apenas a relação entre os dois agrupamentos de funcionamento (Pessoal e O&M), torna-se mais evidente o peso excessivo do pessoal, que persiste elevado ao longo do período (variando entre os 75,8% e os 80,5%), conforme tabela seguinte:

Tabela 7 - Despesas globais da Defesa Nacional - Pessoal vs. Operação e Manutenção.

Fonte: Tabela 21, Anexo A

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	TOTAL
2012*	75,9%	24,1%	100%
2011	78,3%	21,7%	100%
2010	75,9%	24,1%	100%
2009	80,5%	19,5%	100%
2008	75,8%	24,2%	100%
2007	76,5%	23,5%	100%
2006	77,6%	22,4%	100%
2005	77,5%	22,5%	100%
2004	77,7%	22,3%	100%

* Valor provisório

Relativamente à estrutura do Orçamento da DN, pode assim concluir-se que a componente pessoal, contrariamente ao objetivo do CEDN, continua a absorver a maior parte dos recursos financeiros postos à disposição da DN. Não porque os efetivos sejam excessivos, pois “*encontram-se bem proporcionados e não devem ser diminuídos*” (Santos, 2012a, p. 77) mas, porque as verbas atribuídas para investimento e O&M são claramente insuficientes. Os valores tão reduzidos na O&M comprometem naturalmente o atual produto operacional das FFAA e o desadequado nível de investimento comprometerá o reequipamento e operacionalidade futura, tornando as FFAA ineficazes, logo inúteis.

(3) O fenómeno da suborçamentação

Para (Santos, 2012a, p. 72) “*tem sido prática corrente dos sucessivos governos, a suborçamentação intencional, com a finalidade de apresentar publicamente gastos*



reduzidos e assim obter o favor de certos meios que consideram ser um desperdício o dinheiro gasto com as FFAA”.

De facto, até 2011 eram recorrentes os orçamentos pouco credíveis, em que as dotações iniciais para pessoal eram largamente ultrapassadas pela despesa realizada ao longo do ano, não por deficiente previsão dos Ramos, mas por imposição, por parte do MF, de tetos orçamentais demasiado irrealistas face às necessidades reais, sustentadas nas propostas da DN.

Esta situação impedia os Ramos de cobrir à partida todas as necessidades orçamentais de pessoal, sob pena de não assegurarem verbas suficientes para O&M e, com isso, paralisar a atividade operacional. Esta incerteza orçamental criava ao longo do ano situações de grande constrangimento, com potencial risco de não pagamento de vencimentos, que obrigava muitas vezes os Ramos a transferir dotações de O&M para Pessoal e a solicitar descativações orçamentais. No final de cada ano, a parte não coberta do défice era objeto de reforço por contrapartida da dotação provisional do MF¹⁰.

Como se pode observar na Tabela 8, entre 2007 e 2011, a insuficiência em pessoal atingiu o impressionante valor de 783,8 M€. Esta insuficiência foi maioritariamente coberta pelos reforços atribuídos pela dotação provisional do MF, **no valor de 570,1 M€** tendo a diferença sido colmatada por transferências internas e descativações autorizadas pelo MF (vide tabelas 39 e 40 em Anexo B).

Tabela 8 – Insuficiência orçamental em pessoal entre 2007 e 2011 – diferença entre o orçamento inicial e a despesa efetiva.

Fonte: (Lobo, 2012)

Capítulos	milhares de euro					
	2007	2008	2009	2010	2011	Total
01. SCS/MDN	-9.707,2	-52.552,4	-24.116,5	8.739,4	4.858,7	-72.778,0
02. EMGFA	-435,9	-4.117,3	-965,6	-264,3	4.912,3	-870,8
03. MARINHA	-21.994,2	-36.841,8	-52.627,0	-77.929,2	-84.313,1	-273.705,3
04. EXÉRCITO	-48.322,8	-40.918,9	-40.419,0	-77.731,5	-84.257,8	-291.650,0
05. FORÇA AÉREA	-14.617,0	-23.165,4	-28.493,4	-37.295,4	-41.216,2	-144.787,4
	-95.077,1	-157.595,8	-146.621,5	-184.481,0	-200.016,1	-783.791,5

Não se pode afirmar que este fenómeno fosse exclusivo da DN, pois ele era comum a quase todos os ministérios. No entanto, a dimensão da suborçamentação na DN era das

¹⁰ Dotação que, com base na legislação em vigor, é inscrita no orçamento do MF para fazer face a despesas correntes não previstas e inadiáveis (Governo, 2002).



maiores, chegando em 2010 a representar 26,9% do total dos reforços atribuídos aos ministérios pela MF (vide Tabela 41 em Anexo B).

Em 2012, o MF alterou a metodologia e aprovou dotações iniciais para pessoal, adequadas às necessidades previstas pela DN, eliminando assim a suborçamentação em pessoal. No entanto, a poupança gerada pelas reduções salariais (aproximadamente 12%) não foi canalizada para aumentar as componentes de O&M e Investimento, que, pelo contrário, também diminuíram, limitando ainda mais a capacidade operacional das FFAA. Assim, pode dizer-se que o peso excessivo do pessoal na estrutura da despesa existe fundamentalmente porque as restantes componentes estão suborçamentadas.

(4) A despesa de investimento – Lei de Programação Militar

As leis de programação militar têm sido o principal instrumento de financiamento do reequipamento das FFAA. A atual lei prevê um investimento total de 5.450 M€ em 24 anos (2006-2029), cabendo ao primeiro sexénio (2006-2011), o montante de 2.119 M€ a financiar por receitas do OE e por receitas de alienação de equipamentos (290 M€) (AR, 2006a).

Contudo, devido às graves dificuldades financeiras que o país atravessa, as sucessivas leis do OE têm vindo a determinar a cativação de parcelas significativas das verbas afetas à LPM, que variaram entre os 35% e os 40% até 2011, conforme Tabela 9. Já em 2012 a cativação subiu para 59,59% e em 2013 atingirá os 45,71% (AR, 2012a).

Tabela 9 – Dotações da LPM (2006 a 2011) e cativações do OE.

Fonte: (AR, 2006a) e (Lobo, 2012)

Ano	Dotação LPM	Cativação do OE		Dotação Disponível
		%	Valor cativo	
2011	465.940	40%	186.376	279.564
2010	413.515	40%	165.406	248.109
2009	314.773	35%	110.171	204.602
2008	313.419	35%	109.697	203.722
2007	311.640	40%	124.656	186.984
2006	299.907	40%	119.963	179.944
Total	2.119.194		816.268	1.302.926

Acresce ainda o facto de as referidas leis terem possibilitado transferências de dotações da LPM, até ao limite de 10%, para “Preparação, Operação e Treino de Forças” (POTF), ou seja, na prática, um reforço ao deficitário orçamento de pessoal, à custa do investimento.



Por outro lado, dos 290 M€ de alienações previstas, apenas se concretizaram 13 M€ (venda de duas fragatas). Por estas razões, o grau de execução da LPM tem ficado abaixo do previsto (vide Tabela 10), gerando saldos anuais cuja transição, apesar de legalmente prevista, é morosa, prejudicando a execução dos anos subsequentes.

Tabela 10 – Grau de execução da LPM (2006 – 2011).

Fonte: (TC, 2012, p. 7)

Descrição	milhares de euro						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grau de execução %	56,1%	50,2%	74,6%	87,6%	88,6%	85,7%	-
Saldo do ano anterior	80.120	115.108	200.199	116.000	58.299	46.994	49.430

A situação não é igual em todos os organismos, sendo a execução mais elevada na Força Aérea (89,8%) e a menor no Exército (55,6%) (vide Tabela 42 em Anexo B).

Segundo o Tribunal de Contas (2012, p. 7), “o planeamento de investimentos tem sido sistematicamente afetado por condicionalismos vários, agravando as diferenças significativas entre os meios operacionais existentes e as referências de capacidades a atingir, tal como consagradas no SFN aprovado em 2004”.

Com as medidas restritivas introduzidas no OE 2012 e que deverão manter-se, ou mesmo agravar-se, nos próximos orçamentos, pode dizer-se que o reequipamento das FFAA está praticamente suspenso, tendo em conta os cancelamentos recentes dos contratos das viaturas Pandur, dos helicópteros NH-90, e do concurso da arma ligeira, entre outros, fazendo prever dificuldades acrescidas no cumprimento dos compromissos assumidos com a NATO em matéria de harmonização de equipamentos e de edificação de capacidades militares.

d. O planeamento orçamental como fator de mudança

Como ficou demonstrado, a evolução orçamental das FFAA entre 2004 e 2012 prova que o modelo de financiamento não garantiu sustentabilidade financeira, afetando significativamente o produto operacional.

Contudo, algumas perguntas se impõem: se até agora a LPM tivesse sido executada na totalidade e dentro dos prazos, estariam os OF dos Ramos preparados para suportar os custos de sustentação dos novos equipamentos durante o seu ciclo de vida?¹¹ Foi o impacto futuro desses custos tido em conta nas decisões dessas aquisições, ou correr-se-ia o risco de os ter e não os poder usar?

¹¹ Fases por que passa um item desde que é desenvolvido até ao momento em que é consumido ou abatido (aquisição, instalação, operação, manutenção, modernização e abate) (NATO, 2007).



Segundo Neves (2012): “[...] não se conhece a existência de um “planeamento financeiro” apropriado, pelo menos, tanto quanto se saiba, com essa caracterização, onde, de uma forma articulada, seja possível relacionar as necessidades de investimento com as fontes de financiamento, interligando convenientemente o planeamento estratégico de defesa nacional com o planeamento de forças, os orçamentos de funcionamento dos ramos com os seus próprios orçamentos de investimento”.

O planeamento orçamental tem sido considerado excessivamente focado no curto prazo, centrando-se nos recursos necessários e não nos resultados, sobretudo no que se refere aos OF que, por se limitarem a um horizonte anual, não permitem articular essas vertentes com um planeamento estratégico de médio prazo.

Mesmo as leis de programação (LPM e LPIM), sendo instrumentos plurianuais, são condicionadas pelo facto de as suas dotações dependerem da aprovação anual do OE, subjugando-se muitas vezes ao imperativo de políticas conjunturais e decisões casuísticas de controlo das finanças públicas, que acabam por desvirtuar esses planos, procedendo a congelamentos de verbas, adiando ou cancelando projetos e comprometendo os programas de investimento em curso.

O enorme desafio económico e financeiro que se coloca ao país nos próximos anos exigirá, certamente, um enorme esforço de reestruturação e racionalização das FFAA. Para isso, a par de uma definição clara e realista de que FFAA queremos ter, torna-se necessário reformular o seu modelo de financiamento.

e. Síntese conclusiva

O modelo de financiamento das FFAA prevê que os recursos financeiros sejam assegurados maioritariamente pelo OE, baseando-se em dois tipos de orçamentos: Funcionamento para a sustentação das forças e Investimento para a sua regeneração e modernização, admitindo-se marginalmente o autofinanciamento.

Entre 2004 e 2012, o modelo de financiamento das FFAA não conseguiu cumprir os objetivos previstos no CEDN de 2003, registando-se um desinvestimento, dado que, em termos reais, as despesas decresceram 15,5% e o peso médio da despesa da defesa no PIB manteve-se nos 1,2%, não se aproximando dos valores de referência dos países europeus da NATO, como era pretendido.

A estrutura da despesa manteve-se desequilibrada, com um peso excessivo da componente de pessoal no OF (média de 75,9% em 2012, com o Exército a chegar aos



83,2%) e valores de O&M e de Investimento abaixo dos valores necessários. Entre 2007 e 2011 verificou-se uma política de clara suborçamentação da despesa com pessoal (**783,8 M€**), coberta maioritariamente pelas dotações provisionais do MF por transferências de outros agrupamentos e por descativações.

Em 2012, o orçamento inicial de pessoal foi devidamente dotado, mas, em contrapartida, registou-se uma redução das parcelas destinadas à O&M e ao Investimento, conduzindo as FFAA a uma situação operacionalmente exígua, que poderá colocar em causa a capacidade de defesa militar do país.

A LPM teve uma execução significativamente abaixo do previsto devido às cativações impostas pelos OE (- 816 M€ entre 2006 e 2011).

Esta situação exige, a par de uma definição clara do modelo de FFAA que o país pretende, uma reformulação do modelo de financiamento que garanta a sua sustentabilidade.

Consideramos assim validada a HIP1: *“A evolução da situação orçamental das FFAA verificada na última década mostra que o modelo de financiamento não garante o necessário equilíbrio e sustentabilidade financeira das FFAA”*, dando resposta à QD1: *“O atual modelo de financiamento das FFAA contribui positivamente para a sua sustentabilidade financeira?”*.



2. As mudanças em curso no processo orçamental da Administração Pública

a. A Orçamentação por Programas – uma doutrina

A OP é uma forma de estruturar o orçamento centrada nos fins, alternativa à forma tradicional, centrada nos meios. As dotações atribuídas a um determinado programa têm implícita a definição de um, ou vários objetivos, e servem para financiar todas as atividades relacionadas com o programa em questão. *“Estruturar o orçamento em programas melhora a clareza, ao permitir acompanhar o percurso do dinheiro e ao associar os fundos com os objetivos das políticas planeadas. [...] Um orçamento baseado em programas e/ou objetivos de política é mais facilmente compreendido pelos políticos e pelo público em geral”* (OCDE, 2008, p. 77).

(1) Enquadramento conceptual

Caiden, (1988, citado por Rose (2003, p. 5), identifica várias críticas aos orçamentos públicos tradicionais: *“originam défices orçamentais excessivos, tornam-se incontroláveis e imprevisíveis, geram desperdícios devido à falta de incentivos à boa gestão, são orientados para os recursos e não para os resultados, originam crescimento do orçamento, sem qualquer ligação com a estratégia e resultados da despesa pública”*.

A OP tem a sua génese no modelo *New Public Management*, aplicado pela maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a partir de 1980. As suas ideias chave focam-se na profissionalização da gestão pública, na criação de medidas de desempenho mensuráveis, nos resultados e não nos processos e na adoção de instrumentos de gestão empresarial pelo sector público (Hood, 1991).

Para a Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) do MF (2007, p. 6), a OP *“consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da ação do Estado com vista a garantir ao cidadão-contribuinte a melhor aplicação dos seus impostos”*.

Enquanto o orçamento tradicional reflete apenas os meios que o Estado dispõe para executar as suas atividades, ou seja, apenas uma previsão de receitas e despesas, a OP visa associar as dotações orçamentais aos resultados obtidos, de acordo com as prioridades definidas pelo governo, as quais são materializadas em programas. *“Os resultados são definidos de forma objetiva e mensurável e associados aos objetivos estratégicos dos programas”* (COP, 2007, p. 6).

Para Salgado (2009, p. 70) *“Em matéria de economia, eficácia e eficiência da despesa pública, a transparência orçamental é um requisito indispensável. É necessário*



conhecer-se em detalhe a despesa orçamentada a médio prazo, as razões que levaram a essa despesa e o grau de realização de objetivos alcançados com determinada dotação orçamental e subsequente prestação de contas”.

Uma importante característica da OP é a plurianualidade. A exigência de planeamento e a definição de objetivos e metas plurianuais requer que, no mesmo espaço temporal, sejam atribuídos os recursos financeiros adequados. Desta programação financeira plurianual resultará menor discricionariedade, propiciando, assim, maior disciplina orçamental (COP, 2007).

Outra vantagem é a simplificação. *“Focar em programas, ao invés de em 5.000 linhas do orçamento, aumentará a percepção dos cidadãos relativamente ao modo como são utilizados os dinheiros públicos”* (OCDE, 2008, p. 12).

Com a OP, o orçamento muda de um modelo tradicionalmente baseado na função contábil, em que a legalidade da despesa pública é o foco principal, para um modelo centrado na gestão e no desempenho, onde a questão central é como atingir os resultados traçados, pela via mais eficiente.

A tabela seguinte sintetiza as diferenças entre o modelo de orçamentação tradicional e a OP.

Tabela 11 - Orçamentação tradicional vs. Orçamentação por Programas.

Fonte: (INA, 2012)

ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO	MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO TRADICIONAL	MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS
Fase com maior relevância	Execução	Planeamento e Controlo
Enfoque	Recursos	Resultados / Impactos
Período	Anual	Plurianual (legislatura)
Fixação da despesa	Incremental	Com base nos objetivos dos Programas (estratégicos) definidos e das Medidas (operacionais) que concorrem para a concretização desses programas

A OP não deve ser dissociada da informação sobre o desempenho, pois é dessa forma que se avaliam os progressos alcançados em cada programa e em cada uma das suas medidas, atividades ou projetos.



De acordo com a importância do desempenho no processo de atribuição de recursos, a OP pode ser “informada pelo desempenho” ou “baseada no desempenho”. No primeiro caso, a informação sobre o desempenho, embora seja importante no processo de decisão, não determina forçosamente o montante de recursos a atribuir. No segundo caso, a atribuição de recursos orçamentais é função direta do desempenho obtido. (OCDE, 2008).

(2) As experiências internacionais

A OP é hoje utilizada por cerca de dois terços dos países-membros da OCDE. A maioria criou indicadores para medir os resultados e os impactos da despesa pública e desenvolveram também um quadro plurianual de despesa como forma de alcançar a sustentabilidade das contas públicas.

Parece hoje consensual que o quadro plurianual contribui para a estabilidade e credibilidade dos objetivos orçamentais, embora, para isso, os governos devam definir claramente os seus objetivos de médio prazo, fixando as metas da receita, da despesa, do saldo orçamental e da dívida pública (OCDE, 2008).

A maior parte dos países-membros da OCDE que usa informação sobre desempenho no processo orçamental optou por um modelo de “orçamentação informada pelo desempenho”. Isto é, usam-na apenas como mais um elemento a ter em conta no processo de elaboração do OE, não existindo uma relação direta entre o desempenho (planeado ou realizado) e os recursos atribuídos. Quanto a indicadores de desempenho, começaram por desenvolver indicadores quantitativos para medir o desempenho e só depois, os qualitativos, para avaliar os resultados das políticas (Idem).

b. A Orçamentação por Programas na reforma do processo orçamental em Portugal

(1) O novo Regime de Administração Financeira do Estado

Com o impulso dado pelo novo Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) na década de 1990, pareciam estar criadas as condições para a implementação da OP em Portugal. Em 1989, a CRP, na nova redação dada ao seu artigo 105.º, passou a prever a possibilidade do orçamento ser estruturado por programas. Porém, a primeira iniciativa concreta para levar à prática uma orçamentação baseada no desempenho, ocorreria apenas no OE de 2006, o qual veio determinar que a partir de 2010 a proposta de orçamento passasse a apresentar uma estrutura de programas (AR, 2006b).

O objetivo de implementar a OP surgia nesta altura integrado num conjunto ambicioso de reformas, do qual faziam parte a avaliação de desempenho, a aplicação



integral do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), a implementação do Plano Oficial da Contabilidade Pública (POCP), a introdução da contabilidade analítica e a implementação dos serviços partilhados do Estado.

(2) A avaliação da OCDE sobre o caso português

Consciente das dificuldades inerentes à implementação de tão ambiciosa e complexa reforma, o governo português solicitou à OCDE, em 2008, uma avaliação da reforma em curso do processo orçamental, no sentido de obter recomendações que ajudassem a efetivar a sua implementação, à luz das melhores práticas internacionais e das experiências já consolidadas noutros países-membros. O resultado dessa avaliação consta do Relatório “*A Avaliação do Processo Orçamental em Portugal – Relatório da OCDE*” (OCDE, 2008). Salientam-se, de seguida, algumas das suas conclusões e recomendações:

- A adoção, nos domínios orçamental e da gestão, de uma **perspetiva mais centrada no desempenho** é muito importante para Portugal;
- É necessário um **Quadro Plurianual** para a despesa que estabeleça estimativas detalhadas para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes.
- A implementação da OP deverá obedecer às seguintes fases:

Tabela 12 – Fases de implementação da Orçamentação por Programas.

Fonte: (OCDE, 2008, pp. 86,89)

1ª Fase	Desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa.
2ª Fase	Desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e o desenho e implementação dos necessários sistemas de informação.
3ª Fase	Integração gradual da informação sobre desempenho nas decisões orçamentais.
4ª Fase	Delegação de maiores responsabilidades financeiras aos ministérios e aos coordenadores dos programas e consequente redução do controlo sobre os recursos pela Direção-Geral do Orçamento. Nota: pode constituir uma quarta fase no processo, ou decorrer em simultâneo com a segunda e a terceira fases.



- **O controlo detalhado das alterações orçamentais deve ser fortemente reduzido**, na medida em que os gestores dos programas passem a ser responsáveis pelos desvios na despesa, e em que o orçamento passe a estar estruturado em programas.

c. O quadro legal atual

O legislador tem vindo a introduzir na legislação grande parte das recomendações da OCDE, dando corpo a um novo modelo orçamental da AP em Portugal. As alterações mais significativas foram introduzidas na LEO em 2011¹² e definem um novo modelo orçamental que assenta em cinco pilares:

- Regras orçamentais;
- Quadro orçamental plurianual;
- Orçamento por programas;
- Contabilidade patrimonial;
- Instituições orçamentais independentes.

A Lei n.º 64-C/2011, que aprovou a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da LEO, bem como a calendarização para a respetiva implementação até 2015, define que, num plano macroeconómico, o objetivo do modelo é promover a sustentabilidade e estabilidade das contas públicas numa perspetiva de médio prazo (AR, 2011). A nível microeconómico, as preocupações fundamentais passam por “*promover a eficácia e eficiência da despesa pública e da captação de receita. A produção de bens e serviços pela Administração Pública deve ser orientada para os resultados que se pretendem obter com as políticas públicas*” (Idem, Anexo I, ponto 3), (sublinhado nosso).

Nesta medida, o modelo visa dar a conhecer aos responsáveis dos organismos públicos, com uma certeza razoável, os recursos com que poderão contar a médio prazo, permitindo-lhes desta forma melhorar a capacidade de planeamento, a afetação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

Destacam-se, de seguida, os elementos do modelo orçamental com relevância para o presente estudo¹³:

(1) O Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Nos termos do novo artigo 12.º-D aditado à LEO (AR, 2011a), o governo passa a apresentar anualmente à Assembleia da República (AR) uma proposta de lei com o QPPO,

¹² Pela Lei n.º 22/2011 de 20 de maio (AR, 2011a).

¹³ A contabilidade patrimonial, embora importante, não será abordada, pois encontra-se já implementada em toda a DN, através do SIG/DN.



o qual definirá, para a Administração Central, os limites da despesa financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes, em sintonia com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Serão fixados limites de despesa para cada programa orçamental para o ano a que respeita o orçamento (ano n+1), para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política, para o ano n+2 e para o conjunto de todos os programas, para os anos n+3 e n+4.

O QPPO foi submetido pela primeira vez à AR em Abril de 2012, incluído no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para 2012-2016¹⁴, embora, por se tratar de uma primeira experiência, os seus limites fossem ainda meramente indicativos. Com a aprovação do OE para 2013 (AR, 2012a, artigo 173.º), foram definidos os valores do QPPO para 2013-2016, conforme tabela seguinte:

Tabela 13 – Quadro Plurianual de Programação Orçamental 2013-2016.

Fonte: OE 2013 (AR, 2012a)

		Milhões de euros			
Despesa coberta por receitas gerais		2013	2014	2015	2016
Soberania	P001 - Órgãos de Soberania	2.867			
	P002 - Governação e Cultura	222			
	P005 - Representação Externa	319			
	P008 - Justiça	679			
Subtotal agrupamento		4.087	3.676		
Segurança	P006 - Defesa	1.842			
	P007 - Segurança	1.827			
Subtotal agrupamento		3.669	3.497		
Social	P011 - Saúde	7.841			
	P012 - Ensino básico e Secundário e Administração Escolar	5.232			
	P013 - Ciência e Ensino Superior	1.305			
	P014 - Solidariedade e Segurança Social	8.871			
Subtotal agrupamento		23.249	20.139		
Económica	P003 - Finanças e administração Pública	6.874			
	P004 - Gestão e Dívida Pública	7.276			
	P009 - Economia e Emprego	160			
	P010 - Agricultura, Mar e Ambiente	422			
Subtotal agrupamento		14.732	16.379		
Agrupamentos de Programas		45.737	43.691	44.761	46.320

Materializa-se assim, pela primeira vez, para a Administração Central um referencial balizador da despesa orçamental no horizonte de quatro anos, com todas as implicações que daí advirão em termos de metodologia de planeamento orçamental.

¹⁴ Documento que especifica o quadro de médio-prazo para as finanças públicas em Portugal (Governo, 2012).



A “velha metodologia” do ciclo anual de planeamento, focada apenas no curto prazo, terá que dar lugar a um planeamento plurianual que possa satisfazer este novo requisito.

(2) A Orçamentação por Programas

De acordo com a LEO, o OE passa a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor perceção dos recursos afetos às diferentes políticas públicas. A estrutura por programas complementar as tradicionais classificações, económica, orgânica e funcional da despesa, centrando-se nos objetivos das políticas e nos resultados a alcançar. Assim:

- O **programa** é estruturado em medidas, que se concretizam através de atividades e/ou projetos.
- Os **programas orçamentais** incluem as despesas correspondentes ao conjunto de medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas e um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, eficiência e eficácia da realização dos Programas (AR, 2001, artigo 19.º).
- As **medidas** compreendem as despesas correspondentes a projetos ou atividades bem especificados e caracterizados que se articulam e complementam entre si. Podem ser executadas por uma ou várias entidades pertencentes ao mesmo ou a diferentes subsectores da Administração Central (Idem, artigo 20.º).
- Cada medida divide-se em **atividades** ou **projetos**, conforme se trate de despesas de funcionamento ou de investimento. Os projetos ou atividades correspondem a unidades básicas de realização da medida, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos (Idem).
- A estrutura da OP é a que se encontra representada na figura 2.

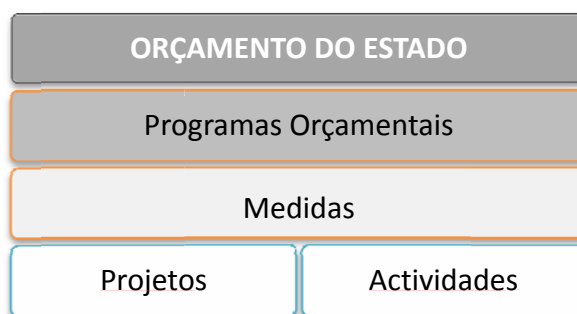


Figura 2 – Estrutura dos Programas.
Fonte: (INA, 2012)



Cada programa será da responsabilidade de um coordenador (o Secretário-Geral de cada ministério) a quem compete o cumprimento dos objetivos do programa, mediante a definição de metas e indicadores que possibilitem verificar o grau de realização dos objetivos e a comparação dos recursos utilizados com os resultados alcançados¹⁵.

O artigo 72.º da LEO prevê que o Governo envie à AR, até 31 de março do ano seguinte, um relatório de execução dos programas orçamentais, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.

A lista de programas que vigoram para o OE de 2013 é a seguinte:

Tabela 14 – Programas Orçamentais e entidades gestoras.

Fonte: (AR, 2011)

Código do Programa	Programa	Ministério Executor
001	Órgãos de Soberania	Encargos Gerais do Estado
002	Governança e Cultura	Presidência do Conselho de Ministros
003	Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças
004	Gestão da Dívida Pública	Ministério das Finanças
005	Representação Externa	Ministério dos Negócios Estrangeiros
006	Defesa	Ministério da Defesa Nacional
007	Segurança Interna	Ministério da Administração Interna
008	Justiça	Ministério da Justiça
009	Economia e Emprego	Ministério da Economia e do Emprego
010	Agricultura, Mar e Ambiente	Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
011	Saúde	Ministério da Saúde
012	Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	Ministério da Educação e Ciência
013	Ciência e Ensino Superior	Ministério da Educação e Ciência
014	Solidariedade e Segurança Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Assim, no OE de 2013, a par da tradicional distribuição por classificações económicas, funcionais e orgânicas, o orçamento surge completamente repartido por programas orçamentais (vide Anexo D), visando assim colocar o foco nos objetivos das políticas e nos resultados a alcançar.

Pode, portanto, afirmar-se que grande parte do edifício legislativo se encontra pronto, embora a lei preveja que a estratégia e procedimentos aprovados em 2011 devam ser efetivamente implementados até 2015¹⁶, havendo intenção do MF em avançar com projetos-piloto nos ministérios que revelem possuir desde já condições para tal (Melo, 2013).

¹⁵ Conforme alínea c) do artigo 19º do Decreto-Lei 36/2013 (Governo, 2013c).

¹⁶ Conforme artigo 6º da Lei nº 52/2011 (AR, 2011c), que procede à sexta alteração da LEO.



d. A Orçamentação por Programas e a Defesa Nacional

A estrutura de programas em vigor determina que, em regra, cada ministério apenas seja responsável por um único programa, invocando-se maior flexibilidade na gestão orçamental, nomeadamente no que respeita a transferências orçamentais (AR, 2011). Facilita-se, assim, as transferências entre capítulos (por exemplo, entre os SCS/MDN e os Ramos) pois, de acordo com a LEO, as transferências entre programas, carecem de autorização da AR, o que se traduziria num complexo e moroso processo, que urge evitar.

Assim, para 2013, ao MDN está atribuído apenas o programa 006 – DEFESA.

A estrutura completa de programas, medidas e atividades da DN para 2013 é a que consta na tabela seguinte:

Tabela 15 – Programas, medidas e atividades da Defesa Nacional.

Fonte: (DGO, 2012b)

Programa	006	DEFESA
Medidas	005	Defesa Nacional - Administração e Regulamentação
	006	Defesa Nacional - Investigação
	007	Defesa Nacional - Forças Armadas
	008	Defesa Nacional - Cooperação Militar Externa
Atividades	124/824	Operações Militares
	125/825	Armamento e Equipamento Militar
	126/826	Convocação e Mobilização de Pessoal
	127/827	Instrução e Formação Militar
	128/828	Missões Humanitárias e de Paz

Sendo o MDN um ministério organicamente complexo, em que os Ramos se constituem quase como “três ministérios”, não podemos concordar com uma estrutura de programas, medidas e atividades de tal forma agregada que, na prática, retira a utilidade que a OP poderá trazer na gestão orçamental das FFAA. De facto, um único programa para toda a Defesa, englobando o EMGFA, os Ramos e os SCS, exige a definição de objetivos e indicadores, de tal modo genéricos, que dificilmente terão utilidade.

Também a existência de apenas quatro medidas, uma delas abrangendo as FFAA como um todo (007), e de apenas cinco atividades, uma delas englobando todas as Operações Militares (124/824), não permitirá, ao EMGFA e aos Ramos extrair da OP todo o seu potencial. Parece, assim, inevitável que no desenvolvimento da OP se desdobre toda esta estrutura, de modo a espelhar a realidade operacional e orçamental de cada um dos organismos.



Na entrevista efetuada ao Diretor de Serviços do Orçamento da Direção-Geral do Orçamento (DGO), foi afirmado que a atribuição de vários programas a um ministério não é a regra, até que a LEO seja alterada no que respeita às competências para autorizar alterações orçamentais, mas que relativamente às medidas e atividades não se vê inconveniente que voltem a ser desdobradas de acordo com as necessidades, embora esse assunto não esteja atualmente em discussão, devendo a iniciativa partir do MDN (Monteiro, 2012).

e. Síntese conclusiva

A OP nasce como alternativa aos orçamentos públicos tradicionais, apontados como responsáveis por crescentes défices excessivos e ineficiências associadas a métodos de gestão ultrapassados. Aplicada pela maioria dos países-membros da OCDE, as ideias chave da OP baseiam-se na profissionalização da gestão pública, na descentralização, na responsabilização dos dirigentes e na criação de medidas de desempenho mensuráveis, focando-se nos resultados e não nos processos.

Em Portugal, a OP foi introduzida na lei no início dos anos 90, mas sem grandes consequências práticas. No entanto, os crescentes problemas orçamentais dos últimos anos levaram a considerar urgente a implementação efetiva da OP.

O impulso decisivo foi dado pelo relatório da OCDE de 2008 sobre o processo orçamental português, que recomenda claramente a OP como o caminho a seguir na orçamentação do Estado. Entre outras medidas, propôs a adoção de uma perspetiva mais centrada no desempenho, de um quadro plurianual para a despesa que estabeleça estimativas detalhadas para todos os ministérios e a implementação faseada da OP.

O OE de 2013 surge já estruturado por programas, em paralelo com as tradicionais classificações da despesa e inclui o QPPO para 2013-2016.

A elevada agregação dos programas que ainda se verifica nesta fase, leva a concluir que, relativamente ao MDN, dada a sua complexidade orgânica, haverá que rever o nível de desagregação, de modo a que o EMGFA e os Ramos possam ter estruturas adequadas.

Assim, considera-se validada a HIP2: *“A reforma do processo orçamental em curso na Administração Pública visa um sistema orientado para o desempenho, assente num quadro orçamental plurianual e num modelo de Orçamentação por Programas”*, que dá resposta à QD2: *“Quais as principais linhas de mudança da reforma do processo orçamental da Administração Pública atualmente em curso?”*.



3. O planeamento da defesa militar e o seu impacto no planeamento orçamental

a. O planeamento por capacidades – breve enquadramento conceptual

O planeamento da defesa militar com base no conceito de capacidades surgiu nos Estados Unidos no pós-guerra fria, em alternativa ao clássico planeamento por cenários, quando o oponente deixou de ser conhecido e a ameaça passou a ser difusa e imprevisível, obrigando a desenvolver formas de resposta flexíveis para um largo espectro de eventos incertos quanto ao “quem, quando, como e onde” (Madeira, 2008).

As reformas das FFAA que estão a ocorrer um pouco por todo o mundo, aliam ao conceito de capacidades uma utilização cada vez mais conjunta das forças. Para Madeira, (2008, p. 22) “[...] *as novas forças militares serão crescentemente conjuntas, uma vez que a tecnologia forçará um movimento tendente para verdadeiras operações com armas combinadas, num espaço de batalha cada vez mais integrado, com a marinha, o exército e a força aérea a trabalhar em conjunto*”.

Para o MDN, o conceito de capacidade é entendido como “*o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPPII)*” (MDN, 2011).

Para a NATO, o planeamento baseado em capacidades (PBC) consiste numa abordagem sistemática orientada para a missão, visando definir o que as futuras forças deverão ser capazes de executar, em função da análise funcional das futuras operações (Dias, 2012).

Para Rodrigues (2008 cit. por Madeira, 2008, p. 61), uma capacidade “*deve ter meios, uma organização operacional (para organizar ou combinar meios para atingir os objetivos) e uma vontade política. A finalidade do conceito de capacidade é definir primeiro o que se pretende atingir e depois o que é necessário para o atingir*”.

Neste sentido, não pode deixar de assinalar-se as claras similitudes com o conceito de OP explanado no capítulo anterior, que igualmente se foca nos resultados, mediante recursos eficientemente combinados para os atingir.

No entanto, o PBC só será eficaz se assentar numa arquitetura de capacidades, constituída por capacidades estratégicas, para as principais missões (defesa militar, cooperação militar externa, missões de interesse público) e por capacidades operacionais



(ou subcapacidades) afetas às tarefas (e.g. defesa aérea, capacidade submarina, reação rápida, etc.) (Rodrigues, 2012b).

b. O planeamento estratégico e a definição do nível de ambição

O edifício do planeamento estratégico de forças nacional é sustentado pela LDN, pela Lei Orgânica de Bases e de Organização das Forças Armadas, pelo CEDN, pelo CEM, pelas Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) e pelo Sistema de Forças Nacional (SFN) - que define as capacidades e os meios a atribuir ao EMGFA e aos Ramos para cumprimento das MIFA e cujo suporte financeiro será garantido pela LPM.

Contudo, o CEDN, enquanto instrumento de cúpula do planeamento estratégico da defesa, tem-se revelado um documento demasiado generalista quanto aos seus objetivos, deixando a sua clarificação - leia-se, a definição do nível de ambição - para o patamar abaixo, ou seja, até agora, para o CEM (Rodrigues, 2012b).

Ora, sendo o CEM um documento cuja aprovação política não sai da esfera do MDN, o nível de ambição que dele resulta é geralmente elevado, mas sem o necessário comprometimento da cúpula política. A falta de uma ligação clara e evidente entre as capacidades genéricas elencadas no CEDN de 2003 e as que constam da LPM, revela falta de sintonia entre a orientação estratégica e a sua concretização (vide Apêndice 2).

Assim, a LPM, enquanto instrumento de programação financeira plurianual das capacidades, tende a reduzir-se, na prática, a um mero “plano de intenções”, com o qual o poder político não está verdadeiramente comprometido (o valor de 5.450 M€ inscritos na atual LPM, parece hoje uma clara miragem). Por isso, os OE dificilmente têm providenciado os meios financeiros nela previstos, comprometendo a edificação das capacidades. O grau de cativações a que a LPM tem sido sujeita nos últimos anos, prova claramente esta realidade (Costa, 2013).

Uma capacidade deve ser elegível em função do grau de ameaça que visa combater, ponderando os custos não só da sua edificação mas, também, da sua posterior sustentação. Assim, o conjunto de capacidades militares que o país decidir ter deverá ser compatível com os recursos financeiros que o país pode dispor. Há que fazer escolhas e ser realista. Para o Diretor-Geral de Política da Defesa Nacional (Torres, 2013) “*atualmente é manifesto o desequilíbrio entre o nível de ambição e a capacidade financeira para o sustentar*”.

Para que o modelo de financiamento das FFAA seja eficaz, há, pois, dois aspetos básicos no planeamento estratégico da defesa que o poder político ao mais alto nível terá



que assumir como tarefa sua: definir que modelo de FFAA pretende para o país e qual o respetivo nível de ambição. Não os aspetos materiais de composição, dimensão e sustentação das forças, mas os seus aspetos conceptuais básicos: objetivos a alcançar e respetivas condições (Rodrigues, 2012b).

Não sendo possível antever que SFN resultará do CEDN agora aprovado, constata-se, porém, com agrado, que o novo documento considera fundamental efetivar a implementação da metodologia do planeamento por capacidades no desenvolvimento do SFN, orientando o investimento para as que garantam o cumprimento das missões prioritárias da DN (Governo, 2013a).

Já quanto à definição do nível de ambição, o novo CEDN exclui-se mais uma vez dessa tarefa, atribuindo-a ao poder político (sem definir a que nível). Remete-a para o início dos Ciclos de Planeamento da Defesa Militar (CPDM), afirmando que *“todo o planeamento de capacidades deverá ser orientado para esse nível de ambição”* (Idem).

c. O ciclo de planeamento da defesa militar e o planeamento orçamental

A diretiva ministerial orientadora do CPDM (MDN, 2011) assume pela primeira vez a aposta clara no planeamento por capacidades, num ciclo que passará de dois para quatro anos, sincronizando com os ciclos de planeamento de defesa da NATO e da UE. O objetivo é obter maior rigor e poder de controlo, que permitam maior facilidade na identificação de lacunas, na fixação de prioridades e na atribuição de recursos em sintonia com os requisitos internacionais (Costa, 2013).

A diretiva assume que o CPDM *“alicerça-se no princípio de que cada capacidade militar contribui para alcançar um determinado objetivo estratégico, operacional ou tático, no quadro do cumprimento das MIFA, e só estará criada quando garantidos os recursos humanos, materiais e financeiros”* (MDN, 2011, p. 3). O CPDM inclui cinco fases, a saber (vide Anexo E):

- I – Elaboração da orientação política;
- II – Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas;
- III – Definição de objetivos de capacidades;
- IV – Implementação;
- V – Revisão dos resultados.

Assim, na fase I, o Ministro da Defesa dá a orientação política sobre o que as FFAA deverão estar preparadas para fazer nos próximos quatro anos, ou seja, que capacidades



genéricas devem possuir e quais as suas prioridades, tendo por base a matriz orientadora do CEDN.

Na fase II, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) emitirá uma diretiva de planeamento de forças ao EMGFA e aos Ramos para definição dos requisitos militares e levantamento das lacunas, face às capacidades existentes.

Na fase III, O CEMGFA avalia a adequabilidade militar das propostas de forças organizadas por capacidades apresentadas pelo EMGFA e Ramos e, em termos financeiros, a sua exequibilidade será avaliada pelo Secretário-Geral do MDN, a quem compete determinar os impactos orçamentais decorrentes da edificação das capacidades e assegurar que o processo possa ser sustentado financeiramente pela LPM.

Seguidamente, e na sequência das reuniões bilaterais e multilaterais com a NATO, o projeto de Objetivos de Forças será submetido à aceitabilidade política do MDN, seguindo-se a elaboração dos planos de implementação para as várias áreas funcionais que compõem as capacidades.

Na fase IV ocorrerá a implementação dos planos, mediante a execução da LPM e da LPIM e finalmente na Fase V, far-se-á a avaliação dos resultados alcançados.

Em termos financeiros, o planeamento da defesa militar por capacidades foca-se na edificação de capacidades, numa lógica de investimento plurianual obrigatoriamente sustentado pela LPM, que será o seu instrumento de gestão e controlo (MDN, 2011, p. 2).

Por isso, tão importante como sincronizar o CPDM com os ciclos da NATO e UE, será sincronizar o planeamento da LPM com o QPPO, de modo a que OE possam garantir anualmente os recursos previstos na LPM, sem as cativações que agora se verificam.

d. O orçamento anual e a sustentação das capacidades

O planeamento do SFN por capacidades definido pela DMOCPPDM é tido como um instrumento de planeamento plurianual capaz de racionalizar a despesa militar, “*porque obriga a fazer passar todas as decisões de aquisição de meios (ou da sua manutenção ao serviço) pelo teste da verificação do contributo que dão para a constituição das capacidades aprovadas*” (Rodrigues, 2012b). No entanto, o referido planeamento visa apenas a edificação das capacidades, não cuidando da sustentação dos elementos materiais que para ela concorrem, ao longo de todo o seu ciclo de vida. Com efeito, a LPM, enquanto instrumento de investimento, somente é responsável por garantir o financiamento da aquisição dos equipamentos e infraestruturas necessários à edificação das capacidades, mas não os recursos para posteriormente manter a sua operacionalidade.

Porém, a atenção a dar à capacidade não cessa com a chegada dos equipamentos; ela tem que ser mantida ao longo do seu ciclo de vida, quer por via de investimentos adicionais decorrentes de modernizações (com impacto nos elementos DOTMLPII), quer no que se refere à sustentação operacional dos seus elementos materiais.

Contudo, no modelo português a perspetiva do ciclo de vida não é normalmente inserida no processo de planeamento de forças, dificultando posteriormente a sustentação dos equipamentos e a execução dos orçamentos de funcionamento, em termos de O&M (Madeira, 2008, p. 62).

Os custos de sustentação das capacidades são em regra remetidos para a responsabilidade dos Ramos, que os inscrevem nas propostas anuais de OF¹⁷, mas sem qualquer articulação explícita com as capacidades que pretendem financiar, e sem ter por base um quadro plurianual que projete, ao longo do ciclo de vida, os encargos previsíveis para cada capacidade. Com efeito, analisando as metodologias de planeamento orçamental dos Ramos¹⁸, que estão hoje harmonizadas por via da utilização comum do Sistema Integrado de Gestão da DN (SIG/DN), conforme Manual do SIG/DN (2008), é possível verificar que o ciclo anual assenta no **Plano de Atividades (PA)** como elemento central de planeamento, constituindo as **Atividades** conjuntos de **Ações** e **Elementos de Ação** a desenvolver para alcançar os objetivos operacionais que decorrem dos objetivos estratégicos definidos pelo Chefe do Estado-Maior (vide figura 3).

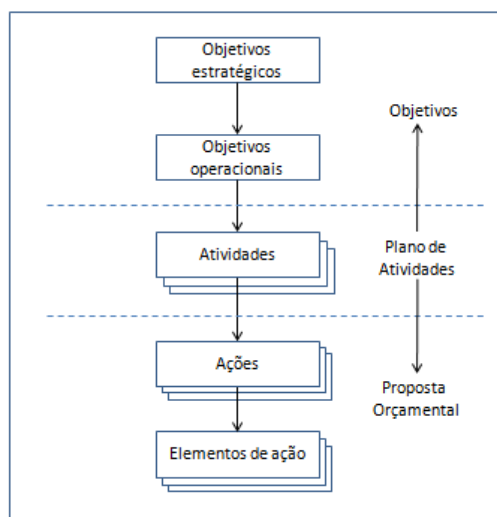


Figura 3 – Modelo de planeamento orçamental anual do EMGFA e dos Ramos.

Fonte: Autor

¹⁷ Ultimamente, em alguns equipamentos adquiridos em regime de locação (e.g. aeronaves C295 e EH-101), os custos da manutenção são também suportados pela LPM (Lobão, 2012).

¹⁸ Plano de Atividades do Exército para 2013 (Exército, 2012); Diretiva de Planeamento da Força Aérea n.º 01/2011 do CEMFA (FA, 2011); Processo de Planeamento Orçamental da Marinha para 2013 (Marinha, 2012).



Cada Unidade/Órgão (U/O) elabora localmente o seu PA, definindo para cada atividade as ações a desenvolver, numa lógica de satisfação das necessidades para cumprir a sua missão, desdobrando-as nos Elementos de Ação (ações mais detalhadas onde incidirá a orçamentação). No entanto, não existe uma ligação direta e perceptível, quer das atividades, quer dos objetivos, com a sustentação das capacidades ou das missões específicas que para elas concorrem.

A partir do PA global do Ramo é elaborada a proposta orçamental a enviar à Tutela, que inclui as atividades consideradas prioritárias para financiamento, mas sem indicação de que capacidades visam atender (exceto no que se refere à LPM).

Na prática, a discussão do orçamento com a Tutela não se faz com base no PA ou nos objetivos definidos pelo Ramo, mas sim em cenários orçamentais impostos pelo MF e MDN, cujos montantes, ficam normalmente aquém do necessário para financiar a totalidade do PA. Em consequência, frequentemente, a prioridade é garantir os encargos previstos com pessoal, ajustando-se a O&M às dotações sobranes, sem se saber que capacidades serão afetadas (Gaspar, 2012).

Assim, é normalmente um PA bastante coartado na sua ambição aquele que irá ser posto em prática, fruto do teto orçamental imposto pela Tutela.

Mas estão as FFAA habilitadas a demonstrar com rigor ao poder político, quais os efeitos que uma desadequada dotação do OF irá acarretar em cada uma das capacidades que a própria Tutela aprovou e exige que seja mantida?

A resposta é claramente negativa, uma vez que a estrutura de planeamento do OF que acabámos de descrever não se foca na capacidade militar e nas suas missões específicas como objetos primários de planeamento orçamental, nem com elas se articula. Esta situação foi, de resto, plenamente confirmada pelos elementos das direções financeiras do EMGFA e Ramos responsáveis pela gestão orçamental, entrevistados pelo autor (Sampaio, 2012), (Ramalheira, 2012), (Gaspar, 2012) e (Cano, 2012).

Igualmente pela mesma razão, não é possível ao EMGFA e aos Ramos apurar em cada exercício a despesa suportada para sustentar cada uma das suas capacidades, dado que a estrutura de planeamento e execução orçamentais, baseada num único programa/medida/atividade e nas tradicionais classificações económica, orgânica e funcional, não o permite, apesar do SIG/DN estar capacitado com ferramentas de contabilidade analítica para o efeito (Idem).



Esta dicotomia nas metodologias de planeamento do OF e do Investimento é, a nosso ver, um dos fatores que contribui decisivamente para a insustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA, e que carece de ser urgentemente corrigido.

e. Síntese conclusiva

O planeamento da defesa militar baseado no conceito de capacidades veio permitir uma resposta flexível a um novo espectro de ameaças difusas e imprevisíveis, surgido no pós-guerra fria. O planeamento por capacidades está atualmente presente na doutrina de planeamento estratégico da DN, visando facilitar o estabelecimento de prioridades face a recursos escassos. Contudo, neste processo, identificam-se dois fatores que contribuem para a ineficácia do seu modelo de financiamento.

O primeiro traduz-se num CEDN demasiado generalista quanto aos seus objetivos, remetendo para o CEM (agora para o CPDM), aquilo que devia ser da sua exclusiva responsabilidade, ou seja a clarificação objetiva do nível de ambição, o qual fica apenas na esfera governativa. Daqui resulta uma falta de comprometimento duradouro do poder político com o planeamento produzido a jusante e que culmina no SFN. Assim, a LPM, enquanto instrumento financeiro da edificação de capacidades, torna-se um mero “plano de intenções”, frequentemente adiado, como provam as recorrentes cativações de que tem sido alvo.

O segundo, traduz-se numa discrepância nas metodologias de planeamento entre a edificação e a sustentação das capacidades. O conceito de planeamento por capacidades apenas é aplicado na fase da sua edificação, através de uma LPM assente numa lógica de programação plurianual. Já a sustentação dos meios ao longo do seu ciclo de vida mantém-se baseada na tradicional orçamentação de curto prazo, por atividades orgânicas, desligada do conceito de capacidades, que não garante o adequado financiamento da sua sustentação, nem sequer permite demonstrar perante a Tutela o impacto negativo nas capacidades que daí resulta.

Assim, perante estes fatores que condicionam gravemente o planeamento financeiro das capacidades, considera-se validada a HIP3: *“Verifica-se uma falta de articulação efetiva entre o planeamento de forças e capacidades e o planeamento dos recursos para a sua sustentação, que compromete a eficácia do modelo financeiro”*, que permite responder à QD3: *“O planeamento da defesa militar prevê a necessária coordenação com o planeamento orçamental em todas as suas vertentes?”*.



4. Contributos para a renovação do modelo de financiamento das Forças Armadas.

O enorme desafio que se coloca ao país nos próximos anos para reequilibrar as suas contas públicas, nomeadamente a necessidade de rever/reduzir as funções do Estado, não deixa antever a atribuição de recursos acrescidos às FFAA. Pelo contrário, o programa do atual governo definiu como prioridades para a DN a racionalização da despesa militar e a revisão da LPM, adaptando-a aos atuais constrangimentos financeiros¹⁹.

Simultaneamente, pretende manter o nível de empenhamento das FFAA, nomeadamente nas missões externas, apostando em desenvolver capacidades conjuntas. Exige-se, pois, às FFAA um enorme esforço de racionalização que permita “fazer mais com menos”, como repetidamente tem sido exigido pelo poder político.

Contudo, as iniciativas de racionalização, sendo necessárias, não devem ser feitas de forma “cega”, sob pena de desarticularem toda a estrutura militar. Dependem do modelo de FFAA que o país quer (e pode ter).

Mas, para se poupar estruturalmente, é preciso primeiro mudar a forma como se gere. Saber como e porquê se gasta o dinheiro e quais as consequências operacionais das reduções que forem assumidas politicamente. O atual modelo de financiamento, focado no curto prazo, não o permite. Será, por isso, necessário reformulá-lo, baseando-o:

- Nas capacidades que queremos ter (*ends*);
- No que é preciso para as termos (*ways*);
- Nos recursos disponíveis para as edificar e manter (*means*).

O presente capítulo trata, pois, de propor as mudanças metodológicas julgadas necessárias para o conseguir.

a. As experiências de outros países

Nesta secção analisa-se resumidamente alguns modelos de financiamento de defesa recentemente implementados noutros países, visando recolher contributos dessas experiências. Para o efeito, foram selecionados três países: Dinamarca, Holanda e Reino Unido. O detalhe de cada um dos casos consta dos Anexos F, G e H.

(1) O caso Dinamarquês

A Dinamarca não possui um CEDN propriamente dito, baseando-se antes em acordos de defesa suportados por amplas maiorias parlamentares, que estabelecem

¹⁹ O Ministro da Defesa anunciou recentemente a intenção de reduzir de forma permanente os orçamentos da DN em 218 M€ a partir de 2014 e a redução faseada de 8.000 homens até 2020 (Branco, 2013).



capacidades, missões e orçamentos para um período de quatro anos. A plurianualidade do orçamento tem conferido às FFAA dinamarquesas um quadro financeiro estável para desenvolverem as suas missões a longo prazo, sem a preocupação de discutirem orçamentos ano a ano (DK-Defense, 2009).

As capacidades a implementar, manter ou reduzir são claramente definidas para cada uma das componentes operacionais, com metas concretas, indicando, inclusive, os meios e quantitativos de pessoal e material. Na última década optaram pela "*abordagem baseada nas capacidades*", redesenhando as FFAA a partir do zero, de modo a inverter o *ratio* da estrutura de 40/60 a favor do apoio, para 60/40 a favor das operações. Estimam reduzir a estrutura em 20% com o correspondente efeito no orçamento (vide Anexo F). Para o Chefe da Defesa Dinamarquesa "*a diferença entre a irrelevância e a relevância de qualquer estrutura militar moderna reside na capacidade de implantar e utilizar capacidades militares credíveis sempre que necessário*" (HELSØ, 2004).

(2) O caso Holandês

O Ministério da Defesa Holandês tem vindo a reformar a organização das FFAA, visando equilibrar missões com recursos disponíveis. Em termos organizativos, as funções de apoio, material, finanças e pessoal, foram reunidas no novo *Central Staff*, liderado pelo Secretário-Geral, de quem depende também o Chefe da Defesa (CHOD). Os quatro comandos operacionais (Marinha, Exército, Força Aérea e Polícia Militar) dependem do CHOD e são apenas responsáveis por tarefas operacionais.

O processo de **Política, Planeamento e Orçamento (PPO)** é o instrumento de gestão mais importante: define o que a administração (Ministro da Defesa) quer alcançar (política); o que tem que ser feito para o conseguir (plano); e quais os custos (orçamento).

Em termos orçamentais, o planeamento é composto por dois ciclos interligados. O ciclo plurianual (Plano de Defesa) e o ciclo anual (Revisão).

O Plano da Defesa transforma as políticas em atividades concretas e define a composição das forças, as capacidades e os recursos necessários para um **ciclo de 4 anos**, mas com um horizonte temporal **até dez anos**.

No ciclo anual, o Ministro da Defesa reavalia e ajusta a orientação política, os planos e o orçamento, para que os objetivos previstos no Plano de Defesa para o ano seguinte sejam alcançados. Seguidamente, os planos são detalhados pelo CHOD numa diretiva anual para os comandos operacionais e de apoio, onde define metas, missões e atividades e faz a alocação dos recursos financeiros necessários. O orçamento é executado



por programas, medidas e atividades, tendo como referência as capacidades militares aprovadas (Ganzevles, 2013).

A execução orçamental anual permite a designada **margem de final de ano** (1,5%) que corresponde a orçamento não comprometido que pode transitar para o ano seguinte. Essa parcela pode ser gasta livremente nas missões da Defesa no ano seguinte. Funciona como um incentivo à poupança, evitando gastos irracionais no final do ano (Idem) (vide Anexo G).

(3) O caso do Reino Unido

Durante anos, muitos projetos de investimento foram incluídos nas leis de programação de defesa do Reino Unido sem uma avaliação adequada dos riscos ou custos.

Em 2002, foi criado o *Investment Approvals Board (IAB)* visando garantir que todos os projetos de investimento militar seriam sujeitos a um rigoroso processo de análise e aprovação. Para projetos acima de um determinado valor é elaborado parecer para aprovação do Ministro da Defesa. O Tesouro e outros ministérios são também envolvidos na tomada de decisão sobre os projetos mais significativos.

Os critérios de apreciação colocam particular ênfase na **análise de custo/benefício** (*value for money*) dos projetos durante todo o seu ciclo de vida, visando assegurar que a alternativa escolhida apresenta o melhor valor para os contribuintes, podendo ser adquirida e sustentada de forma rentável em todo o ciclo de vida. Os projetos são rigorosamente controlados quanto ao custo e calendário de execução (vide Anexo H).

b. O compromisso político como pré-condição

Para Couto, (1988, p. 64) “os *objetivos últimos ou teleológicos da Política e que, por conseguinte, determinam a essência do que é político, são a SEGURANÇA e o PROGRESSO E BEM-ESTAR SOCIAL*”. Estes objetivos são interdependentes. Sem progresso e bem-estar social dificilmente se alcançará o desejável grau de segurança, não só por risco de quebra da coesão social, como serão escassos os recursos alocáveis à segurança. Por outro lado, sem segurança não haverá progresso e bem-estar social, pois a instabilidade ou risco de guerra, abalam a confiança necessária ao crescimento económico (Idem, p. 72).

Nunca este pensamento foi tão atual, pois a grave crise económica e financeira que Portugal e a Europa atravessam impele os governos a focalizarem-se totalmente nas questões financeiras que afetam o progresso, menorizando as questões da segurança. Contudo, as crises económicas profundas, como a atual, contêm em si preocupantes



sementes de insegurança, para as quais os países têm que estar preparados, sob pena de se gerar maior crise económica, numa espiral de fim (in)certo²⁰.

Por isso, a sustentabilidade das FFAA depende, em primeiro lugar, da consciencialização do poder político e da sociedade de que a segurança nacional é um ativo essencial que deve ser mantido, naquilo que são as suas capacidades fundamentais, mesmo em tempo de escassos recursos. Não significa isentar as FFAA do esforço coletivo de racionalização dos recursos, mas sim preservá-las como último dos recursos para garantir a coesão e soberania nacionais.

Ora, essa consciência deve traduzir-se numa definição clara, pelo topo da hierarquia política, do modelo de FFAA que se pretende e do respetivo nível de ambição, tendo em conta os recursos que o país pode dispor²¹. Para tal, como ficou demonstrado no capítulo anterior, as linhas estruturais do nível de ambição das FFAA não podem ser definidas a nível do CEM ou mesmo do CPDM (documentos de reduzido comprometimento político), mas sim, a nível do seu documento enquadrador, o CEDN.

Como o próprio CEDN refere (Governo, 2013a), *“o conceito estratégico de defesa nacional só se torna nacional a partir do momento em que Portugal e os portugueses o assumam como seu”*.

Se existe função do Estado que justifica um consenso alargado é a da DN. Assim, para garantir esse consenso, capaz de fixar objetivos suficientemente estáveis e duradouros, imunes às alternâncias de poder inerentes ao regime democrático, o CEDN deve ser prerrogativa da AR e não do governo. Para o presidente da Comissão Parlamentar de Defesa da AR (Correia, 2013), *“os CEDN não são dos governos mas da nação e, como tal, a sua aprovação deveria caber à AR, existindo atualmente consenso partidário nesse sentido”*.

Com efeito, nos termos do artigo 164.º da CRP (AR, 2005), é da exclusiva competência da AR legislar sobre a organização da DN, definir os deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das FFAA, pelo que não se compreende que o CEDN não o seja.

Assim, entendemos que o CEDN deverá resultar de acordo parlamentar (ouvido o governo, as chefias militares, peritos independentes, a sociedade civil, etc.) desejavelmente

²⁰ Para Jean-Claude Juncker, ex-presidente do Eurogrupo, *“Os demónios da guerra na Europa estão apenas a dormir.”* (Juncker, 2013).

²¹ Um modelo mais apostado na qualidade ou na quantidade das forças? Uma aposta na especialização ou num vasto leque de capacidades? Estas opções determinarão diferenças significativas na componente pessoal, no investimento em tecnologia e consequentemente no modelo de financiamento (Rodrigues, 2012b).



aprovado por maioria qualificada de dois terços, nele se definindo claramente, o modelo que o país quer para as FFAA e os aspetos estruturais do nível de ambição (hierarquizando e priorizando as capacidades a edificar/manter/desativar)²². Ao poder político eleito cabe ainda definir o nível macro de recursos humanos e financeiros face às missões pretendidas e ao que é sustentável, mediante a fixação de um teto de pessoal e da percentagem do PIB que o país deve destinar à defesa (Reis, 2013). Só a partir desta matriz se poderão definir posteriormente, de forma coerente e realista, o CEM, as MIFA, o SFN e o dispositivo de forças.

Esta é, pois, a condição-*mater* para criar um quadro financeiro estável para as FFAA, que, eliminando a tradicional divergência entre objetivos e os recursos para os atingir, será essencial para garantir a sua sustentabilidade.

O Governo aprovou entretanto em Conselho de Ministros o documento “Defesa 2020” que determina linhas de orientação para a reforma estrutural da DN e das FFAA e define o novo nível de ambição para as FFAA, bem como orientações para as capacidades que os Ramos deverão garantir. Fixa ainda em 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como compromisso orçamental estável para a DN e estipula um efetivo máximo para as FFAA entre 30.000 e 32.000 militares. (Governo, 2013b).

Embora, por imperativos de entrega do presente trabalho, não possa efetuar-se uma análise aprofundada do documento, parece-nos que esta clarificação é um passo positivo, no sentido que vimos defendendo. Porém, ainda assim, não foge à lógica efémera dos ciclos governativos, que só consensos alargados e duradouros em sede da AR poderão evitar.

c. Aplicação da orçamentação por programas à realidade militar

(1) A orçamentação baseada nas capacidades

A sustentabilidade das FFAA passa por alocar criteriosamente os recursos que lhe forem disponibilizados à edificação e sustentação das capacidades aprovadas pelo poder político, tendo em vista cumprir as missões atribuídas. Assim, as capacidades militares devem passar a ser o objeto principal do planeamento, programação, execução e controlo do orçamento e o desempenho o seu principal objetivo, relegando para plano complementar a tradicional metodologia baseada nas classificações económica e funcional das despesas públicas.

²² Os acordos parlamentares da Dinamarca e da Holanda referidos na alínea anterior são um excelente exemplo.



Havendo que dar cumprimento legal à OP, conforme demonstrado no segundo capítulo, não fará sentido criar estruturas internas para a orçamentação por capacidades, mas antes aproveitar aquela estrutura, adaptando-a ao modelo de planeamento por capacidades (Melo, 2013).

Para o efeito, deve ser criada uma hierarquia de capacidades encimada por capacidades estratégicas (e.g. defesa militar, cooperação militar externa e outras missões de interesse público), que se desdobram em capacidades operacionais (e.g. defesa aérea, capacidade submarina, reação rápida, etc.) que por sua vez se desdobram em subcapacidades (subdivisão que detalha os tipos de missão de cada capacidade). A estes três níveis devem corresponder os programas, medidas e atividades (ou projetos, no caso do investimento) previstos na OP, conforme se ilustra na figura 4.

Figura 4 – A orçamentação por programas aplicada ao planeamento por capacidades.

Fonte: Autor

Melo (2013), considera a equiparação das capacidades operacionais às medidas e atividades uma boa solução, passível de ser aceite pelo MF, pois, atualmente, a medida “*é uma dimensão orçamental redundante relativamente à classificação funcional (não tem valor acrescentado) e as atividades tipificadas pela DGO não têm nenhuma aderência à realidade dos serviços*” (vide entrevista completa em Apêndice 3).

Quanto ao desdobramento do programa da Defesa (um por cada capacidade estratégica), embora a regra não seja essa, existem exceções (vide os casos das Finanças e Educação), pelo que a Defesa também as poderá propor. No entanto, isso só terá utilidade



se forem simplificadas as regras das transferências orçamentais, conforme se prevê na reforma do processo orçamental. Caso não seja autorizada esta partição, ela poderá funcionar apenas internamente à DN, à margem da estrutura da OP, sem a comprometer (Idem).

Desta forma, a estrutura de programas (capacidades estratégicas), medidas (capacidades operacionais) e atividades/ projetos (subcapacidades) acima descrita e que se exemplifica na figura 5, deve passar a constituir o eixo central do PA e da proposta orçamental.

Contudo, nem todo o orçamento é passível de ser alocado diretamente às capacidades e subcapacidades operacionais, pois existem recursos humanos e materiais que são comuns e não separáveis. Assim, haverá que prever a criação de capacidades e subcapacidades gerais (administração, apoio de pessoal, apoio logístico, etc.) que possam acolher essas despesas para efeitos orçamentais, imputando-as, posteriormente, às capacidades operacionais por critérios a definir em sede de contabilidade analítica.

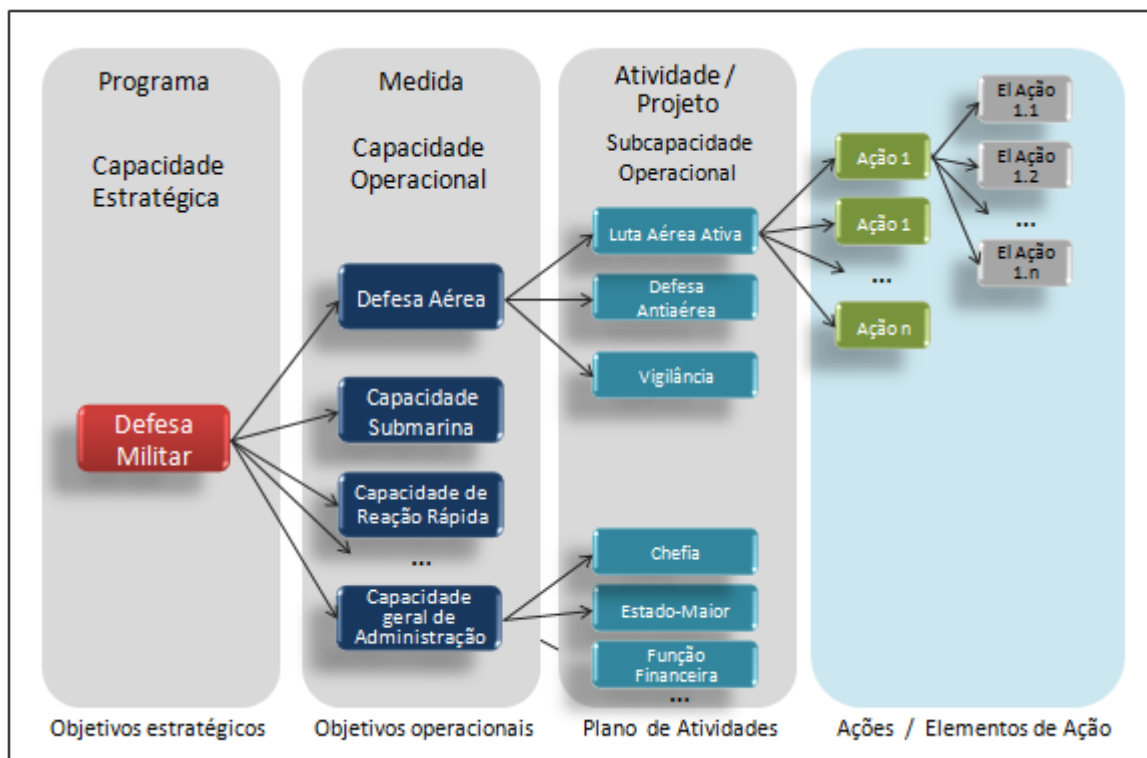


Figura 5 – Exemplo da estrutura de um programa.

Fonte: Autor

Assim, os objetivos estratégicos e operacionais de cada Ramo serão definidos tendo em conta as capacidades a edificar e manter. A expectável aposta em maiores capacidades conjuntas obrigará, no entanto, a que o planeamento estratégico e operacional de cada Ramo seja coordenado a nível do EMGFA, de modo a que a definição de objetivos e



atribuição de recursos às capacidades por parte dos Ramos forme um todo coerente e harmonioso.

Para cada capacidade/subcapacidade, tanto no investimento como nas atividades correntes, deverão ser definidas metas concretas considerando-se, para o efeito, indicadores que permitam verificar o grau de realização dos objetivos, comparando recursos utilizados com resultados obtidos, meios afetos com graus de eficiência dos mesmos. Uma tipologia de possíveis indicadores é a que se exemplifica na Tabela 16.

Tabela 16 – Tipologia de indicadores.

Fonte: Autor, adaptado do SIPPO (FA, 1989)

Indicadores	Âmbito / descrição		Exemplos	
De meios	Humanos	Efetivos em oficiais, sargentos, praças e civis	Meios Prontos	Meios em atividade, operacionalmente aptos para desempenhar a sua missão
			Meios Disponíveis	Meios prontos acrescidos dos meios não operacionalmente aptos, mas afetos à subunidade
	Materiais	Principais órgãos, subunidades ou sistemas afetos à capacidade/ subcapacidade (nº de navios, aeronaves, carros de combate, etc.)	Meios Atribuídos	Meios afetos à subunidade (disponíveis e indisponíveis)
			Meios Orgânicos	Meios previstos organicamente nos quadros e módulos aprovados
De resultados	Indicam o nível de atividade. Expressam aquilo que é produzido em cada capacidade / subcapacidade		Nº de horas de voo Nº de horas de navegação Nº de homens/dia em missão operacional Nº de horas em exercícios conjuntos Nº de alunos em formação etc.	
De relação	"Ratios" que relacionam os meios entre si, os resultados entre si, ou ainda os resultados com os meios e vice-versa		Taxa de Prontidão básica	relaciona os meios prontos com os meios disponíveis
			Taxa de operacionalidade	relaciona o tempo de operação efetiva com o tempo máximo de operação
			Taxa aproveitamento	relação entre o nº de alunos aprovados e o nº de alunos
		

Ao nível das U/O, cada uma das subunidades (até ao nível da Secção, ou equivalente) deverá ser alocada orçamentalmente à subcapacidade, operacional ou geral, para a qual concorre a sua missão primária. Caso existam missões secundárias concorrentes para outras subcapacidades, cujos encargos possam ser isolados, far-se-á a respetiva alocação diferenciada.



Cada U/O elaborará assim o seu PA em função dos objetivos e metas definidos superiormente para as capacidades/subcapacidades em que participa. A materialização orçamental do PA far-se-á, como até aqui, através das Ações e Elementos de Ação, as quais deverão refletir os encargos previstos para cada capacidade/subcapacidade, quer para sustentação das já existentes (Pessoal, O&M), quer para a edificação de novas capacidades (Investimento, através da LPM, LPIM e Projetos), em sintonia com as metas definidas.

As propostas orçamentais do EMGFA e dos Ramos assim construídas, evidenciarão naturalmente uma relação direta entre os recursos requeridos e os objetivos e metas a atingir para cada uma das capacidades definidas pelo poder político. A este, caberá analisar a racionalidade da proposta e atribuir os recursos necessários ou, caso não o faça, identificar as capacidades que deverão ser afetadas e assumir politicamente as consequências dessa decisão.

(2) O orçamento plurianual

A OP descrita na alínea anterior, sendo um importante fator de estabilidade orçamental, não garantirá só por si sustentabilidade ao financiamento das FFAA, caso os orçamentos continuem a ser anuais, sem perspetiva de médio prazo e os governos continuem a impor tetos orçamentais ao sabor das contingências do momento.

Para que a OP seja um instrumento de efetiva sustentabilidade, terá que ser suportada em orçamentos plurianuais, balizadores dos orçamentos anuais, como a seguir se descreve.

No início de cada legislatura e em cada um dos anos seguintes, o governo tem a obrigação legal de propor à AR o QPPO que fixa os limites da despesa por programas para os quatro anos seguintes, em sintonia com o PEC.

Por outro lado, a diretiva ministerial orientadora do CPDM prevê que o ciclo de planeamento por capacidades passe de dois para quatro anos, de modo a sincronizar com os ciclos de planeamento de defesa da NATO e da UE, também a quatro anos.

Assim, à semelhança dos exemplos dinamarquês e holandês, torna-se necessária a elaboração de orçamentos de defesa plurianuais a quatro anos, assentes no enquadramento dado pelo CEDN, mas moldados pelas orientações políticas do governo, decorrentes do CPDM, aplicando a metodologia de OP acima descrita. Os objetivos estratégicos e operacionais deverão ter expressão em planos de atividades, metas e indicadores para os quatro anos seguintes, embora com perspetiva não inferior a dez anos.



Principalmente no que respeita aos OF (dado que na LPM a plurianualidade já é um facto) devem ser fixados a quatro anos os encargos de funcionamento (pessoal e O&M) necessários a sustentar, nesse período, o ciclo de vida das capacidades e respetivos sistemas de forças já existentes.

Por outro lado, será também indispensável considerar o impacto resultante da entrada em funcionamento de novos sistemas ou da alteração significativa dos já existentes. Os valores daqui resultantes, serão pois a base para o(s) programa(s) da Defesa a incluir no QPPO.

Em cada ciclo orçamental anual, o governo ajustará as políticas e os planos definidos no ciclo quadrienal e o EMGFA e Ramos ajustarão a aplicação dos meios e as forças, de modo a manterem equilibrados os objetivos e as atividades com os recursos disponíveis. A figura 6 ilustra este duplo ciclo.

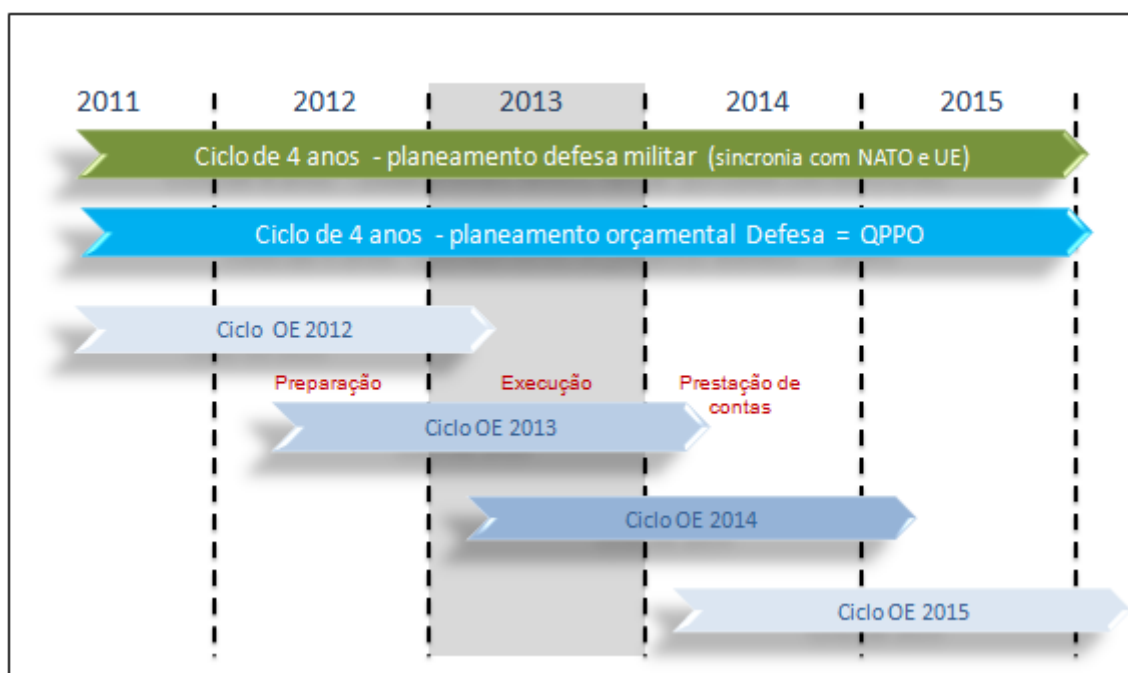


Figura 6 - Exemplo de um ciclo quadrienal sincronizado e respetivos ciclos anuais.

Fonte: Autor

A plurianualidade é, pois, em conjugação com a OP, um fator decisivo para diminuir significativamente a incerteza que deriva da discussão de orçamentos de curto prazo e garantir a sustentabilidade do financiamento das FFAA.

A sua implementação exigirá que o SIG/DN, enquanto ferramenta de informação de gestão partilhada por toda a DN, possa acomodar esta metodologia. Não se prevendo dificuldades técnicas de maior, será contudo fundamental prosseguir com a implementação



dos módulos de Recursos Humanos e dos Indicadores de Gestão, para que a integração da informação assim conseguida, permita operacionalizar a OP e o QPPO (Salvado, 2013).

(3) Controle e prestação de contas

Na OP, o controlo financeiro e operacional do desempenho é fundamental. Constituindo o governo o órgão superior de administração da DN e das FFAA, conforme determina o artigo 12.º da LDN (AR, 2009a), preconiza-se que os SCS/MDN, em coordenação com o EMGFA, exerçam um controlo trimestral sobre os objetivos financeiros e operacionais mais relevantes em cada capacidade/subcapacidade (informação sobre execução orçamental, metas e indicadores de meios e resultados, pessoal, material, investimentos, etc.), de modo a manter o foco nos resultados.

Por outro lado, o compromisso que se exige ao poder político para definir o modelo de FFAA e garantir os respetivos recursos obriga, em contrapartida, as FFAA a uma prestação de contas que deve ir além das obrigações legais perante o Tribunal de Contas. Ela deve ser complementada pela apresentação à AR pelo Ministro da Defesa de um relatório anual de desempenho que relate as missões e atividades desenvolvidas, meios empenhados, etc., e compare o desempenho real com objetivos e metas definidas para cada capacidade, explicando os desvios e indicando as ações a tomar para evitar discrepâncias no futuro. Essa será a forma responsável e transparente de se apresentar ao cidadão, contas da atividade das FFAA.

Para o ex-Inspetor-Geral da Defesa Nacional, Doutor Rogério Rodrigues, o orçamento por capacidades, assente no desempenho, torna mais fácil para o cidadão compreender onde e porquê se gasta o dinheiro na defesa, condição da qual depende o seu apoio à ação das FFAA (Rodrigues, 2012a).

d. Outras medidas complementares

Não sendo objetivo deste trabalho apontar medidas concretas de racionalização da despesa, julgamos, contudo, que existem duas iniciativas que, em complemento da OP, poderão contribuir significativamente para a sustentabilidade das FFAA, a saber:

(1) A análise do custo/benefício do ciclo de vida

De acordo com o novo CEDN (Governo, 2013a), “Os investimentos devem ser seletivos e concentrar-se em equipamentos de utilidade tática e estratégica que assegurem resultados operacionais significativos a custos mais baixos.” Ora, uma das maiores dificuldades na análise de opções relativas à aquisição de equipamentos é a obtenção de custos realistas para todo o ciclo de vida, especialmente para opções de longo prazo.

O custo do ciclo de vida (CCV) é o encargo total decorrente da propriedade dos equipamentos, incluindo o seu custo de aquisição, operação, manutenção, e desativação (Barringer, 2003, p. 2).

Nos processos de aquisição de equipamentos militares suportados pela LPM aplica-se, normalmente, o critério da proposta economicamente mais vantajosa, considerando apenas o preço de aquisição, não se tendo frequentemente em conta o impacto futuro dos custos de sustentação, até porque a lei da contratação pública não o prevê (Silva, 2012).

Ou seja, para equipamentos operacionalmente equivalentes, tende a selecionar-se o de menor custo imediato, mesmo que o seu CCV seja muito superior ao de outras alternativas e que possa acarretar encargos insustentáveis em futuros OF.²³

Contudo, para *Barringer* (2003, p. 2) os custos de operação, manutenção e de desativação ultrapassam, em muito, os custos de aquisição, sendo, em média, duas a vinte vezes superiores aos custos de aquisição, conforme ilustra a figura 7.

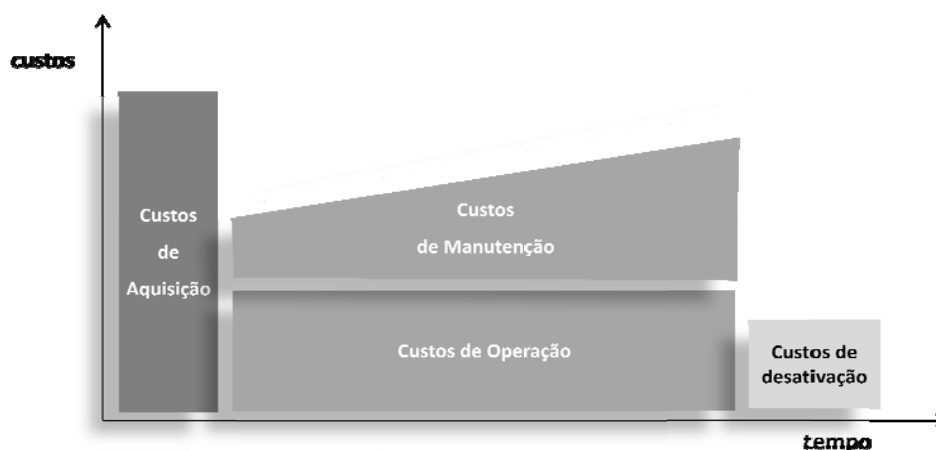


Figura 7 – Custos do ciclo de vida.
Fonte: Autor

O objetivo da análise CCV é escolher, de entre alternativas operacionalmente equivalentes, aquela que revele menor custo a longo prazo. O melhor equilíbrio entre os elementos de custo é conseguido quando o CCV total é minimizado, calculando-se, para o efeito, o seu Valor Atual Líquido (VAL)²⁴ (Barringer, 2003, p. 4).

O conhecimento do CCV permitirá, não só, escolher a solução mais racional a longo prazo, mas também fornecer os elementos necessários para que os Ramos possam

²³ Pela regra de *Barringer*, o investimento previsto na atual LPM (5.450 M€) poderá gerar encargos de sustentação, entre os 10.900 M€ e os 109.000 M€ ao longo do ciclo de vida.

²⁴ Somatório do valor atualizado ao momento presente, dos custos de aquisição e dos custos futuros de operação, manutenção e abate.



adequar atempadamente os seus OF plurianuais à entrada em exploração dos novos equipamentos.

Por estas razões, impõe-se incluir nos fatores que enformam os critérios de adjudicação das propostas a análise do CCV, como fator obrigatório, contribuindo assim para a sustentabilidade das FFAA.

(2) A margem de final de ano

Uma das queixas frequentes relativamente à anualidade dos orçamentos é a de que não estimulam a poupança, pois os saldos sobrantes no final do ano perdem-se a favor do Tesouro. Saldos de gerência são erradamente entendidos, não como poupança, mas como ineficácia dos serviços, pelo que acabam por originar despesas apressadas de final de ano, muitas vezes falhas de racionalidade, com o receio de cortes no orçamento seguinte.

Como demonstra a bem sucedida experiência holandesa, a possibilidade de uma determinada percentagem do orçamento (1,5%) poder transitar para o ano seguinte, tem estimulado a poupança, evitando despesas de necessidade duvidosa e contribuindo para reduzir o défice do estado (Ganzevles, 2013).

Assim, julga-se que no ciclo plurianual, será de toda a utilidade prever uma norma semelhante, possibilitando a transição de saldos até uma determinada percentagem, eventualmente condicionada ao cumprimento dos objetivos estabelecidos, que funcionaria como uma reserva orçamental a utilizar em caso de necessidade, contribuindo, desta forma, para uma sustentabilidade acrescida das FFAA.

e. Síntese conclusiva.

A racionalização das FFAA, sendo necessária, depende do modelo de FFAA que o país pretende. Contudo, para se poupar estruturalmente, é preciso primeiro identificar onde e como se aplicam os recursos, reformulando o modelo de gestão, focando-o nas capacidades que queremos ter, no que precisamos para as ter e nos recursos necessários.

As experiências de países como a Dinamarca, a Holanda e o Reino Unido, fornecem-nos interessantes exemplos, nomeadamente, acordos parlamentares de longo prazo, orçamentos plurianuais com objetivos bem definidos e análises criteriosas de investimentos.

A pré-condição para a sustentabilidade da defesa requer o firme compromisso do poder político ao mais alto nível, quanto ao modelo de FFAA que o país pretende, que níveis de ambição, que capacidades e com que recursos. Para tal, é imperativo que o CEDN seja da reserva exclusiva da AR e não do governo.



Contudo, o grande contributo para um modelo de financiamento capaz de garantir sustentabilidade às FFAA será a adoção de uma OP baseada em capacidades que, afetando recursos financeiros de acordo com as prioridades definidas politicamente, e definindo claramente objetivos e metas a atingir, seja capaz de racionalizar os gastos e demonstrar de forma transparente aos cidadãos os resultados da sua atividade.

Igualmente importante será que os orçamentos passem a ter um ciclo plurianual de quatro anos, sincronizado com o CPDM, que garanta a estabilidade necessária ao funcionamento das FFAA.

Medidas complementares, como a análise obrigatória do custo do ciclo de vida dos equipamentos, como fator a considerar na sua aquisição, e a flexibilização das transições de saldos, contribuirão também para reforçar essa sustentabilidade.

Assim, considera-se validada a HIP4 *“A gestão orçamental plurianual por programas e capacidades é fundamental para uma maior racionalidade, transparência e sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA”*, que permite responder à QD4: *“Que mudanças metodológicas poderão contribuir para tornar o modelo de financiamento das FFAA mais sustentável?”*.



Conclusões

Este estudo visou analisar o atual modelo de financiamento das FFAA, identificando eventuais deficiências e lacunas e propor alterações que contribuam para criar um modelo mais equilibrado e sustentável. Para o efeito, definimos a seguinte QC:

“De que modo pode a orçamentação plurianual por programas contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas?”

Através do método hipotético-dedutivo, percorremos as seguintes fases:

- Pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas exploratórias que permitiram formular a QC e delimitar o objeto da problemática.
- Construção do modelo de análise, tendo por referência a QC, com base na qual foram levantadas as QD e as Hipóteses (ver Apêndice 1).
- Verificação das Hipóteses, através da observação e análise dos resultados decorrentes da pesquisa efetuada e de entrevistas a entidades de reconhecida competência no tema.

No primeiro capítulo analisámos a evolução da execução orçamental da DN na última década, caracterizando o modelo de financiamento em vigor e verificando em que medida foram cumpridos os objetivos financeiros estipulados no CEDN de 2003.

No segundo capítulo procurámos perceber as principais linhas da reforma em curso do processo orçamental da AP, enfatizando as mudanças decorrentes da nova metodologia de OP introduzida na lei.

No terceiro capítulo abordámos a doutrina de planeamento estratégico da DN, em particular, o modelo de planeamento da defesa militar baseado no conceito de capacidades, avaliando a sua adequabilidade ao atual modelo orçamental das FFAA.

No quarto capítulo, com base nos resultados obtidos, procurámos construir um referencial de linhas de ação, contendo os contributos para melhorar a eficácia do modelo de financiamento das FFAA, tornando-o mais sustentável.

Os resultados obtidos vieram confirmar as hipóteses levantadas no modelo de análise e responder às QD e QC (ver apêndice 5), conforme a seguir se descreve:

Hipótese 1 - validada

- Os objetivos previstos no CEDN 2003 visando aproximar o peso da despesa da defesa no PIB aos valores dos países europeus da NATO e reequilibrar a estrutura da despesa, não foram atingidos.



- Entre 2004 e 2012, as despesas com a defesa decresceram 15,5% em termos reais e o peso médio da despesa no PIB manteve-se em 1,2%, longe dos valores pretendidos (1,75%).
- A estrutura da despesa manteve-se desequilibrada, com um peso excessivo da componente de pessoal (75,9% em 2012) e valores de O&M e Investimento bastante abaixo do desejável.
- Verificou-se uma política de clara suborçamentação da despesa com pessoal (783,8 M€ entre 2007 e 2011) e um grau de execução da LPM consideravelmente abaixo do previsto, devido a cativações orçamentais significativas.
- Em 2012, a eliminação da suborçamentação em pessoal implicou uma redução acrescida das parcelas destinadas à O&M e ao Investimento, conduzindo as FFAA a uma situação operacionalmente exígua.

Hipótese 2 – validada

- Em 2008, o relatório da OCDE sobre o processo orçamental português recomendava claramente a OP como solução para os crescentes problemas orçamentais em Portugal, propondo uma metodologia centrada no desempenho, com objetivos e metas claras e um quadro plurianual para a despesa.
- Estas recomendações foram gradualmente vertidas na lei, culminando com a alteração da LEO em 2011 que aprovou um novo modelo orçamental assente em cinco pilares: regras orçamentais, quadro orçamental plurianual, orçamento por programas, contabilidade patrimonial e instituições orçamentais independentes.
- Em 2013, o orçamento surge já estruturado por programas, em complemento das tradicionais classificações da despesa e inclui o quadro plurianual para 2013-2016, sinalizando assim o propósito de colocar o foco nos objetivos das políticas e nos resultados a alcançar.

Hipótese 3 – confirmada

- Por ser demasiado generalista quanto aos seus objetivos, o CEDN tem originado uma falta de efetivo comprometimento político com o planeamento militar que dele decorre. O nível de ambição, até agora definido pelo CEM, tende a ser elevado mas sem sustentabilidade financeira adequada.



Consequentemente, a LPM, configura um mero “plano de intenções”, frequentemente desrespeitado.

- Por outro lado, o conceito de planeamento financeiro por capacidades apenas é aplicado na fase da sua edificação, através de uma LPM assente numa lógica de programação orçamental plurianual.
- Já a sustentação das capacidades ao longo do seu ciclo de vida mantém-se baseada na tradicional orçamentação de curto prazo, por atividades orgânicas, desligada dos conceitos de programas e de capacidades, facto que contribui decisivamente para a falta de sustentabilidade do modelo de financiamento.

Hipótese 4 – confirmada

- A sustentabilidade do modelo de financiamento requer, como pré-condição, um forte compromisso do poder político quanto ao modelo de FFAA, nível de ambição, capacidades e recursos. Para tal, é necessário que o CEDN seja da reserva exclusiva da AR.
- Um modelo de financiamento capaz de garantir sustentabilidade às FFAA, exige a adoção de uma OP baseada em capacidades, aplicada a todo o orçamento (não só à LPM), que, afetando recursos financeiros de acordo com objetivos e metas a atingir, seja capaz de racionalizar os gastos e demonstrar de forma clara aos cidadãos os resultados da sua atividade.
- Outra importante condição é que os orçamentos das FFAA passem a ter um ciclo plurianual de quatro anos, sincronizado com o CPDM e com o QPPO que garanta a necessária estabilidade orçamental.
- Outras medidas complementares, como a avaliação do custo do ciclo de vida aquando da aquisição dos equipamentos e a flexibilização dos saldos anuais, contribuirão também para reforçar essa sustentabilidade.

A confirmação das hipóteses permite-nos formular a seguinte resposta à QC:

O reforço do comprometimento político com a DN, associado a uma gestão orçamental por desempenho baseada em programas alinhados com as capacidades militares e em orçamentos plurianuais que articulem o planeamento operacional dessas capacidades com os recursos necessários para a sua edificação e sustentação, contribuem decisivamente para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas.

O valor acrescentado deste estudo reside no diagnóstico atualizado da situação orçamental das FFAA e na identificação das razões que contribuem para a falta de



sustentabilidade do modelo de financiamento, as quais, considerando contributos nacionais e internacionais, permitiram desenhar as bases de uma solução que julgamos inovadora, a qual, carecendo naturalmente de ser desenvolvida nos seus aspetos práticos, permitirá conjugar a orçamentação plurianual por programas com o planeamento por capacidades militares, melhorando a sustentabilidade financeira das FFAA.

Entendemos que sem a prévia mudança do modelo de gestão das FFAA, tendo por base o modelo de financiamento que preconizamos, quaisquer iniciativas de racionalização tenderão a ser reversíveis, logo ineficazes.

Compromisso político, gestão por desempenho baseada nas capacidades e prestação de contas ao cidadão são a nosso ver, as chaves dessa mudança.

Como corolário deste trabalho, apresentam-se as seguintes recomendações:

- À AR, que assuma a tarefa de futuramente elaborar o CEDN, no âmbito das competências exclusivas que a CRP lhe confere em matéria de DN;

- Ao MDN, que:

- Em coordenação com o EMGFA e os Ramos, proponha ao MF estruturar os orçamentos das FFAA por programas, tendo por base as capacidades militares, nos termos previstos no presente estudo.
- Adote a orçamentação plurianual, sincronizando o ciclo de planeamento da defesa militar com o quadro plurianual de programação orçamental da DN.
- Passe a apresentar à AR um relatório anual de desempenho por capacidades militares;
- Inclua nos critérios decisórios na compra de equipamentos militares o custo do ciclo de vida, nos termos descritos no presente estudo;
- Proceda ao desenvolvimento das vertentes ainda em falta do SIG/DN, como ferramenta fundamental para operacionalizar e monitorar a gestão orçamental por capacidades.

- Ao MF, que considere a criação de margens orçamentais de final de ano que possam transitar para o ano seguinte, como forma de poupança e racionalização da despesa.



Bibliografia

AR, 2001. *Lei de Enquadramento Orçamental - Lei n° 6/91 de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n° 52/2011 de 13 de outubro*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2005. *Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n° 1/2005). VII Revisão Constitucional*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2006a. *Lei Orgânica n° 4/2006 - Lei de Programação Militar*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2006b. *Orçamento do Estado para 2006 (Lei n° 60-A/2005 de 30 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2008. *Lei de Programação de Infra-estruturas Militares - Lei Orgânica n° 3/2008 de 8 de setembro*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2009a. *Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n° 1 B/2009 de 7 de Julho)*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2009b. *Lei Orgânica de Bases da Organização da Defesa Nacional (Lei Orgânica n° 1 A/2009 de 7 de julho)*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2011a. *Lei n° 22/2011 de 20 de maio. Procede à 5ª alteração à Lei n° 6/1991 (LEO)*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2011b. *Lei 64-C/2011 de 30 de dezembro - Aprova a estratégia e os procedimentos a adotar no âmbito da lei de enquadramento orçamental, bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2011c. *Lei n° 52/2011 de 13 de outubro. Procede à 6ª alteração à Lei n° 6/1991 (LEO)*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2012a. *Lei n° 66-B/2012 de 31 de dezembro. Orçamento do Estado para 2013*. Lisboa: Diário da República.

AR, 2012b. *Lei n° 28/2012 de 31 de julho. Aprova o quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2013-2016*. Lisboa: Diário da República.

Barringer, P, 2003. *A Life Cycle Cost Summary - International Conference of Maintenance Societies - Perth, Australia*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.barringer1.com/pdf/LifeCycleCostSummary.pdf>. [Consult. 14 mar. 2013].



Barros, PP, 2013. *Modelos de Financiamento - Conceitos*. Entrevista pelo Autor ao Doutor Pita Barros, Professor Catedrático de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, 08 abr. 2013.

Branco, JA, 2013. *Ministro da Defesa corta nas Forças Armadas - Entrevistado por Judite de Sousa [televisão]*. TVI, 15 fev. 2013, 20:00. [Em linha]. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=628225&tm=8&layout=122&visual=61>. [Consult. 21 fev. 2013].

Brealey, RA et al., 2008. *Princípios de Finanças Empresariais*. 8ª Edição ed. Lisboa: Mc Graw Hill.

Cano, JP, 2012. *O Planeamento orçamental no Exército e a sua ligação às capacidades militares*. Entrevista pelo Autor ao Chefe da Repartição de Gestão Orçamental da Direção de Finanças do Exército. Lisboa, 21 dez. 2012.

Chiavenato, I, 2004. *Teoria Geral da Administração. Volume I*. 7ª Edição ed. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus.

Clero, R, 2013. *O Planeamento estratégico e as capacidades militares*. Entrevista pelo Autor ao Diretor de Serviços de Relações Internacionais da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. Lisboa, 11 jan. 2013.

COP, 2007. *Relatório Intercalar da Comissão para a Orçamentação por Programas nomeada pelo Despacho n.º 3858-A/2007 do Ministro das Finanças e da Administração Pública*. [Em linha]. Disponível em: http://www.gpeari.min-financas.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orcprog_Rel_Intercalar_Com.pdf/view. [Consult. 07 nov. 2012].

Correia, M, 2013. *Intervenção do Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa na visita dos auditores do CPOG 2012/2013 à Assembleia da República*. Lisboa, 12 mar. 2013.

Costa, PS, 2013. *O Planeamento estratégico e as capacidades militares*. Entrevista pelo Autor ao Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. Lisboa, 11 jan. 2013.

Couto, AC, 1988. *Elementos de Estratégia. Volume I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.



Davis, PK, 2002. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. 1ª Edição ed. Santa Mónica: National Defense Research Institute - EUA.

DGO, 2008. *Conta Geral do Estado de 2007*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2007>. [Consult. 30 nov. 2012].

DGO, 2009. *Conta Geral do Estado de 2008*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2008>. [Consult. 30 nov. 2012].

DGO, 2010. *Conta Geral do Estado de 2009*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2009>. [Consult. 30 Nov. 2012].

DGO, 2011. *Conta Geral do Estado de 2010*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2010>. [Consult. 30 Nov. 2012].

DGO, 2012a. *Conta Geral do Estado de 2011*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2011>. [Consult. 30 Nov. 2012].

DGO, 2012b. *Circular Série A nº 1.371 de 06 de julho de 2012 - Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2013*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dgo.pt/instrucoes/Paginas/Instrucoes.aspx?Ano=2012&Instrucoes=Circulares+S%u00e9rie+A>. [Consult. 11 dez. 2012].

Dias, A, 2012. *O planeamento estratégico militar e as capacidades. O papel do EMGFA*. Entrevista pelo Autor ao Capitão de Fragata Antunes Dias, Adjunto da Direção de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA. Lisboa, 20 dez. 2012.

DK-Defense, 2009. *Danish Defence Agreement 2010-2014*. [Em linha] Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Denmark2010-2014English.pdf> [Consult. 13 jan. 2013].

Domingos, NS, 2012. *A Defesa Económica em Portugal*. [Em linha] Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=917 [Consult. 15 out. 2012].



Exército, 2012. *Plano de Atividades do Exército para 2013*. Lisboa: Estado-Maior do Exército.

Exército, 2013. *Mapas de Pessoal em Missão nas FND - Divisão de Recursos e Divisão de Planeamento de Forças do Estado-Maior do Exército*. Lisboa: Exército.

FA, 1989. *RFA 425-2 - Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamento - Modelo Conceptual e de estrutura*. Alfragide: Força Aérea.

FA, 2011. - *Diretiva nº 1/2011 do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea - Diretiva de Planeamento da Força Aérea*. Lisboa: Força Aérea.

Ganzevles, JW, 2013. *O modelo orçamental das Forças Armadas Holandesas*. Entrevista pelo Autor, via correio eletrónico, ao Tenente-Coronel Jan Willem Ganzelvels do Departamento de Planeamento do Ministério da Defesa Holandês. Lisboa, 20 fev. 2013.

Gaspar, D, 2012. *O planeamento orçamental na Força Aérea*. Entrevista pelo Autor ao Chefe da Repartição de Gestão Orçamental da Direção de Finanças da Força Aérea. Alfragide, 30 nov. 2012.

Gitman, LJ, 1997. *Princípios de Administração Financeira - Essencial*. 2ª Edição ed. São Paulo: Harbra.

Governo, 1992. *Decreto-Lei nº 155/1992 de 28 de julho. Regime de Administração Financeira do Estado*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2002. *Decreto-Lei nº 26/2002 de 14 de fevereiro. Classificador económico das receitas e despesas Públicas*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2003. *Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003 de 20 de Janeiro - Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2005. *Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>. [Consult. 27 dez. 2012].

Governo, 2009a. *Decreto-Lei nº 231/2009 de 15 de setembro - Lei Orgânica do Exército*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2009b. *Decreto-Lei nº 232/2009 de 15 de setembro - Lei Orgânica da Força Aérea*. Lisboa: Diário da República.



Governo, 2009c. *Decreto-Lei n.º 233/2009 de 15 de setembro - Lei Orgânica da Marinha*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2009d. *Decreto-Lei n.º 234/2009 de 15 de setembro - Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2009e. *Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>. [Consult. 27 dez. 2012].

Governo, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015)*. [Em linha] Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf. [Consult. 27 dez. 2012].

Governo, 2012. *Documento de Estratégia Orçamental 2013-2016*. [Em linha] Disponível em: http://www.dgo.pt/politicaorçamental/Documents/DEO_2013-2016.pdf [Consult. 09 out. 2012].

Governo, 2013a. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril. Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2013b. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril - Reforma "Defesa 2020"*. Lisboa: Diário da República.

Governo, 2013c. *Decreto-Lei n.º 36/2013 de 11 de março - Decreto de Execução Orçamental para 2013*. Lisboa: Diário da República.

HELSØ, HJ, 2004. *Transformation is the key to Armed Forces' Relevance. Defence Command Denmark, by General H.J. HELSØ, Chief of Defence Denmark*. [Em linha] Disponível em: <http://forsvaret.dk/FKO/eng/Chief%20of%20Defence/Transformation/Pages/TRANSFORMATION%20IS%20KEY%20TO%20ARMED%20FORCES%20RELEVANCE.aspx>. [Consult. 02 mar. 2013].

Hood, C, 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration, Volume 69: pp. 3-19*.

INA, 2012. *A orçamentação por programas no OE 2012*. [Em linha] Disponível em: <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Frepap.ina.pt%2Fhandle%2F10782%2F>



[599&ei=nAkIUeCEIImnhAeRrIHABA&usg=AFQjCNFt9vhCEdatLuScYjhpj1wHkRwrw](#). [Consult. 21 dez. 2012].

INE/PORDATA, 2012. *Taxa de Inflação (Taxa de Variação - Índice de Preços no Consumidor) em Portugal*. [Em linha]. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+\(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor\)-138](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+Inflacao+(Taxa+de+Variacao+++Indice+de+Precos+no+Consumidor)-138). [Consult. 11 dez. 2012].

Jorge, PS, 2011. *O Processo de Planeamento de Defesa da OTAN – Ponto de Situação*. [Em linha]. Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=909 [Consult. 17 out. 2012].

Junker, JC, 2013. *"Euro crise: Juncker fala do perigo de guerra na Europa"*. Entrevista de Jean-Claude Juncker à revista alemã *Der Spiegel* em 10 de março de 2013. [Em linha] Disponível em: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/juncker-spricht-von-kriegsgefahr-in-europa-a-887923.html>. [Consult. 13 mar. 2013].

Lobão, G, 2012. *O Processo de Planeamento da LPM e o papel do EMGFA*. Entrevista pelo Autor ao Assessor do Gabinete do CEMGFA. Lisboa (04 dez. 2012).

Lobo, C, 2012. *A reforma do processo orçamental em Portugal. O quadro plurianual da despesa*. Entrevista pelo Autor ao Chefe da 2ª Delegação da DGO. Lisboa, 21 dez. 2012.

Lopes, AF et al, 2012. *Contributos para um conceito estratégico de Defesa Nacional*. 1ª Edição ed. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda/IDN.

Madeira, CR, 2008. *O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades*. Lisboa: IESM.

Marinha, 2012. *Instruções Técnicas - Processo de Planeamento Orçamental para 2013 (PPO 2013) - Superintendência dos Serviços Financeiros - Direção de Administração Financeira*. Lisboa: Marinha.

Marinha, 2013. *Comando Naval - Tempo de Navegação 2006 - 2012*. Lisboa: Marinha.

MDN, 2005. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2004*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/513242/anuario_2004.pdf. [Consult. 10 dez. 2012].

MDN, 2006. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2005*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/513239/anuario_2005.pdf. [Consult. 10 dez. 2012].



MDN, 2007. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2006*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/513236/anuario_2006.pdf. [Consult. 10 dez. 2012].

MDN, 2008. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2007*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/512996/20100521_anuario_2007.pdf. [Consult. 10 dez. 2012].

MDN, 2009. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2008*. [Em linha]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/512993/20100521_anuario_2008.pdf. [Consult. 10 dez. 2012].

MDN, 2010. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2009*. [Em linha] Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/512990/anuario_estatistico_2009.pdf. [Consult. 10 dez. 2012].

MDN, 2011. *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar. Despacho 04/MDN/2011*. Lisboa: Gabinete do Ministro da Defesa Nacional.

MDN, 2012. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional - 2010*. [Em linha] Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/857512/20121025_anuario_defesa_20101.pdf. [Consult. 20 dez. 2012].

Melo, TJ, 2013. *A orçamentação por programas e o quadro plurianual de programação orçamental - Perspetivas futuras*. Entrevista pelo Autor ao Ex-Subdiretor Geral do Orçamento. Lisboa, 07 fev. 2013.

Monteiro, M, 2012. *A reforma do processo orçamental em Portugal e a Orçamentação por Programas*. Entrevista pelo Autor ao Diretor do Serviço do Orçamento da Direção-Geral do Orçamento. Lisboa, 21 dez. 2012.

NATO, 2007. *Methods and Models for Life Cycle Costing. Annex D – Life Cycle Costing Definitions - The Research and Technology Organization (RTO) of NATO*. [Em linha] Disponível em: [http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-SAS-054//\\$\\$TR-SAS-054-ALL.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-SAS-054//$$TR-SAS-054-ALL.pdf). [Consult. 14 mar. 2013].

NATO, 2012. *Nato Defense Expenditures 2011 - Financial and Economic Data Relating to NATO Defence. Public Diplomay Division*. [Em linha]. Disponível em: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_04/PR_CP_2012_047.pdf. [Consult. 22 out. 2012].



Neves, JP, 2007. *As Forças Armadas e os “Recursos”*. *Os recursos Financeiros, os Números e o seu Significado*. [Em linha]. Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=471. [Consult. 12 out. 2012].

Neves, JP, 2012. *A Despesa com as Forças Armadas e a linguagem dos números*. [Em linha]. Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=924. [Consult. 09 out. 2012].

NLGOV, 2006. *Introducing the Central Staff of the Netherlands Ministry of Defence*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.government.nl%2Ffiles%2Fdocuments-and-publications%2Fleaflets%2F2011%2F09%2F23%2Fcentral-staff-ministry-of-defence%2Fcentral-staff-ministry-of-defence-1>. [Consult. 31 jan. 2013].

Nogueira, SP et al., 2006. *A Contabilidade Pública em Portugal: opinião de especialistas*. 1ª Edição ed. Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

OCDE, 2008. *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal - Relatório da OCDE 2008*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.oecd.org/portugal/42007650.pdf>. [Consult. 06 nov. 2012].

Páscoa, C, 2012. *O Plano de Desenvolvimento Sustentado (operacional) da Força Aérea, 2012-18*. Entrevista pelo Autor ao Tenente-Coronel Carlos Páscoa da Divisão de Operações do Estado-Maior da Força Aérea. Lisboa, 18 dez. 2012.

Paulo, JS, 2006. *O Mercado Único da Defesa*. 1ª Edição ed. Lisboa: Prefácio.

Ramalheira, S, 2012. *O planeamento orçamental na Marinha e a sua ligação às capacidades militares*. Entrevista pelo Autor ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Silva Ramalheira, Diretor de Administração Financeira da Superintendência dos Serviços Financeiros da Marinha. Lisboa, 12 nov. 2012.

Reis, BC, 2013. A reforma da Defesa em Portugal. *Jornal Expresso* de 23 de março de 2013, Volume 1º Caderno, p. 33.

Rodrigues, AR, 2010. *Forças Armadas - Uma estratégia de mudança*. *Jornal da Defesa*. [Em linha]. Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/



Forças%20Armadas%20Uma%20estratégia%20de%20mudança.pdf. [Consult. 12 nov. 2012].

Rodrigues, AR, 2012b. *O planeamento por capacidades e o fator orçamental*. Entrevista pelo Autor ao Ex Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada. Lisboa (24 nov. 2012).

Rodrigues, RP, 2012a. *A Orçamentação por Programas nas Forças Armadas. Desafios e oportunidades*. Entrevista pelo Autor ao Inspetor-Geral da Defesa Nacional. Lisboa, 23 nov. 2012.

Rose, A, 2003. *Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries - Working paper 209 - Department of Law, Governance and International Relations - London Metropolitan University*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.myresults.treasury.gov.my/myresults/Budgeting/oecd.pdf>. [Consult. 23 nov. 2012].

Salgado, VM, 2009. *A Orçamentação por programas e a boa gestão*. Tese de Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas. ISCTE. [Em linha]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/1887>. [Consult. 7 nov. 2012].

Salvado, A, 2013. *O SIG DN e a implementação da Orçamentação por Programas*. Entrevista pelo Autor ao Coronel António Salvado, Diretor de Serviços de Sistemas de Informação e Tecnologias de Informação / SIG da Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN). Lisboa, 27 fev. 2013.

Sampaio, A, 2012. *O Planeamento orçamental no EMGFA e a sua ligação às capacidades militares*. Entrevista pelo Autor ao Chefe do Órgão de Administração e Finanças do EMGFA. Lisboa, 20 dez. 2012.

Samuelson, P, 1973. *Economics, Volume 1*. 9ª Edição ed. Nova Iorque: McGraw Hill.

Santo, GE, 2008. *O Orçamento da Defesa e o Orçamento das Forças Armadas*. Artigo Publicado na Revista Militar nº 2482 - novembro de 2008. [Em linha]. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=343>. [Consult. 20 dez. 2012].

Santos, JL, 2012a. *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Santos, JL, 2012b. *Forças Armadas estão no limite - Entrevista ao Jornal Expresso (edição Em linha) do General Loureiro dos Santos*. [Em linha]. Disponível em:



<http://expresso.sapo.pt/forcas-armadas-estao-no-limite-diz-loureiro-dos-santos=f759037>.

[Consult. 30 dez. 2012].

SIG/DN, 2008. *Manual de Planeamento de Atividades do SIG/DN. MANPCO2008. Volume 3*. Lisboa. MDN.

Silva, R, 2012. *O planeamento por capacidades e o processo de elaboração e revisão da LPM*. Entrevista pelo Autor ao Diretor de Serviços de Programação e Relações Externas da Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa. Lisboa, 12 dez. 2012.

TC, 2012. *Relatório n.º 22/2012 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Acompanhamento permanente da Lei de Programação Militar*. [Em linha]. Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtrc-rel022-2012-2s.pdf. [Consult. 30 nov. 2012].

Teissier, G, 2003. Garantir le budget de la Défense. *Revue Défense Nationale*, 05, pp. 13-22.

Torres, NP, 2013. *A política de Defesa Nacional*. In: IESM, 2012. Conferência do Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional ao CPOG 2012/2013. Pedrouços, 13 mar. 2013.

UE, 2011. *The impact of the financial crisis on european defence - Directorate-General for External Policies - UE Parliament*. [Em linha]. Disponível em: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/Moelling_Brune_EU_Studie_2011_Teil_ks.pdf. [Consult. 12 out. 2012].

UE, 2012. *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy*. Nicosia: Cyprus Presidency of the Council of the EU 2012 / Ministry of Defence. [Em linha]. Disponível em: <http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/MilitaryCapabilitiDevelopment.pdf>. [Consult. 15 nov. 2012].

UK-GOV, 2004. *Defence Departmental Investment Strategy. Spending review 2004*. [Em linha]. Disponível em: http://94.236.30.88/NR/rdonlyres/C127C99F-3B6C-41A3-BC26-8956B53ADA31/0/investment_strategy04.pdf. [Consult. 20 fev. 2013].

UK-GOV, 2010. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. [Em linha]. Disponível em: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=sdsr. [Consult. 10 mar. 2013].



Varela, J, 2012. *O planeamento orçamental da LPM. Perspetiva da Secretaria-Geral do MDN*. Entrevista pelo Autor ao Diretor de Serviços de Planeamento e Controlo da Secretaria-Geral do MDN. Lisboa, 04 dez. 2012.

**Anexo A - Despesas globais da Defesa Nacional - 2004 a 2012.****Tabela 17 – Estrutura das despesas da Defesa Nacional entre 2004 e 2012 – Despesas globais – preços correntes.**

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela SG/MDN e Ramos

milhares de Euros

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	1.147.386,0	364.008,0	4.612,0	228.817,0	60.785,0	294.214,0	1.805.608,0
2011	1.336.167,2	370.022,3	2.234,6	296.738,7	43.499,0	342.472,3	2.048.661,9
2010	1.434.972,4	456.490,2	3.282,9	288.372,2	39.102,2	330.757,3	2.222.219,9
2009	1.313.836,0	317.769,2	19.053,7	330.478,0	31.287,1	380.818,8	2.012.424,0
2008	1.213.493,6	387.487,9	11.732,4	340.425,2	42.979,5	395.137,1	1.996.118,6
2007	1.184.966,6	363.482,6	27.925,1	201.612,4	40.357,2	269.894,7	1.818.343,9
2006	1.209.342,2	349.531,4	4.469,6	147.016,1	45.814,9	197.300,6	1.756.174,2
2005	1.235.281,5	357.845,8	97.893,6	230.997,8	39.963,3	368.854,7	1.961.982,0
2004	1.198.862,9	344.099,3	10.550,6	200.443,8	46.831,0	257.825,4	1.800.787,6

* Valores provisórios

Tabela 18 – Estrutura das despesas da Defesa Nacional entre 2004 e 2012 – Despesas globais – preços constantes.

Ano base: 2004

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela SG/MDN e Ramos.

Calculado por aplicação dos IPC constantes da Tabela 19

milhares de Euros

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			PIDDAC	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012	967.308,8	306.878,5	3.888,2	192.905,2	51.245,1	248.038,4	1.522.225,8
2011	1.169.985,1	324.001,8	1.956,7	259.832,7	38.088,9	299.878,3	1.793.865,2
2010	1.274.342,4	405.391,0	2.915,4	256.092,0	34.725,1	293.732,5	1.973.465,9
2009	1.155.213,8	279.404,3	16.753,3	290.578,7	27.509,7	334.841,8	1.769.459,8
2008	1.095.468,2	349.800,5	10.591,3	307.315,1	38.799,3	356.705,7	1.801.974,4
2007	1.096.020,2	336.198,7	25.829,0	186.478,9	37.327,9	249.635,8	1.681.854,7
2006	1.154.351,0	333.637,5	4.266,4	140.331,0	43.731,6	188.328,9	1.676.317,4
2005	1.205.634,7	349.257,5	95.544,2	225.453,9	39.004,2	360.002,2	1.914.894,4
2004	1.198.862,9	344.099,3	10.550,6	200.443,8	46.831,0	257.825,4	1.800.787,6

* Valores provisórios

**Tabela 19 – Índice de Preços no Consumidor (IPC) entre 2004 e 2012 (sem habitação).**

Fontes: (INE/PORDATA, 2012)

Ano	IPC	Fator de deflacionamento
2012	2,75%	0,84305439
2011	3,72%	0,875627742
2010	1,40%	0,888060591
2009	-1,0%	0,879267911
2008	2,60%	0,902739129
2007	2,40%	0,924937632
2006	3,10%	0,954528
2005	2,20%	0,976
2004	2,30%	1

Tabela 20 – Estrutura das despesas da Defesa Nacional entre 2004 e 2012 – Despesas globais – Peso percentual.

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela SG/MDN e

Ramos.

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	63,5%	20,2%	0,3%	12,7%	3,4%	16,3%	100%
2011	65,2%	18,1%	0,1%	14,5%	2,1%	16,7%	100%
2010	64,6%	20,5%	0,1%	13,0%	1,8%	14,9%	100%
2009	65,3%	15,8%	0,9%	16,4%	1,6%	18,9%	100%
2008	60,8%	19,4%	0,6%	17,1%	2,2%	19,8%	100%
2007	65,2%	20,0%	1,5%	11,1%	2,2%	14,8%	100%
2006	68,9%	19,9%	0,3%	8,4%	2,6%	11,2%	100%
2005	63,0%	18,2%	5,0%	11,8%	2,0%	18,8%	100%
2004	66,6%	19,1%	0,6%	11,1%	2,6%	14,3%	100%
média	64,8%	19,0%	1,0%	12,9%	2,3%	16,2%	100%

* Valores provisórios

Tabela 21 - Despesas com Pessoal vs. Operação e Manutenção (%).

Fonte: Tabela 17

Milhares Euro e %

Ano	Pessoal		Operação e Manutenção		TOTAL	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2012*	1.147.386,0	75,9%	364.008,0	24,1%	1.511.394,0	100%
2011	1.336.167,2	78,3%	370.022,3	21,7%	1.706.189,5	100%
2010	1.434.972,4	75,9%	456.490,2	24,1%	1.891.462,6	100%
2009	1.313.836,0	80,5%	317.769,2	19,5%	1.631.605,2	100%
2008	1.213.493,6	75,8%	387.487,9	24,2%	1.600.981,5	100%
2007	1.184.966,6	76,5%	363.482,6	23,5%	1.548.449,2	100%
2006	1.209.342,2	77,6%	349.531,4	22,4%	1.558.873,6	100%
2005	1.235.281,5	77,5%	357.845,8	22,5%	1.593.127,3	100%
2004	1.198.862,9	77,7%	344.099,3	22,3%	1.542.962,2	100%

* Valores provisórios

**Anexo B - Despesas da Defesa Nacional por Capítulos - 2004 a 2012.****Tabela 22 – Natureza das despesas por Capítulos do MDN entre 2004 e 2012 - Preços correntes.**

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela SG/MDN

milhares de uros

Ano	Serviços Centrais	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	TOTAL
2012*	282.003,0	36.367,0	475.084,0	658.662,0	353.492,0	1.805.608,0
2011	210.287,5	42.854,4	589.185,6	781.732,2	424.602,2	2.048.661,9
2010	267.070,3	46.191,3	621.963,2	842.564,2	444.431,0	2.222.220,0
2009	238.541,6	46.374,3	536.546,1	770.365,8	420.596,2	2.012.424,0
2008	253.185,5	45.142,0	552.127,9	703.329,6	442.333,5	1.996.118,5
2007	212.608,6	40.234,8	483.102,7	688.037,7	394.360,1	1.818.343,9
2006	148.842,8	39.204,0	475.560,1	690.700,8	401.866,5	1.756.174,2
2005	108.377,6	45.680,8	581.534,8	820.579,2	405.809,7	1.961.982,1
2004	82.191,8	44.987,3	494.937,8	772.985,1	405.685,6	1.800.787,6

* Valores provisórios

Tabela 23 – Natureza das despesas por Capítulos do MDN entre 2004 e 2012 – Preços constantes.

(ano base = 2004)

Fonte: Calculado por aplicação dos IPC constantes da Tabela 19 aos valores da Tabela 22

milhares de Euros

Ano	Serviços Centrais	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	TOTAL
2012*	237.743,9	30.659,4	400.521,7	555.287,9	298.013,0	1.522.225,8
2011	184.133,5	37.524,5	515.907,2	684.506,4	371.793,5	1.793.865,2
2010	237.174,6	41.020,7	552.341,0	748.248,1	394.681,7	1.973.466,0
2009	209.742,0	40.775,4	471.767,8	677.357,9	369.816,7	1.769.459,8
2008	228.560,5	40.751,4	498.427,5	634.923,2	399.311,8	1.801.974,3
2007	196.649,7	37.214,7	446.839,9	636.392,0	364.758,5	1.681.854,7
2006	142.074,6	37.421,3	453.935,4	659.293,3	383.592,8	1.676.317,4
2005	105.776,5	44.584,5	567.578,0	800.885,3	396.070,3	1.914.894,5
2004	82.191,8	44.987,3	494.937,8	772.985,1	405.685,6	1.800.787,6

* Valores provisórios

**Tabela 24 – Estrutura das despesas dos Serviços Centrais de Suporte do MDN - Preços correntes.**Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela SG/MDN
milhares de euros

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	70.723,0	73.622,0	1.631,0	98.837,0	37.190,0	137.658,0	282.003,0
2011	80.688,9	36.448,8	57,4	82.348,4	10.743,9	93.149,7	210.287,5
2010	91.361,4	92.502,1	1.201,2	74.113,1	7.892,5	83.206,8	267.070,3
2009	136.506,5	31.350,1	14.175,4	50.873,0	5.636,6	70.685,0	238.541,6
2008	129.652,8	33.897,7	550,5	75.286,6	13.797,9	89.635,0	253.185,5
2007	80.024,2	49.332,4	443,6	69.415,4	13.393,0	83.252,0	212.608,6
2006	72.294,1	37.099,9	257,6	25.250,7	13.940,6	39.448,9	148.842,9
2005	17.966,3	30.040,2	34.293,5	17.171,6	8.906,0	60.371,1	108.377,6
2004	17.334,1	31.185,3	312,7	18.467,6	14.892,1	33.672,4	82.191,8

* 2012 – Valores provisórios

Tabela 25 – Estrutura das despesas dos Serviços Centrais de Suporte do MDN - Em percentagem (sobre preços correntes).

Fonte: Tabela 24

Em %

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	25,1%	26,1%	0,6%	35,0%	13,2%	48,8%	100%
2011	38,4%	17,3%	0,0%	39,2%	5,1%	44,3%	100%
2010	34,2%	34,6%	0,4%	27,8%	3,0%	31,2%	100%
2009	57,2%	13,1%	5,9%	21,3%	2,4%	29,6%	100%
2008	51,2%	13,4%	0,2%	29,7%	5,4%	35,4%	100%
2007	37,6%	23,2%	0,2%	32,6%	6,3%	39,2%	100%
2006	48,6%	24,9%	0,2%	17,0%	9,4%	26,5%	100%
2005	16,6%	27,7%	31,6%	15,8%	8,2%	55,7%	100%
2004	21,1%	37,9%	0,4%	22,5%	18,1%	41,0%	100%
média	36,7%	24,3%	4,4%	26,8%	7,9%	39,1%	100,0%

* Valores provisórios

Tabela 26 – Despesas de Funcionamento dos Serviços Centrais de Suporte do MDN - Pessoal vs. Operação e Manutenção.

Fonte: Calculado a partir da Tabela 24

Milhares Euro e %

Ano	Pessoal		Operação e Manutenção		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	
2012*	70.723,0	49,0%	73.622,0	51,0%	100,0%
2011	80.688,9	68,9%	36.448,8	31,1%	100,0%
2010	91.361,4	49,7%	92.502,1	50,3%	100,0%
2009	136.506,5	81,3%	31.350,1	18,7%	100,0%
2008	129.652,8	79,3%	33.897,7	20,7%	100,0%
2007	80.024,2	61,9%	49.332,4	38,1%	100,0%
2006	72.294,1	66,1%	37.099,9	33,9%	100,0%
2005	17.966,3	37,4%	30.040,2	62,6%	100,0%
2004	17.334,1	35,7%	31.185,3	64,3%	100,0%

* Valores provisórios

**Tabela 27 – Estrutura das despesas do EMGFA - Preços correntes.**

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pelo EMGFA

milhares de euros

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	24.240,0	6.928,0	0,0	4.274,0	925,0	5.199,0	36.367,0
2011	29.681,1	8.285,2	0,0	2.605,7	2.282,4	4.888,1	42.854,4
2010	33.494,0	6.995,9	0,0	4.883,8	817,6	5.701,4	46.191,3
2009	31.422,8	6.548,0	0,0	7.072,0	1.331,5	8.403,5	46.374,3
2008	29.257,7	7.503,8	0,0	7.063,4	1.317,1	8.380,5	45.142,0
2007	26.643,0	6.494,1	0,0	6.410,7	687,0	7.097,7	40.234,8
2006	25.230,2	6.717,4	0,0	6.467,0	789,5	7.256,5	39.204,1
2005	25.683,3	6.444,3	0,0	12.843,8	709,3	13.553,1	45.680,7
2004	24.285,3	7.602,8	0,0	12.150,6	948,6	13.099,2	44.987,3

* Valores provisórios

Tabela 28 – Estrutura das despesas do EMGFA - Em percentagem (sobre preços correntes).

Fonte: Tabela 27

Em %

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	66,7%	19,1%	0,0%	11,8%	2,5%	14,3%	100%
2011	69,3%	19,3%	0,0%	6,1%	5,3%	11,4%	100%
2010	72,5%	15,1%	0,0%	10,6%	1,8%	12,3%	100%
2009	67,8%	14,1%	0,0%	15,2%	2,9%	18,1%	100%
2008	64,8%	16,6%	0,0%	15,6%	2,9%	18,6%	100%
2007	66,2%	16,1%	0,0%	15,9%	1,7%	17,6%	100%
2006	64,4%	17,1%	0,0%	16,5%	2,0%	18,5%	100%
2005	56,2%	14,1%	0,0%	28,1%	1,6%	29,7%	100%
2004	54,0%	16,9%	0,0%	27,0%	2,1%	29,1%	100%
média	64,6%	16,5%	0,0%	16,3%	2,5%	18,9%	100,0%

* Valores provisórios

Tabela 29 – Despesas de Funcionamento do EMGFA - Pessoal vs. Operação e Manutenção.

Fonte: Tabela 27

Milhares Euro e %

Ano	Pessoal		Operação e Manutenção		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	
2012*	24.240,0	77,8%	6.928,0	22,2%	100,0%
2011	29.681,1	78,2%	8.285,2	21,8%	100,0%
2010	33.494,0	82,7%	6.995,9	17,3%	100,0%
2009	31.422,8	82,8%	6.548,0	17,2%	100,0%
2008	29.257,7	79,6%	7.503,8	20,4%	100,0%
2007	26.643,0	80,4%	6.494,1	19,6%	100,0%
2006	25.230,2	79,0%	6.717,4	21,0%	100,0%
2005	25.683,3	79,9%	6.444,3	20,1%	100,0%
2004	24.285,3	76,2%	7.602,8	23,8%	100,0%

* Valores provisórios

**Tabela 30 – Estrutura das despesas da Marinha - preços correntes.**

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela Marinha

milhares de euros

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	326.316,0	90.006,0	1.055,0	49.897,0	7.810,0	58.762,0	475.084,0
2011	388.078,9	110.339,3	1.680,8	84.040,3	5.046,2	90.767,3	589.185,6
2010	400.966,2	113.378,8	434,1	103.091,7	4.092,4	107.618,2	621.963,2
2009	349.732,4	108.022,9	1.182,5	72.990,0	4.618,3	78.790,8	536.546,1
2008	319.963,6	119.950,9	5.967,3	98.480,7	7.765,4	112.213,4	552.127,9
2007	316.498,4	101.680,9	22.968,3	35.456,3	6.498,8	64.923,4	483.102,7
2006	335.416,2	101.877,1	2.065,5	26.417,6	9.783,7	38.266,8	475.560,1
2005	348.853,4	107.935,1	59.008,8	59.556,9	6.180,7	124.746,4	581.534,9
2004	328.700,4	96.045,6	5.519,7	60.045,8	4.626,4	70.191,9	494.937,9

* Valores provisórios

Tabela 31 – Estrutura das despesas da Marinha - em percentagem (sobre preços correntes).

Fonte: Tabela 30

Em %

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	68,7%	18,9%	0,2%	10,5%	1,6%	12,4%	100%
2011	65,9%	18,7%	0,3%	14,3%	0,9%	15,4%	100%
2010	64,5%	18,2%	0,1%	16,6%	0,7%	17,3%	100%
2009	65,2%	20,1%	0,2%	13,6%	0,9%	14,7%	100%
2008	58,0%	21,7%	1,1%	17,8%	1,4%	20,3%	100%
2007	65,5%	21,0%	4,8%	7,3%	1,3%	13,4%	100%
2006	70,5%	21,4%	0,4%	5,6%	2,1%	8,0%	100%
2005	60,0%	18,6%	10,1%	10,2%	1,1%	21,5%	100%
2004	66,4%	19,4%	1,1%	12,1%	0,9%	14,2%	100%
média	65,0%	19,8%	2,0%	12,0%	1,2%	15,2%	100,0%

* Valores provisórios

Tabela 32 – Despesas de Funcionamento da Marinha - Pessoal vs. Operação e Manutenção.

Fonte: Tabela 30

Milhares Euro e %

Ano	Pessoal		Operação e Manutenção		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	
2012*	326.316,0	78,4%	90.006,0	21,6%	100,0%
2011	388.078,9	77,9%	110.339,3	22,1%	100,0%
2010	400.966,2	78,0%	113.378,8	22,0%	100,0%
2009	349.732,4	76,4%	108.022,9	23,6%	100,0%
2008	319.963,6	72,7%	119.950,9	27,3%	100,0%
2007	316.498,4	75,7%	101.680,9	24,3%	100,0%
2006	335.416,2	76,7%	101.877,1	23,3%	100,0%
2005	348.853,4	76,4%	107.935,1	23,6%	100,0%
2004	328.700,4	77,4%	96.045,6	22,6%	100,0%

* Valores provisórios

**Tabela 33 – Estrutura das despesas do Exército - Preços correntes.**

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pelo Exército

milhares de euros

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	512.019,0	103.595,0	1.027,0	30.402,0	11.619,0	43.048,0	658.662,0
2011	580.671,3	110.912,0	121,4	70.254,6	19.772,8	90.148,9	781.732,2
2010	639.518,3	123.558,8	47,6	60.488,5	18.951,0	79.487,1	842.564,2
2009	558.316,5	81.904,2	1.845,8	117.177,0	11.122,3	130.145,1	770.365,8
2008	517.341,7	115.803,0	3.522,8	55.574,3	11.087,8	70.184,9	703.329,6
2007	550.014,1	108.231,6	1.830,9	17.571,2	10.389,9	29.792,0	688.037,7
2006	561.562,2	108.663,8	1.768,8	9.473,8	9.232,2	20.474,8	690.700,8
2005	614.154,0	104.510,8	2.317,3	90.703,0	8.894,2	101.914,5	820.579,3
2004	604.881,1	116.562,6	2.433,6	36.374,6	12.733,2	51.541,4	772.985,1

* Valores provisórios

Tabela 34 – Estrutura das despesas do Exército - em percentagem (sobre preços correntes).

Fonte: Tabela 33

Em %

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	77,7%	15,7%	0,2%	4,6%	1,8%	6,5%	100%
2011	74,3%	14,2%	0,0%	9,0%	2,5%	11,5%	100%
2010	75,9%	14,7%	0,0%	7,2%	2,2%	9,4%	100%
2009	72,5%	10,6%	0,2%	15,2%	1,4%	16,9%	100%
2008	73,6%	16,5%	0,5%	7,9%	1,6%	10,0%	100%
2007	79,9%	15,7%	0,3%	2,6%	1,5%	4,3%	100%
2006	81,3%	15,7%	0,3%	1,4%	1,3%	3,0%	100%
2005	74,8%	12,7%	0,3%	11,1%	1,1%	12,4%	100%
2004	78,3%	15,1%	0,3%	4,7%	1,6%	6,7%	100%
média	76,5%	14,6%	0,2%	7,1%	1,7%	9,0%	100,0%

* Valores provisórios

Tabela 35 – Despesas de Funcionamento do Exército - Pessoal vs. Operação e Manutenção.

Fonte: Tabela 33

Milhares Euro e %

Ano	Pessoal		Operação e Manutenção		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	
2012*	512.019,0	83,2%	103.595,0	16,8%	100,0%
2011	580.671,3	84,0%	110.912,0	16,0%	100,0%
2010	639.518,3	83,8%	123.558,8	16,2%	100,0%
2009	558.316,5	87,2%	81.904,2	12,8%	100,0%
2008	517.341,7	81,7%	115.803,0	18,3%	100,0%
2007	550.014,1	83,6%	108.231,6	16,4%	100,0%
2006	561.562,2	83,8%	108.663,8	16,2%	100,0%
2005	614.154,0	85,5%	104.510,8	14,5%	100,0%
2004	604.881,1	83,8%	116.562,6	16,2%	100,0%

* Valores provisórios

**Tabela 36 – Estrutura das despesas da Força Aérea - Preços correntes.**

Fonte: Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2010 (MDN, 2012). Dados de 2011 e 2012 fornecidos pela Força Aérea

milhares de euro

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	214.088,0	89.857,0	899,0	45.407,0	3.241,0	49.547,0	353.492,0
2011	257.047,0	104.036,9	374,9	57.489,7	5.653,8	63.518,4	424.602,2
2010	269.632,5	120.054,6	1.600,0	45.795,2	7.348,7	54.743,9	444.431,0
2009	237.857,8	89.944,0	1.850,0	82.366,0	8.578,4	92.794,4	420.596,2
2008	217.277,8	110.332,5	1.691,8	104.020,1	9.011,3	114.723,2	442.333,5
2007	211.786,9	97.743,6	2.682,3	72.758,8	9.388,5	84.829,6	394.360,1
2006	214.839,6	95.173,2	377,7	79.407,1	12.068,9	91.853,7	401.866,5
2005	228.624,5	108.915,5	2.274,1	50.722,5	15.273,2	68.269,8	405.809,8
2004	223.662,0	92.703,0	2.284,6	73.405,1	13.630,8	89.320,5	405.685,5

* Valores provisórios

Tabela 37 – Estrutura das despesas da Força Aérea - em percentagem (sobre preços correntes).

Fonte: Tabela 36

Em %

Ano	Pessoal	Operação e Manutenção	INVESTIMENTO				TOTAL
			Projetos (Ex-PIDDAC)	LPM	Despesas de Capital	Investimento Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)+(4)+(5)	(7) = (1)+(2)+(6)
2012*	60,6%	25,4%	0,3%	12,8%	0,9%	14,0%	100%
2011	60,5%	24,5%	0,1%	13,5%	1,3%	15,0%	100%
2010	60,7%	27,0%	0,4%	10,3%	1,7%	12,3%	100%
2009	56,6%	21,4%	0,4%	19,6%	2,0%	22,1%	100%
2008	49,1%	24,9%	0,4%	23,5%	2,0%	25,9%	100%
2007	53,7%	24,8%	0,7%	18,4%	2,4%	21,5%	100%
2006	53,5%	23,7%	0,1%	19,8%	3,0%	22,9%	100%
2005	56,3%	26,8%	0,6%	12,5%	3,8%	16,8%	100%
2004	55,1%	22,9%	0,6%	18,1%	3,4%	22,0%	100%
média	56,2%	24,6%	0,4%	16,5%	2,3%	19,2%	100,0%

* Valores provisórios

Tabela 38 – Despesas de Funcionamento da Força Aérea - Pessoal vs. Operação e Manutenção.

Fonte: Tabela 36

Milhares Euro e %

Ano	Pessoal		Operação e Manutenção		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	
2012*	214.088,0	70,4%	89.857,0	29,6%	100%
2011	257.047,0	71,2%	104.036,9	28,8%	100%
2010	269.632,5	69,2%	120.054,6	30,8%	100%
2009	237.857,8	72,6%	89.944,0	27,4%	100%
2008	217.277,8	66,3%	110.332,5	33,7%	100%
2007	211.786,9	68,4%	97.743,6	31,6%	100%
2006	214.839,6	69,3%	95.173,2	30,7%	100%
2005	228.624,5	67,7%	108.915,5	32,3%	100%
2004	223.662,0	70,7%	92.703,0	29,3%	100%

* Valores provisórios

**Tabela 39 – Reforços atribuídos aos organismos do MDN por contrapartida da dotação provisional do MF – entre 2007 e 2011.**Fonte: Contas Gerais do Estado (DGO, 2008), (DGO, 2009), (DGO, 2010), (DGO, 2011), (DGO, 2012a) e (Lobo, 2012)
milhões de euros

	2007		2008		2009		2010	2011	Total	
	Pessoal	Outros	Pessoal	Outros	Pessoal	Outros	Pessoal	Pessoal	Pessoal	Outros
SCS/ MDN	11,0		53,0		24,9	13,7			88,9	13,7
EMGFA			3,5	0,3	0,4				3,8	0,3
Marinha	23,0		31,2		49,5	0,1	64,4	36,6	204,7	0,1
Exército	44,7	3,7	27,9		43,5	0,3	28,2	44,0	188,2	4,0
Força Aérea	11,2		15,0	2,0	23,2	7,6	20,3	14,7	84,4	9,6
Subtotal	89,9	3,7	130,6	2,3	141,5	21,7	112,9	95,3	570,1	27,7
Total	93,6		132,8		163,2		112,9	95,3	597,8	

Tabela 40 – Descativações orçamentais autorizadas nos orçamentos dos organismos do MDN entre 2007 e 2011.

Fonte: Contas Gerais do Estado (DGO, 2008), (DGO, 2009), (DGO, 2010), (DGO, 2011), (DGO, 2012a) e (Lobo, 2012)

Ano	milhões de euros					
	SCS MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	TOTAL *
2012	-	-	-	-	8,3	8,3
2011	5,6	1,6	25	33,5	2,6	68,3
2010	5,4	5,6	16,9	21,9	11,3	61,1
2009	0,5	1,0	14,2	14,3	7,3	37,3
2008	0,8	0,6	10,2	13,0	6,9	31,5
2007			3,4	5,7	6,7	15,8
Total	12,3	8,8	69,6	88,4	43,1	222,2

* A parte relativa a pessoal é superior a 80%, embora não tenha sido possível apurar o valor exato

Tabela 41 – Dotação provisional do MF por ministério – 2008 a 2011.

Fonte: Contas Gerais do Estado (DGO, 2009), (DGO, 2010), (DGO, 2011), (DGO, 2012a)

Ministérios	2011		2010		2009		2008	
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
Presidência do Conselho de Ministros	4	0,5%			6,2	0,4%	0,2	0,0%
Encargos Gerais do Estado			58,9	14,0%	51,4	3,0%	7,7	1,3%
Ministério dos Negócios Estrangeiros			10,7	2,5%				
Ministério das Finanças	25,4	3,3%	60,7	14,5%	542,9	31,4%	90,0	15,4%
Ministério da Defesa Nacional	95,3	12,3%	112,9	26,9%	163,3	9,5%	132,8	22,8%
Ministério da Administração Interna	239,1	30,8%	41,6	9,9%	184,8	10,7%	83,8	14,4%
Ministério da Justiça	312,3	40,2%	124	29,5%	40	2,3%		0,0%
Ministério da Saúde					50	2,9%		0,0%
Ministério da Economia e Inovação					4,7	0,3%	5,7	1,0%
Ministério da Educação e Ciência	76,4	9,8%	11	2,6%	675,3	39,1%	221,0	37,9%
Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território							10,4	1,8%
Ministério da Cultura					7,9	0,5%	17,8	3,1%
Ministério da Agricultura, Mar e AOT	23,5	3,0%					13,9	2,4%
	776	100,0%	419,8	100%	1726,5	100%	583,3	100%



Tabela 42 – Grau de execução da LPM – 2006 a 2011.

Fonte: (TC, 2012, p. 10)

Capítulos	Total executado		milhares de euro
	Valor	%	Grau de execução média (%)
SCS	377.287	23,3%	80,0%
EMGFA	35.322	2,2%	73,7%
Marinha	429.882	26,6%	69,8%
Exército	330.540	20,5%	55,6%
Força Aérea	441.837	27,4%	89,8%
Total	1.614.868	100,0%	

**Anexo C – Efetivos de pessoal - 2004 e 2012.****Tabela 43 – Pessoal Militar, Militarizado e Civil nos três Ramos – 2004 a 2012.**

Fontes: Anuários Estatísticos da Defesa Nacional de 2004 a 2010 (MDN, 2005), (MDN, 2006), (MDN, 2007), (MDN, 2008), (MDN, 2009), (MDN, 2010), (MDN, 2012) e Ramos (dados de 2011 e 2012)

Anos	Marinha				Exército				Força Aérea			Total			
	Pessoal Militar	Pessoal Militarizado	Pessoal Civil	Total	Pessoal Militar	Pessoal Militarizado	Pessoal Civil	Total	Pessoal Militar	Pessoal Civil	Total	Pessoal Militar	Pessoal Militarizado	Pessoal Civil	Total
2012	8.747	1.001	1.200	10.948	18.105	5	2.151	20.261	6.486	1.016	7.502	33.338	1.006	4.367	38.711
2011	9.241	1.024	1.266	11.531	18.636	5	2.299	20.940	6.858	725	7.583	34.735	1.029	4.290	40.054
2010	9.584	1.009	1.543	12.136	18.351	5	3.853	22.209	7.122	1.102	8.224	35.057	1.014	6.498	42.569
2009	9.694	1.063	2.762	13.519	17.781	5	4.049	21.835	7.090	1.196	8.286	34.565	1.068	8.007	43.640
2008	9.852	1.074	2.655	13.581	17.824	5	4.490	22.319	7.080	1.241	8.321	34.756	1.079	8.386	44.221
2007	10.046	1.001	2.690	13.737	19.622	5	4.548	24.175	6.933	1.303	8.236	36.601	1.006	8.541	46.148
2006	10.333	941	2.773	14.047	20.796	12	4.744	25.552	7.094	1.366	8.460	38.223	953	8.883	48.059
2005	10.021	965	2.906	13.892	20.422	17	4.984	25.423	7.214	1.406	8.620	37.657	982	9.296	47.935
2004	10.614	993	2.981	14.588	19.716	28	3.425	23.169	7.219	1.467	8.686	37.549	1.021	7.873	46.443
	-17,6%	0,8%	-59,7%	-25,0%	-8,2%	-82,1%	-37,2%	-12,6%	-10,2%	-30,7%	-13,6%	-11,2%	-1,5%	-44,5%	-16,6%

* Apenas pessoal na situação de Ativo (vide evolução do pessoal militar por regime na tabela 44)



Tabela 44 – Pessoal Militar na situação de ativo, segundo o regime - 2004 a 2012.

Fontes: Anuários Estatísticos da Defesa Nacional de 2004 a 2010 (MDN, 2005), (MDN, 2006), (MDN, 2007), (MDN, 2008), (MDN, 2009), (MDN, 2010), (MDN, 2012) e Ramos (dados de 2011 e 2012)

Anos	Marinha				Exército				Força Aérea				Total			
	QP	RC	RV	Total	QP	RC	RV	Total	QP	RC	RV	Total	QP	RC	RV	Total
2012	6987	1760	0	8747	5886	9037	3182	18105	3882	2604	0	6486	16755	13401	3182	33338
2011	7199	2042	0	9241	6629	8937	3070	18636	3973	2885	0	6858	17801	13864	3070	34735
2010	7294	2290	0	9584	6231	9041	3079	18351	3977	3145	0	7122	17502	14476	3079	35057
2009	7382	2312	0	9694	6273	9473	2035	17781	4050	3040	0	7090	17705	14825	2035	34565
2008	7460	2392	0	9852	6372	10359	1093	17824	3891	3189	0	7080	17723	15940	1093	34756
2007	7443	2601	2	10046	6423	12332	867	19622	3744	3189	0	6933	17610	18122	869	36601
2006	7644	2687	2	10333	6453	13349	994	20796	3726	3368	0	7094	17823	19404	996	38223
2005	7061	2958	2	10021	6511	12924	987	20422	3703	3511	0	7214	17275	19393	989	37657
2004	7759	2853	2	10614	7002	10863	1851	19716	3728	3491	0	7219	18489	17207	1853	37549
Var %	-9,9%	-38,3%	-	-17,6%	-15,9%	-16,8%	71,9%	-8,2%	4,1%	-25,4%	-	-10,2%	-9,4%	-22,1%	71,7%	-11,2%

**Anexo D - Programas e medidas orçamentais para 2013 – Defesa Nacional**

Fonte: (AR, 2012a)

Euros

PROGRAMA/MINISTÉRIO	MEDIDA	FONTES DE FINANCIAMENTO	TOTAL
P-006-DEFESA			
DEFESA NACIONAL	M-001-SERV.GERAIS DA A.P.-ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	111-RG não afetas a projetos comunitários	2.361.112
	Total da Medida		2.361.112
	M-004-SERV.GERAIS DA A.P.-INVSTIGAÇÃO CIENTÍFICA DE CARÁCTER GERAL	111-RG não afetas a projetos comunitários	100.000
	Total da Medida		100.000
	M-005-DEFESA NACIONAL - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários	9.034.699
	Total da Medida		9.034.699
	M-006-DEFESA NACIONAL - INVESTIGAÇÃO	111-RG não afetas a projetos comunitários	185.000
		311-RG não afetas a projetos comunitários	185.000
		319- Transferências de RG entre organismos não afetas a projetos comunitários	1.690
		412- FEDER - PO Fatores de competitividade	40.000
		442- Fundo Social Europeu - PO Potencial Humano	50.000
		480- Outros	540.000
		510- Receita Própria (RP) do ano não afeta a projetos cofinanciados	8.001.350
	Total da Medida		9.003.040
	M-007-DEFESA NACIONAL - FORÇAS ARMADAS	111 - RG não afetas a projetos comunitários	1.567.305.581
		123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários	190.113.468
		161-RP afetas a projetos comunitários - FEDER	82.758
		164-RP afetas a projetos comunitários - FEOGA/Orientação/FEADER	25.000
		212-FEDER - PO Fatores de competitividade	129.105
		251-FEOGA - Orientação	1.426.262
		510- Receita Própria (RP) do ano não afeta a projetos cofinanciados	88.916.235
	Total da Medida		1.847.998.409
	M-008-DEFESA NACIONAL - COOPERAÇÃO MILITAR EXERNA	111 - RG não afetas a projetos comunitários	5.967.720
	Total da Medida		5.967.720

Continua ...

**Programas e Medidas Orçamentais para 2013 – Programa P-006 – DEFESA (continuação).**

Euros

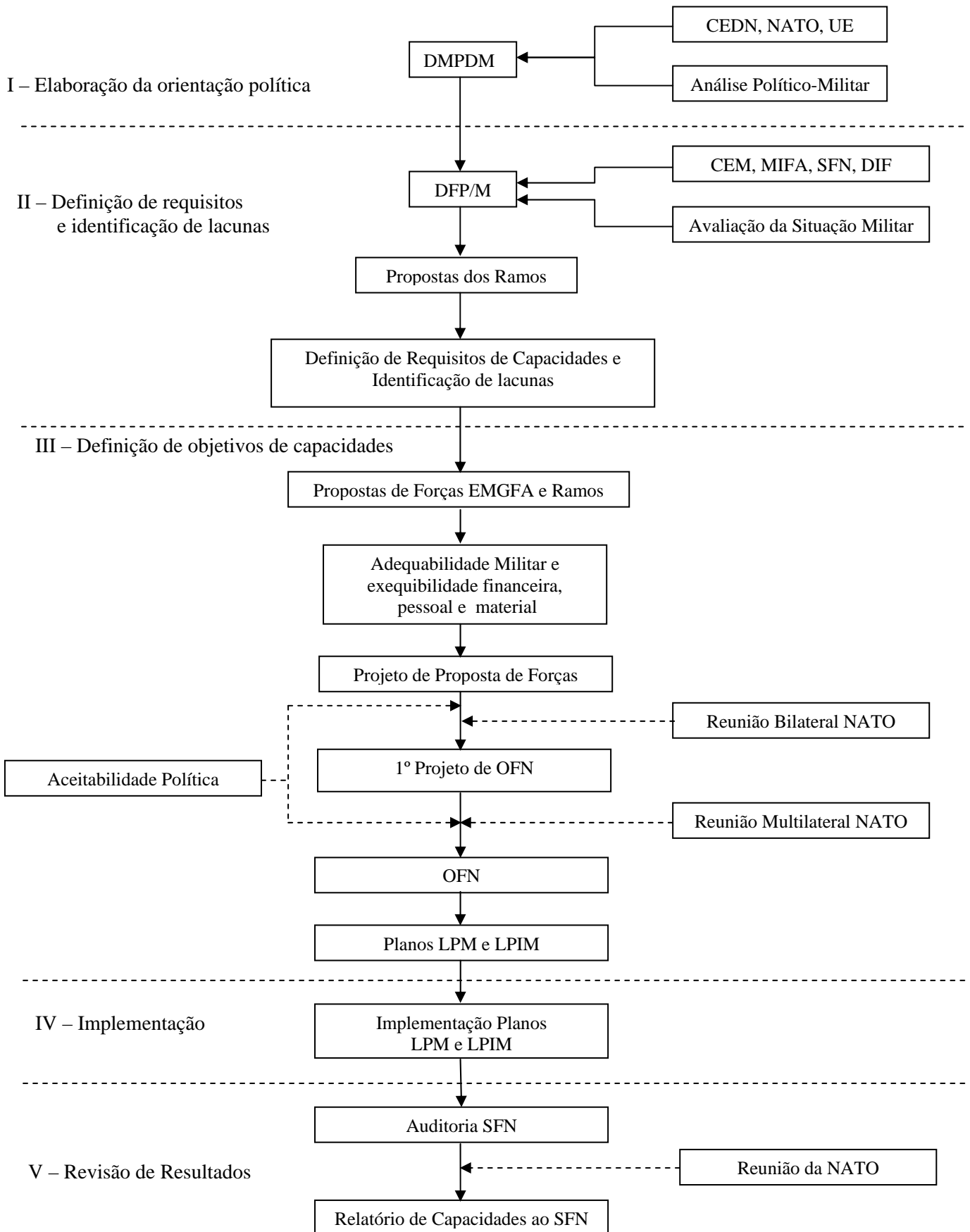
PROGRAMA/MINISTÉRIO	MEDIDA	FONTES DE FINANCIAMENTO	TOTAL
P-006-DEFESA	M-014-SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICAS PREOTECÇÃO CIVIL E LUTA CONTRA INCÊNDIOS	111 - RG não afetas a projetos comunitários	1.400.000
DEFESA NACIONAL	Total da Medida		1.400.000
	M-017-EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NÃO SUPERIOR	111 - RG não afetas a projetos comunitários	1.633.200
	Total da Medida		1.633.200
	M-018-EDUCAÇÃO - ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR	111 - RG não afetas a projetos comunitários 123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários 280 - Outros	1.923.358 100.000 489.120
	Total da Medida		2.512.478
	M-022-SAÚDE- HOSPITAIS E CLÍNICAS	111 - RG não afetas a projetos comunitários 123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários	42.295.486 25.430.700
	Total da Medida		67.726.186
	M-026-SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - SEGURANÇA SOCIAL	123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários	2.500.000
	Total da Medida		2.500.000
	M-027-SEGURANÇA E AÇÃO SOCIAL - AÇÃO SOCIAL	111 - RG não afetas a projetos comunitários 311-RG não afetas a projetos comunitários 510- Receita Própria (RP) do ano não afeta a projetos cofinanciados	6.574.438 6.574.438 36.641.850
	Total da Medida		49.790.726
	M-036-SERVIÇOS CULTURAIS, RECREATIVOS E RELIGIOSOS - CULTURA	111 - RG não afetas a projetos comunitários 123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários	383.402 950.000
	Total da Medida		1.333.402
	M-049-INDUSTRIA E ENERGIA - INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	510- Receita Própria (RP) do ano não afeta a projetos cofinanciados	20.854.660
	Total da Medida		20.854.660
	M-065-OUTRAS FUNÇÕES ECONÓMICAS - DIVERSAS NÃO ESPECIFICADAS	111 - RG não afetas a projetos comunitários 123 - RP do ano com possibilidade de transição não afeta a projetos comunitários	1.143.640 14.035.553
	Total da Medida		15.179.193
Total do Programa			2.037.394.825



Anexo E – O modelo de planeamento da defesa militar.

Fonte: (MDN, 2011)

Passo:





Anexo F – O modelo dinamarquês de acordos de defesa.

Fonte: (HELSØ, 2004)*

A Dinamarca tem uma grande tradição de acordos de longo prazo para a defesa. Isto significa que as capacidades, as missões e o orçamento são acordados por um período de até 4-5 anos. Os acordos de defesa são normalmente suportados por uma ampla maioria no parlamento que lhes confere um grau de robustez, em caso de mudança de governos ²⁵.

Os acordos de defesa são uma garantia para um quadro financeiro estável, em que as forças armadas dinamarquesas podem desenvolver as suas operações ao longo de um determinado período de tempo de uma forma mais flexível, do que se os orçamentos tivessem que ser renovados a cada ano. Por outro lado, súbitas despesas extraordinárias, por exemplo, para operações internacionais, aumentos inusitados dos preços do petróleo ou de taxas de câmbio, terão que ser suportadas pelo orçamento existente, com poucas possibilidades de reforço de financiamento estatal.

As capacidades a implementar/manter ou reduzir são claramente definidas para cada um das componentes operacionais, com metas concretas, indicando inclusive os meios e quantitativos de pessoal.

No passado foram sendo feitos cortes sucessivos na estrutura de força. No entanto, apesar de serem bastante drásticos, basicamente as forças armadas dinamarquesas mantiveram a estrutura de força da Guerra Fria.

Por isso, optou-se pela "Abordagem baseada nas Capacidades", fundamentalmente redesenhando as forças armadas dinamarquesas a partir do zero - analisando as necessidades e exigências de uma moderna organização de defesa e de uma estrutura relevante das forças armadas.

Uma das lições a aprender a este respeito é que, dado o contexto e a situação, o debate político determinando a evolução futura das forças armadas pode ser construtivamente influenciado pela equilibrada pró-atividade dos peritos militares. O outro aspeto importante do novo acordo de defesa é que uma grande maioria dos partidos no parlamento dinamarquês apoiou e assinou o acordo. Isso dá-nos uma base ideal para o desenvolvimento futuro das forças armadas dinamarquesas.

O modelo antigo era baseado em forças de mobilização do exército de defesa; um ano de serviço militar obrigatório; uma relação de 40/60 por cento entre as estruturas operacionais e de suporte; uma capacidade internacional de 1.000 soldados, financiados por 900 milhões de coroas dinamarquesas destinados a operações internacionais, e um financiamento eternamente insuficiente das despesas de funcionamento.

As novas estruturas baseiam-se em forças profissionais; serviço obrigatório curto, focado nas necessidades da Defesa Total; uma proporção de 60/40 por cento entre as estruturas operacionais e de suporte; uma capacidade internacional de 2.000 tropas, financiadas pelos mesmos 900 milhões de coroas dinamarquesas, destinados a operações internacionais, e equilíbrio entre o financiamento e os custos de funcionamento.

O quadro financeiro das forças armadas dinamarquesas é de aproximadamente 18 bilhões de coroas dinamarquesas dos quais 900 milhões estão reservados para operações internacionais. Dentro deste orçamento financeiro, as forças dinamarquesas terão de finan-

²⁵ O mais recente acordo de defesa foi celebrado em 24 de junho de 2009 e abrange os anos de 2010-2014 (DK-Defense, 2009).



ciar todos os custos associados com a implementação do acordo de defesa, por exemplo, reembolsar as transferências do pessoal, investimentos em material novo e em novas instalações e edifícios.

Do ratio de 40/60, a favor do apoio para 60/40 a favor das operações

A análise das atuais capacidades militares demonstrou que a estrutura e organização das forças armadas foram sendo progressivamente distorcidas pelos vários acordos de defesa implementados anteriormente. As estruturas de apoio (a cauda), tinham crescido desproporcionalmente e as estruturas operacionais, (os dentes), tinham atingido um nível próximo da irrelevância. A reestruturação do zero implicou uma mudança de ênfase, a fim de inverter as prioridades de 40% de capacidades operacionais e de estruturas de apoio de 60%, para a 60% de capacidades operacionais e da estrutura de suporte 40%. Ao longo dos primeiros cinco anos do novo acordo, o objetivo foi transformar completamente as forças armadas dinamarquesas através da racionalização e corte das equipas e estruturas de apoio em benefício das capacidades operacionais. Um exemplo disso foi a centralização da administração de pessoal, de equipamentos e de infraestruturas.

Isso veio reduzir as atuais tarefas administrativas do Estado-Maior da Defesa, e dos Ramos, permitindo que estes se concentrem no seu output: forças para operações internacionais e forças para a Defesa Total²⁶. O restante pessoal e estruturas de apoio serão racionalizados e ajustados para atender às necessidades estritas de unidades operacionais, da Defesa Total e de outras tarefas domésticas. Consequentemente, no processo, quartéis militares e vários estabelecimentos deverão ser fechados ou fundidos, criando uma organização totalmente nova e mais magra para maior apoio das capacidades expedicionárias de guerra dinamarquesas.

A estrutura geral das forças armadas

A gestão global das forças armadas dinamarquesas continuará a consistir no Ministério da Defesa e no Comando de Defesa da Dinamarca como duas entidades separadas. As responsabilidades e divisão de tarefas entre o Ministério da Defesa e o Comando de Defesa está atualmente em análise e serão analisados e reorganizados para minimizar sobreposições futuras na administração das forças armadas.

A organização militar consistirá em três comandos operacionais, vários serviços funcionais e escolas militares.

Os atuais três comandos de Material serão integrados num Serviço de Material da Defesa que se encarregará da aquisição de material, atualização, gestão de depósitos e manutenção geral. Todas as tarefas administrativas de pessoal atualmente executadas pelos ramos das forças armadas serão centralizadas numa única entidade, o novo Serviço de Pessoal da Defesa.

Da mesma forma, todas as funções relativas a infraestruturas de defesa, instalações e estabelecimentos, serão centralizadas numa única entidade: o Serviço de Infraestruturas da Defesa.

* Baseado no texto “*Transformation is key to armed forces’ relevance*” do Chief of Defense Denmark, General H.J. HELSØ, traduzido e resumido pelo autor.

²⁶ O conceito de Defesa Total visa garantir que a Dinamarca tem suficientes recursos disponíveis para conter as ameaças contra o país e para lidar com catástrofes de grande dimensão. Engloba a utilização de todos os recursos da sociedade, compreendendo entre outros, os militares, a polícia, a Agência de Gestão de Emergência Dinamarquesa, a Guarda Nacional, o Serviço Nacional de Saúde e as capacidades nacionais de combate de fogo, a fim de manter uma sociedade organizada, funcional e proteger as infraestruturas críticas, a população e os bens nacionais.



Anexo G - O processo orçamental da defesa na Holanda.

Fontes: (NLGOV, 2006) e (Ganzevles, 2013) *

O Ministério da Defesa Holandês está a trabalhar no sentido de estabelecer um novo equilíbrio entre as missões das forças armadas e os recursos que estão disponíveis para realizar essas tarefas, visando garantir a sustentabilidade das forças armadas e criar margem suficiente para o investimento. **Cooperação**, tanto com outros ministérios como com outros países, e **métodos de trabalho orientados para o desempenho** são os conceitos-chave neste processo de mudança.

A fim de melhorar ainda mais a eficiência da organização da Defesa, a orientação política (*policy*), e a implementação e monitorização foram separadas. Como consequência, a organização de gestão do Ministério da Defesa mudou.

Os funcionários civis do ministério e o pessoal de vários serviços dos ramos foram reunidos no novo *Central Staff*. Liderados pelo secretário-geral, o *Central Staff* administra os Comandos Operacionais, através do *Chief of Defence* (CHOD), o *Support Comand* (Comando de Apoio), a *Defence Materiel Organization* (Serviço de Material da Defesa) a *Finance and Control Directorate* (Serviço de Finanças e Auditoria) e a *Personnel Directorate* (Serviço de Pessoal).

A organização da Defesa, compreende quatro Comandos Operacionais: Os comandos da Marinha, do Exército, da Força Aérea e da *Royal Netherlands Marechaussee* (Polícia militarizada). Eles são responsáveis pela tarefa principal da organização da Defesa: o provimento e emprego das unidades militares. A partir da sua posição no *Central Staff*, o Chefe da Defesa (o conselheiro militar mais graduado junto da liderança política) lidera diretamente os comandantes dos Comandos Operacionais. A *Marechaussee* é a exceção, pois depende diretamente do Secretário-Geral.

As agências do *Support Command* e a *Defence Materiel Organization* apoiam os comandos operacionais na execução das suas tarefas principais. Garantem-lhes o fornecimento de serviços e material e, também, a manutenção necessária.

O Modelo de orçamentação holandês

A Holanda adotou um modelo de orçamentação por programas em 2001. O novo modelo permitiu ao governo concentrar-se nos objetivos políticos (resultados dos programas), em vez dos instrumentos, melhorando significativamente a eficiência. O novo orçamento não parte dos fundos a serem gastos, mas sim da política a implementar e dos seus objetivos concretos. A finalidade é fazer com que os objetivos políticos sejam claramente refletidos no orçamento e, *a posteriori*, na prestação de contas. O foco é sobre questões como: O que queremos alcançar? O que vamos fazer para o conseguir? O que estamos dispostos a gastar?

O novo modelo de orçamento foi acompanhado por um novo modelo de contabilidade: o relatório anual, que é a imagem do orçamento foca-se em responder: Será que conseguimos o que pretendíamos? Será que fizemos o que pretendíamos fazer para o conseguir? Custou o que nós pensamos que custaria?

Em termos orçamentais, O planeamento do governo é composto de dois ciclos interligados. Um ciclo plurianual de 4 anos e outro anual.

O ciclo de 4 anos:

Abrange o período da legislatura de quatro anos, é baseado no acordo de coligação parlamentar e define as principais políticas e limites orçamentais.

O ciclo anual:

É focado no orçamento anual para cada departamento do governo (ministério). Cobre um ano com perspectiva dos quatro anos subsequentes (janela móvel). Estabelece as políticas, objetivos e orçamentos.



Todas as despesas e receitas têm de ser concretizadas no ano orçamental a que respeitam, com exceção da designada **margem de final de ano** (1,5% do orçamento total) que pode transitar para o ano seguinte. Após autorização do Ministério das Finanças, essa parcela do orçamento acresce ao orçamento do ano seguinte, sendo o Ministério da Defesa livre na forma de gastar essa margem, desde que relacionada com as tarefas da Defesa. Funciona como um incentivo à poupança, evitando gastos irracionais no final do ano, motivados pelo receio de perder saldos orçamentais.

O planeamento da Defesa

O instrumento de gestão mais importante na organização da Defesa é o processo de **Política, Planeamento e Orçamento (PPO)**, o qual define: o que é que a administração (Ministro da Defesa) quer alcançar (política), o que tem que ser feito para o conseguir (plano do CHOD) e quais serão os custos (orçamento). O processo inicia-se em cada nova legislatura com a elaboração de um **Plano da Defesa** e funciona da seguinte forma:

A liderança política define a visão/ambição para a Defesa e a direção em que a política e a organização de Defesa se devem desenvolver, utilizando diretrizes de política, o mais concretas possível. O Plano da Defesa transforma as políticas em atividades e define a composição das forças, as capacidades e os recursos necessários para cobrir os investimentos e custos operacionais de funcionamento. O Plano da Defesa tem um **ciclo de 4 anos** em linha com o ciclo do governo e um **horizonte temporal até 10 anos**.

Os objetivos do Plano de Defesa e da visão política são transformados em metas que a organização da Defesa visa alcançar em cada um dos anos orçamentais. Os orçamentos descrevem então as atividades que devem ser realizadas para atingir esses objetivos, bem como os recursos que deverão ser utilizados.

Anualmente, o Ministro da Defesa usa o processo de PPO para reavaliar e ajustar com o Secretário-Geral a orientação política, os planos e o orçamento, para que os objetivos previstos no Plano de Defesa para o ano seguinte sejam alcançados.

Após o processo de PPO, os planos são detalhados pelo Chefe da Defesa (CHOD) num diretiva anual para os comandos operacionais e de apoio, definindo metas, missões e atividades e faz a alocação dos recursos financeiros necessários a esses objetivos. O orçamento é executado por programas, medidas e atividades, tendo como referência as capacidades militares aprovadas.

Todo o orçamento da Defesa é dividido nos chamados “Artigos Orçamentais” (*Policy*, Implantação, Marinha, Exército, Força Aérea, Polícia Militar, Apoio, etc.) e dentro dos diversos artigos, são elencadas as diferentes capacidades militares. Diferentes objetivos são especificados em diferentes artigos do orçamento. Na “Política” é referido o que o ministro quer alcançar, na ‘Implantação’ são definidas as missões que o Ministério da Defesa irá executar, nos artigos para os diferentes comandos operacionais, são fixadas as metas de prontidão e no ‘Apoio’, como as unidades serão suportadas.

A função controlo e a responsabilização (*accountability*)

Relatórios mensais mantem o *Central Staff* informado sobre os progressos feitos quanto aos objetivos orçamentais de todo o ministério. Contêm informação sobre metas de *policy*, prontidão e implantação, pessoal, material, serviços, investimentos e custos operacionais. Uma vez por ano, em maio, o Ministério da Defesa reporta os resultados ao Parlamento. Nesses relatórios anuais, o ministro analisa o ano que passou e presta contas sobre a política implementada e os recursos utilizados.

* Baseado no texto “*Introducing the Central Staff of the Netherlands Ministry of Defence*” traduzido pelo autor e na entrevista ao Tenente-Coronel Ganzevles do *NL Central Staff* (Ganzevles, 2013).



Anexo H - O modelo de investimento da defesa do Reino Unido.

A política do VALUE FOR MONEY

Fonte: (UK-GOV, 2004)

O investimento em capital no Ministério da Defesa (MOD) abrange a aquisição de equipamentos de combate, sobressalentes críticos, munições de alto valor e outras infraestruturas (terrenos, edifícios, tecnologias de informação, etc.), necessárias para atingir três objetivos:

- Alcançar o sucesso nas tarefas a realizar internamente e no exterior;
- Prontidão para responder às tarefas que possam surgir;
- Construir para o futuro.

Para garantir o **melhor custo/benefício** (*value for money*)²⁷ na realização destes objetivos opta-se, tanto pelo investimento direto, como pelo investimento indireto, através de Parcerias Público-Privadas, ou de iniciativas de financiamento privado.

Durante anos, muitos projetos foram incluídos nas leis de programação da defesa sem uma avaliação adequada dos riscos ou custos. Muitas vezes, a fim de se incluírem projetos emblemáticos nos programas, os custos foram subestimados pela "conspiração do otimismo", sabendo-se que iram ser cobertos mais tarde, devido ao que eufemisticamente se designava por "excessos de custos".

Em 2002 foi criado o "*Investment Approvals Board*" (IAB), órgão que substituiu o anterior comité de aprovação de equipamentos. O principal objetivo na criação do novo organismo foi garantir que todos os projetos de investimento, incluindo os de equipamentos, seriam sujeitos a um processo totalmente coerente e consistente (mas não burocrático) de análise e aprovação.

O IAB detém as competências para avaliar e aprovar todos os projetos de investimento, incluindo aqueles com menores custos e riscos mais baixos, cuja homologação pode ser delegada. Projetos acima de um determinado valor são analisados obrigatoriamente pelo próprio IAB, que elabora parecer com recomendações ao Ministro da Defesa, para decisão final. O ministro tem também visibilidade sobre todos os projetos importantes, cujas aprovações tenham sido delegadas. O Tesouro, o Ministério do Comércio e Indústria e outros ministérios são envolvidos na tomada de decisão sobre os projetos maiores e mais significativos. O *Policy Paper* nº 5 do Ministério da Defesa, sobre Política de Defesa Industrial, apresenta os principais critérios a levar em conta nas decisões de aquisição, colocando particular ênfase no desenvolvimento de recursos baseados na análise de **custo/benefício dos projetos durante todo o ciclo de vida**.

Os critérios chave de aprovação dos grandes projetos pretendem assegurar, através de uma análise rigorosa, que há uma razão suficientemente forte para investir no projeto em causa, dentro do "envelope" proposto quanto ao custo e calendário de realização. Em essência, os processos de aprovação são projetados para garantir aquisições plenamente justificadas, que representam o melhor custo/benefício (*value for money*) para os contribuintes, e que podem ser adquiridos e sustentados de forma rentável em todo o ciclo de vida.

²⁷ "*Value-for-money*" é a combinação ideal de tempo, custo e eficácia, dentro dos recursos disponíveis. É um conceito relativo, que envolve a comparação de resultados potenciais e atuais de diferentes alternativas de aquisição. O "*value-for-money*" de cada programa é determinado caso a caso, em função das circunstâncias. Fatores não quantificáveis podem ser relevantes para uma boa avaliação do custo/benefício, tais como o registo histórico de um fornecedor e a sua robustez financeira.



Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review

Fonte: (UK-GOV, 2010)

(Extrato do documento de Revisão da Estratégia de Defesa e Segurança)*

“A nossa segurança nacional depende da nossa segurança económica e vice-versa. Por isso, reequilibrar o orçamento de defesa é vital para combater o défice e proteger a segurança nacional deste país.

No entanto, devido à prioridade que damos à nossa segurança nacional, os orçamentos de defesa e segurança irão contribuir para a redução do défice, mas em menor escala do que outros ministérios. O orçamento de defesa vai subir em termos líquidos. Ele vai cumprir a meta de 2% da NATO ao longo dos próximos quatro anos. Esperamos continuar com o quarto maior orçamento militar do mundo.

Iremos reconfigurar as nossas Forças Armadas para torná-las mais capazes de enfrentar as ameaças do futuro.

Esta revisão iniciou o processo para reequilibrar os programas com os recursos, fazendo com que as nossas forças armadas estejam entre as mais versáteis do mundo.

Ações

Esperamos gastar no mínimo 2% do PIB na defesa, sendo realistas sobre o que podemos suportar agora e no futuro, para obter o máximo de capacidades das forças armadas a partir do orçamento de defesa.

O nosso programa "Transformando a Defesa" define metas operacionais, reformas orçamentais e uma nova estrutura organizacional capaz de fornecer forças flexíveis e ágeis de uma forma mais sustentável.

A fim de apoiar as necessidades da segurança nacional de forma mais eficiente, iremos:

- Fornecer as capacidades militares estabelecidas no documento Defesa Estratégica e Análise de Segurança e daí ser capaz de continuar a:
 - Reagir rapidamente a crises;
 - Realizar operações da mesma escala do Afeganistão;
 - Responder a uma variedade de ameaças no futuro;
 - Manter a dissuasão nuclear estratégica do Reino Unido.
- Introduzir um novo modelo operacional simplificado para a defesa que reduz custos operacionais significativamente até 2020, tal como estabelecido nas recomendações da revisão da Reforma da Defesa.
- Reduzir o pessoal regular das Forças Armadas em 33 mil elementos (cerca de 19%) em 2020, aumentando as Forças de Reserva em 50%, ou mais, para cerca de 35.000 em 2018.
- Honrar a *Aliança das Forças Armadas* para garantir que a comunidade das Forças Armadas é tratada de forma justa e não é prejudicada por causa da sua condição militar, abordando questões de habitação e educação para apoiar para veteranos”.

* Traduzido pelo Autor



Apêndice 1 - Plano Geral do Trabalho.

OBJECTIVO GERAL		QUESTÃO CENTRAL
Analisar o atual modelo de financiamento das Forças Armadas portuguesas, identificar eventuais deficiências e lacunas e propor alterações que contribuam para criar um modelo mais equilibrado e sustentável.		<i>De que modo pode a orçamentação plurianual por programas contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas?</i>
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO
OE1: Caracterizar o atual modelo de financiamento das FFAA portuguesas e analisar a evolução da situação orçamental na última década.	QD1: O atual modelo de financiamento das FFAA contribui positivamente para a sua sustentabilidade financeira?	HIP1: A evolução da situação orçamental das FFAA verificada na última década mostra que o modelo de financiamento não garante o necessário equilíbrio e sustentabilidade financeira das FFAA;
OE2: Identificar as principais linhas da mudança em curso na gestão do processo orçamental na Administração Pública em Portugal.	QD2: Quais as principais linhas de mudança da reforma do processo orçamental da Administração Pública atualmente em curso?	HIP2: A reforma do processo orçamental em curso na AP visa um sistema orientado para o desempenho, assente num quadro orçamental plurianual e num modelo de Orçamentação por Programas;
OE3: Analisar a relação entre o planeamento da defesa militar por capacidades, o planeamento orçamental plurianual e a orçamentação por programas.	QD3: O planeamento da defesa militar prevê a necessária coordenação com o planeamento orçamental em todas as suas vertentes?	HIP3: Verifica-se uma falta de ligação efetiva entre o planeamento de forças e capacidades e o planeamento dos recursos para a sua sustentação, que compromete a eficácia do modelo financeiro.
OE4: Analisar os modelos de financiamento das FFAA de alguns países aliados e amigos e avaliar da sua adequabilidade ao caso português;	QD4: Que mudanças metodológicas poderão contribuir para tornar o modelo de financiamento das FFAA mais sustentável?	HIP4: A gestão orçamental plurianual por programas e capacidades é fundamental para uma maior racionalidade, transparência e sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.
OE5: Identificar linhas de ação que tornem o modelo de financiamento das FFAA mais equilibrado e sustentável.		



Apêndice 2 – Capacidades militares no CEDN e na LPM.

CEDN – ponto 8.2	LPM (Anexo - Mapa Financeiro)				
	SCS MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea
Capacidade dissuasora para desencorajar ameaças e capacidade para repor o controlo do território e a autoridade do Estado em caso de agressão	Modernização da base Industrial e Tecnológica da Defesa	Comando e Controlo	Capacidade de Comando e Controlo (*)	Capacidade de Comando, Controlo e Comunicações (*)	Capacidade de Comando, Controlo e Vigilância (*)
Capacidade de resposta rápida, na perspetiva de atuação em qualquer parte do território nacional e, justificando-se, além-fronteiras	Capacidades Conjuntas		Capacidade Submarina	Capacidade de Informações, Vigilância e Reconhecimento	Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti superfície em ambiente Marítimo e Terrestre
Capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, nele se incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo, nacionais	Sistemas de Informação de Gestão		Capacidade Projeção de Força	Capacidade de Reação Rápida	Capacidade de Stocks de Armamento
Capacidade de proteção e evacuação de cidadãos nacionais em áreas de tensão ou crise	Sistema de <i>procurement</i>		Capacidade Oceânica de Superfície	Capacidade de Intervenção	Capacidade de Busca e Salvamento (SAR/CSAR)
Capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas	Alienação de Equipamentos		Capacidade de Fiscalização	Capacidade Mecanizada	Capacidade de Operações Aéreas ASW/ASUW, EW, C2 e ISTAR
Capacidade para, em conjugação com os aliados, prevenir e fazer face à proliferação de armas de destruição maciça			Capacidade Oceanográfica e Hidrográfica	Capacidade de Apoio Geral	Capacidade de Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica
Capacidade de participação em missões de paz e humanitárias, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da União Europeia			Capacidade Assinalamento Marítimo	Capacidade de Sustentação Logística da Força	Capacidade da Componente Territorial e Infraestruturas Aeronáuticas

Continua ...



Continuação

CEDN - 8.2
Capacidade para realizar acordos bilaterais e multilaterais na área de defesa e desenvolver ações de cooperação técnico-militar e militar
Capacidade de, sem prejuízo das missões de natureza intrinsecamente militar, realizar outras missões de interesse público, nomeadamente busca e salvamento, fiscalização da zona económica exclusiva, pesquisa dos recursos naturais e investigação nos domínios da geografia, cartografia, hidrografia, oceanografia e ambiente marinho, apoio à proteção civil e auxílio às populações em situação de catástrofe ou calamidade, e, em colaboração com as autoridades competentes, contribuir para a proteção ambiental, defesa do património natural e prevenção dos incêndios
Capacidade para organizar a resistência em caso de agressão

Fonte: CEDN (Governo, 2003)

LPM				
SCS MDN	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea
		Capacidade de Autoridade Marítima	Capacidade de Ensino, Formação e Treino	Capacidade de Formação Avançada de Pilotos (AEJPT)
		Capacidade de Guerra de Minas	Capacidade de Sustentação	
		Capacidade Reserva de Guerra		
		Capacidade Componente Fixa		

Fonte LPM (AR, 2006a)



Apêndice 3 – Entrevista ao ex-Subdiretor Geral do Orçamento.

Extrato da entrevista efetuada em 7 de fevereiro de 2013 pelo autor, ao Doutor Tiago Joanaz de Melo, Subdiretor Geral do Orçamento, entre junho de 2010 e outubro de 2012. Local: Lisboa

Questão: O planeamento orçamental dos Ramos baseia-se na definição pelo Chefe do Estado-Maior de objetivos estratégicos, dos quais decorrem objetivos operacionais, plano de atividades e daí a proposta orçamental anual. No entanto, neste ciclo não surgem de forma evidente as capacidades militares, figura central do planeamento operacional. Esta falta de ligação entre a parte operacional e financeira não poderá ser considerada uma lacuna do modelo de planeamento?

Resposta: *Concordo. Os objetivos estratégicos e operacionais deviam estar alinhados com a realidade interna ou seja, com as vossas capacidades.*

Hoje em dia, em termos de quadro legal, já se está a começar a promover aquilo que se designa por plano plurianual de atividades. Nós temos dois instrumentos criados na lei:

1- O Quadro Plurianual de Programação Orçamental – que fixa limites de despesa para anos futuros em função de um quadro de previsões macroeconómicas que projeta as receitas esperadas e determina limites máximos de despesas, e que, neste momento, estão organizados por programas, que depois são distribuídos pelos ministérios.

2- Sistema Central de Encargos Plurianuais – Sistema onde se registam os encargos plurianuais previstos para o futuro, mas apenas os que tenham contratos plurianuais em vigor. Ora as despesas futuras previstas para uma determinada capacidade não estão (todas) sustentadas em contratos plurianuais. Por exemplo: o governo não deixa celebrar contratos plurianuais para combustíveis, logo não poderiam ser lá inscritos. Não é solução.

Em termos de planeamento, faz todo o sentido ter um plano plurianual de atividades indexado às capacidades militares. O esquema legal que está montado, que é o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) com metas de desempenho e com indicadores estratégicos (a médio prazo) e os operacionais (anuais) em que os operacionais concorrem para os estratégicos.

O que se vê hoje nos QUAR é que se limitam àquilo que é excecional (projetos com início e fim). Ninguém olha para o QUAR e para o plano de atividades na ótica da atividade corrente, projetando a 4/5 anos os objetivos estratégicos e os operacionais para atingir os primeiros. Simplesmente não é feito!

Questão: De que forma é possível inscrevemos as capacidades militares como estruturas da OP. Faz sentido equipará-las a programas, medidas ou atividades/projetos?

Resposta: *O programa, tal como está, é verticalizado, é uma estrutura político-administrativa pura e dura. Cinge-se a um por ministério. Não quer dizer que não possa ser autorizada a criação de vários programas na Defesa, pois há exceções no Ministério das Finanças e na Educação. O que não pode de todo acontecer é a partilha de um programa por vários ministérios. No entanto, é preciso ter em conta que as transferências orçamentais entre diferentes programas são muito burocráticas, pois carecem de autorização da Assembleia da República. No entanto, uma das grandes*



recomendações do relatório da OCDE ainda por materializar é a simplificação das transferências orçamentais e a maior responsabilização dos Ministérios nesta matéria.

As medidas são uma boa possibilidade. A medida foi criada como uma medida de política. Hoje em dia ela está “colada” à classificação funcional, é uma redundância. Em 2013 voltou a ser autorizado aos ministérios criarem outras medidas que não as “coladas” à classificação funcional. Continuam a ser transversais, mas não quer dizer que não sejam específicas de um determinado organismo. Por isso, seria possível utilizar essa dimensão para as capacidades militares.

Quanto às atividades, inicialmente, quando surgiu a OP era permitido aos ministérios criarem livremente as suas atividades (no máximo de 6); pretendia-se uma espécie de contabilidade analítica interna através da classificação orçamental.

Depois, foram uniformizadas para toda a Administração Pública, mas isso não serviu para nada e os ministérios deixaram de tirar partido dessa dimensão porque deixaram de se rever nas listas de atividades obrigatórias. Hoje, esta informação não é usada pela DGO para qualquer análise. Não há quadros com informação por atividade, nem pelos ministérios.

Assim, temos duas dimensões orçamentais neste momento que são completamente despicientes: A medida, porque está “colada” à dimensão funcional (não tem nenhum valor acrescentado) e as atividades tipificadas que não tem aderência nenhuma à realidade dos serviços.

Questão: Hoje, os programas e as medidas parecem demasiado agregados. Apenas um programa por ministério, somente por razões de flexibilidade orçamental, não é uma subversão do espírito da OP?

Resposta: Sim, é verdade. Para que as FFAA possam planear e executar o orçamento por capacidades não faz sentido criar novas estruturas (mesmo que só internas). Devem usar a estrutura existente adaptada à realidade, nem que seja preciso que o Ministro da Defesa exponha o assunto ao Ministro das Finanças.

O governo e a troika consideram haver excessiva fragmentação orçamental em Portugal. Vide a Lei 64-C/2012 (Grandes Opções 2013). Há vontade de eliminar a fragmentação em termos orgânicos (temos excesso de organismos) e em termos das estruturas de classificações económicas, orgânicas e funcionais.

Quando se implementa orçamentação por desempenho, temos que nos libertar das classificações tradicionais, diminuindo muito o seu detalhe. Não há um modelo único, mas muitos países executam o orçamento ao nível dos agrupamentos e depois desagregam a informação na contabilidade (POCP).

Aliás, este conceito de capacidade também era interessante aplicar nas autarquias.

Questão: De que forma esta alteração poderia contribuir para a transparência e responsabilização relativamente às opções tomadas em termos de planeamento?

Resposta: Numa ótica de accountability e de transparência pura e dura, defendo que devíamos ter as capacidades em dimensões que possam ser apresentadas em mapas que decorrem de estruturas que possam ser publicitáveis. E onde é que elas estão? Nas estruturas dos sistemas centrais do Ministério das Finanças na DGO (programas, medidas e atividades/projetos). Se a Defesa tem um sistema que envia essa informação para lá através do Sistema de Informação de Gestão Orçamental, então deviam inserir as vossas capacidades, e era um conceito extraordinariamente interessante para ser



adotado, em vez daquela dimensão que não é utilizada, que é a medida. Ela foi “colada” à classificação funcional para facilitar a vida a todos (DGO e Ministérios).

Questão: O que pensa da seguinte equiparação:

Medidas = Capacidades operacionais

Atividades = Subcapacidades = Atividades do SEM/BW

Ações e Elementos de Ação, como até aqui, mas ao serviço das capacidades.

Resposta: *Creio que uma proposta estruturada nesse sentido terá aceitação na DGO. O novo subdiretor está sensível a esta problemática.*

Acho que é uma solução que tem muito interesse de futuro e que está alinhada com aquilo que é a visão de futuro do Secretário de Estado do Orçamento.

Neste momento está criado um grupo de trabalho que já está a pensar em rever aquilo que vai ser o novo modelo de gestão orçamental e isto parece-me uma evolução interessante do ponto de vista da gestão, porque existe vontade de reduzir a desagregação de algumas dimensões tradicionais. Sem isso, não é possível aplicar a orçamentação por desempenho.

Muito sinceramente, julgo que esta proposta pode ser muito bem recebida pelo Secretário de Estado do Orçamento. Reduzir a fragmentação orçamental está dentro daquilo que é a estratégia deste governo.

Questão: Gestão por desempenho ou gestão baseada no desempenho?

Resposta: *Gestão baseada no desempenho em que os resultados e a avaliação da performance são apenas mais um fator a ter em conta na atribuição de recursos para o(s) ano(s) seguinte(s). Todas as experiências internacionais em que se fez depender a atribuição de recursos apenas do desempenho, acabaram por não vingar. Por vezes, as condicionantes e ambiente de cada organismo são muito diferentes para poderem ser comparáveis, assim como os objetivos estabelecidos para cada um apresentam graus de dificuldade muito diferentes.*

**Apêndice 4 - Lista dos entrevistados, locais e datas das entrevistas.**

Entrevistados	Função	Local	Data
Doutor Rogério Rodrigues	Inspetor Geral da Defesa Nacional	Lisboa	23-11-2012
Vice-Almirante Reis Rodrigues	Ex Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada	Lisboa	24-11-2012
Coronel José Varela	Diretor da Direção de Serviços de Planeamento e Controlo da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional	Lisboa	04-12-2012
Coronel Guilherme Lobão	Assessor do Gabinete do CEMGFA	Lisboa	04-12-2012
Capitão de Mar-e-Guerra Ramalho da Silva	Diretor de serviços de Programação e Relações Externas da Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa	Lisboa	12-12-2012
Capitão de Mar-e-Guerra Silva Ramalheira	Diretor de Administração Financeira da Superintendência dos Serviços Financeiros da Marinha	Lisboa	12-12-2012
Tenente-Coronel David Gaspar	Chefe de Repartição de Gestão Orçamental da Direção de Finanças da Força Aérea	Lisboa	18-12-2012
Tenente-Coronel Carlos Páscoa	Divisão de Operações do Estado-Maior da Força Aérea	Lisboa	18-12-2013
Coronel Armindo Sampaio	Chefe do Órgão de Administração e Finanças do EMGFA	Lisboa	20-12-2012
Capitão de Fragata Antunes Dias	Adjunto da Direção de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA	Lisboa	20-12-2012
Doutor Mário Monteiro	Diretor do Serviço do Orçamento da Direção-Geral do Orçamento	Lisboa	21-12-2012
Engenheiro Cirilo Lobo	Chefe da 2ª Delegação da Direção-Geral do Orçamento	Lisboa	21-12-2012
Major Pinto Cano	Chefe da Repartição de Gestão Orçamental da Direção de Finanças do Exército	Lisboa	21-12-2012
Major-General Rui Clero	Diretor de Serviços da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional	Lisboa	11-01-2013
Doutor Tiago Melo	Ex- Subdiretor da Direção-Geral do Orçamento - MF	Lisboa	07-02-2013
Capitão de Mar-e-Guerra Sousa Costa	Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional	Lisboa	11-01-2013



Entrevistados	Função	Local	Data
Tenente-Coronel Jan Willem Ganzevles	Departamento de Planeamento do Ministério da Defesa Holandês	Haia por mail	20-02-2013
Coronel António Salvado	Diretor da Direção de Serviços de Sistemas de Informação e Tecnologias de Informação / Sistema Integrado de Gestão da Secretaria-Geral do MDN	Lisboa	27-02-2013
Professor Doutor Pedro Pita Barros	Professor Catedrático de Economia da Universidade Nova de Lisboa	Lisboa	08-04-2013



Apêndice 5 - Diagrama de validação das hipóteses.

Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação das Hipóteses	Resposta à Questão Central
<i>De que modo pode a orçamentação plurianual por programas contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas?</i>	QD1: <i>O atual modelo de financiamento das FFAA contribuí positivamente para a sua sustentabilidade financeira?</i>	HIP1: <i>A evolução da situação orçamental das FFAA verificada na última década mostra que modelo de financiamento não garante o necessário equilíbrio e sustentabilidade financeira das FFAA</i>	HIP1 validada. (pp. 19)	<i>O reforço do comprometimento político com a Defesa Nacional, associado a uma gestão orçamental por desempenho baseada em programas alinhados com as capacidades militares e em orçamentos plurianuais que articulem o planeamento operacional dessas capacidades com os recursos necessários para a sua edificação e sustentação, contribuem decisivamente para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas.</i> (pp. 53)
	QD2: <i>Quais as principais linhas de mudança da reforma do processo orçamental da Administração Pública atualmente em curso?</i>	HIP2: <i>A reforma do processo orçamental em curso na AP visa um sistema orientado para o desempenho, assente num quadro orçamental plurianual e num modelo de Orçamentação por Programas.</i>	HIP2 validada. (pp. 29)	
	QD3: <i>O planeamento da defesa militar prevê a necessária coordenação com o planeamento orçamental em todas as suas vertentes?</i>	HIP3: <i>Verifica-se uma falta de articulação efetiva entre o planeamento de forças e capacidades e o planeamento dos recursos para a sua sustentação que compromete a eficácia do modelo financeiro.</i>	HIP3 validada. (pp. 36)	
	QD4: <i>Que mudanças metodológicas poderão contribuir para tornar o modelo de financiamento das FFAA Armadas mais sustentável?</i>	HIP4: <i>A adoção da gestão orçamental plurianual por programas e capacidades é fundamental para uma maior racionalidade, transparência e sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA</i>	HIP4 validada. (pp.50)	