



1.27 • Conjuntura internacional

Evolução e comparação da despesa em Defesa Nacional em Portugal

Marco Ferreira
Sandro Mendonça

TRADUZIR EM NÚMEROS a implementação das funções de Defesa Nacional (DN) em Portugal poderia parecer ser uma tarefa simples. Contudo, nem sempre os dados nacionais são facilmente acessíveis ou estão prontos a utilizar, nem as comparações internacionais são lineares ou clarificadoras. Não existe, também, que seja do nosso conhecimento, uma análise sistemática previamente elaborada para o caso português com base em dados sobre despesas e investimento, tendências e pontos de viragem. Este é, parece-nos, um campo ainda relativamente bravo e pouco cartografado onde é importante abrir caminho.

Estamos, portanto, interessados na apreciação longitudinal e comparada da expressão financeira do fenómeno da DN em Portugal. Tentaremos produzir um esboço sobre como algumas variáveis têm evoluído no tempo e no contexto internacional. A nossa abordagem será quantificada sempre que possível e incidiremos especialmente sobre o nível e a dinâmica dos encargos com DN. Como, então, se tem estruturado a produção deste bem público chamado “defesa” no caso português?

Dinheiros para a defesa, que grandezas?

Como em muitas áreas da conversação pública, a despesa do Estado em DN é menos compreendida com exactidão do que discutida com precisão. Vale a pena, portanto, descrever e interpretar as realidades a partir de fontes de primeira ordem. O objectivo é colocar o debate numa base empiricamente sólida para que a concorrência de argumentos seja informada e consequente.

Tendo em conta os dados resultantes da Conta Geral do Estado, a função de DN tem tido uma execução orçamental relativamente estável ao longo dos anos. O montante efectivamente gasto entre 1997 e 2011 pode ser observado no gráfico *Despesa Pública Efectiva*, valores correntes sem correcção pela inflação. A despesa convergiu lentamente com o valor de referência de 2 milhares de milhões de euros (2 MM). O único ano em que a despesa com a DN excedeu claramente esse limiar foi 2010, devido à contabilização coinciden-

te da recepção de material submarino, terrestre e aéreo. Com essa notável excepção, e embora com uma tendência crescente (mas ténue), a totalidade da despesa do Estado com a Defesa Nacional manteve-se entre 1,9 e 2,1 MM a maior parte dos anos desde a viragem de século.

Estes factos podem ser confirmados se considerarmos dados sobre a despesa em DN a preços constantes. Se colocarmos de lado o ano 2003, com um valor particularmente baixo, e 2010, com um valor particularmente elevado, a despesa em termos reais aparenta manter-se praticamente constante. A tendência de crescimento que vinha do início da década é interrompida e assiste-se a uma estagnação, isto apesar da contabilização dos helicópteros em 2006, dos C-295, dos submarinos em 2010 e dos Pandur em 2010 e 2011.

“**No espaço público a despesa do Estado em Defesa nacional é menos compreendida com exactidão do que discutida com precisão.**”

A tabela *Despesas de DN por habitante* mostra a DN corrigida pela dimensão da população. A preços correntes o montante “despendido em média” por cada elemento da população residente aumentou 32,9% mas em termos reais quase metade disso, 15,8%. No entanto, o valor por cidadão a preços correntes ultrapassou os 200€ no atípico ano de 2010, o que em termos reais foi a maior despesa desde 2003.

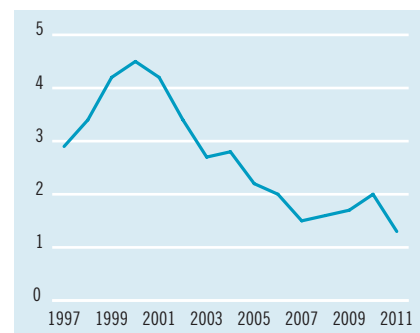
A defesa nas finanças públicas, que importância relativa?

Durante estes anos a afectação de recursos à DN não acompanhou o andamento geral da despesa pública agregada. Como é possível constatar a partir do gráfico *Peso da DN*, entre 1997 e 2011

o peso da DN na despesa pública passou por uma “bolha” relativa em torno do ano 2000 mas entrou desde aí numa trajectória descendente. Assim, de um pico verificado em 2000 com 4,5% da despesa pública até a um mínimo observado de 1,3% no último ano disponível, 2011, podemos observar a perda da importância quantitativa desta função no portfólio de responsabilidades levadas a cabo pelo Estado.

Importa, no entanto, olhar os números em perspectiva: tratando-se de um rácio teremos também de ter em conta o denominador para percebermos o andamento do indicador “despesa em DN /despesa pública”. A partir do início da década de 2000, que não se pode dissociar da transição para a moeda única, a despesa pública expressa uma tendência ascendente marcada por alguma volatilidade: estabilização em meados da década e crescimento com a crise do final da década.

Ao compararmos no gráfico *Evolução da despesa pública* a partir de um ano base, por exemplo 1997, vemos que a despesa em DN deixou de acompanhar os restantes gastos do Estado. Em 2011 a despesa em DN era apenas 1,4% do que era em relação a 1997 enquanto a despesa pública era 3,2% maior. Ou seja, se a alocação de recursos financeiros para DN tivesse acompanhado o movimento da despesa total do Estado que, no período compreendido entre 1997 e 2011, aumentou de cerca de 50 MM para mais de 150 MM, esta teria

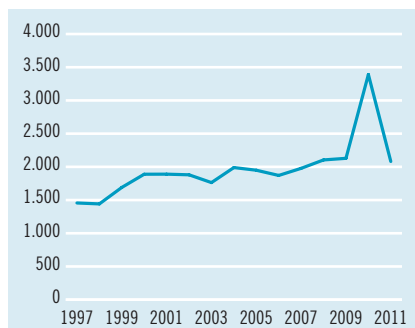


Peso da DN na execução orçamental (em % da despesa total do Estado). Fonte: A partir da *Conta do Estado*.

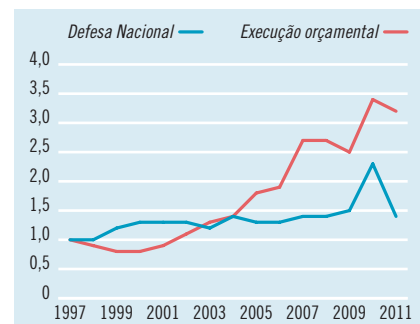
	Preços correntes	Preços constantes
2010	208,9	186,5
2009	189,2	171,2
2008	187,8	170,3
2007	171,3	158,3
2006	165,7	157,4
2005	185,6	181,1
2004	171,0	171,0
2003	157,2	161,0

Despesas em DN por habitante.

Nota: Valores reais a preços de 2004. Fonte: Cálculos próprios a partir dos Anuários de Defesa Nacional de 2009 e 2010.



Despesa pública efectiva em DN (milhões de euros a preços correntes). Fonte: A partir da *Conta do Estado*.



Evolução da despesa pública em número-índice (base 1997, em %). Fonte: Cálculos próprios a partir da *Conta do Estado*.

	OTAN	Euro-OTAN	EUA	Bélgica	Holanda	Espanha	Portugal
2000-2004	2,6	1,9	3,4	1,3	1,5	1,2	1,7
2005-2009	3	1,8	4,5	1,1	1,5	1,2	1,5
2010	3,4	1,7	5,4	1,1	1,4	1,1	1,6
2011	3	1,6	4,8	1,1	1,3	0,9	1,5

Despesas em DN no PIB, Portugal versus países de referência. Nota: Esta metodologia difere das metodologias em contas nacionais, sendo a tendência surgirem valores mais altos, uma vez que se consideram despesas normalmente não contabilizadas nos orçamentos nacionais de defesa. Fonte: Cálculos próprios com base em *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*.

atingido em 2011 um valor acima de 4,5 MM€ em vez dos cerca de 2 MM€ efectivamente realizados. Esta realidade traduz opções políticas, nem sempre expressamente assumidas, com o discurso anual dos Orçamentos para o Ministério da Defesa a ser pautada por afirmações de que se mantém ou reforça a disponibilidade orçamental. Não é esta a paisagem que resulta dos números.

A defesa em relação às funções de soberania, que correspondências?

Olhando para a realidade mais próxima das despesas em segurança e ordem pública (SeOPs), as quais também expressam uma evolução relativamente contida, vê-se a perda relativa de peso da despesa realizada com a DN. Verifica-se no gráfico respectivo que, no início da série, as dotações estão a níveis semelhantes, até com uma dimensão um pouco maior para a Defesa Nacional em relação à segurança interna. Nos 15 anos em análise, no entanto, enquanto as segundas aumentaram a sua dotação em 150%, a DN aumentou apenas 50% (novamente, com excepção para o ano de 2010, pelas razões já assinaladas). No geral verifica-se por sua vez a perda de expressão das funções de soberania no seu conjunto face às chamadas funções sociais do Estado (Saúde, Educação e Segurança Social).

A defesa em Portugal, que comparações internacionais?

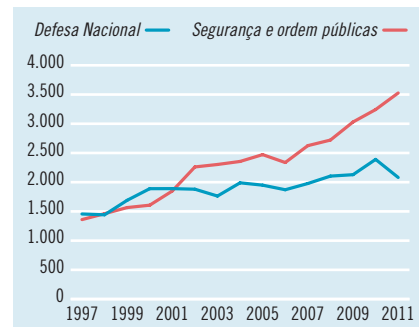
No contexto da OTAN utilizam-se dados mais recentes disponíveis, referentes a 2011, e destaca-se a média de todos os países OTAN, a média dos países europeus integrantes da organização e alguns países individuais (seleccionados com base em critérios de comparabilidade, v. g. proximidade geográfica e dimensão populacional). Na tabela *Despesas em DN no PIB*, verifica-se que a despesa com DN relativamente ao produto em Portugal é relativamente estável. No entanto, ressalta a existência de alguma rigidez em matéria de consolidação orçamental nesta área quando comparada com os outros países europeus.

No quadro europeu os dados compilados pelo Eurostat permitem observar que, no seio da UE,

Portugal tem estado sistematicamente abaixo dos outros países. Ao tomarmos como referência o peso da despesa colectiva em serviços de defesa no PIB da UE-15 (onde em 1995 se gastava 1,8% do orçamento público em defesa e em 2010 se gastava 1,6%) Portugal surge abaixo da média embora com a “anomalia” dos anos finais da série. Ou seja, Portugal partia com 1,7% em 1995 e chegava a 1,2% em 2007, altura em que salta para 1,7% em 2010. Uma observação: note-se novamente que este indicador é um rácio e que 2007 é o último ano “pré- crise”, isto é, a contracção em termos reais do PIB importa para a evolução dos números reportados (entre 2007 e 2012 a economia portuguesa retraiu 8,2% em termos reais enquanto os dados disponíveis para 21 países da UE mostram que esta terá caído apenas 4,3%).

No que toca ao peso da despesa com pessoal constante no gráfico respectivo, é possível verificar que Portugal se situa num patamar muito elevado, acima de qualquer um dos países com os quais directamente se compara. De notar, contudo, que pode ser precipitado concluir de imediato que tal significa a necessidade de reduzir a despesa com pessoal, pois poder-se-ia teoricamente estar perante uma situação de insuficiência de despesa de investimento em equipamento. Ou seja, em Portugal em 2011 a componente dos custos com o pessoal foi 78,5% do total: isso deve-se a esses custos absolutos serem muito baixos? Qualquer conclusão definitiva terá de ser suportada em considerações abrangentes e análise detalhada. Existem, no entanto, dados relativos quer, por um lado, à relação entre efectivos do Quadro Permanente e em regime de contrato quer, por outro lado, relativos à relação entre oficiais, sargentos e praças, que apontam para uma estrutura desequilibrada ao actual momento das Forças Armadas, com impacto na capacidade de gerar produto operacional de forma eficiente.

O mesmo padrão onde sobressai Portugal é, no entanto, obtido uma vez mais agora na tabela *Militares na população* quando se considera o rácio geral de número de militares por cada mil habitantes. Assim, e no actual cenário de contenção generali-



Despesa em DN e segurança e ordem públicas (valores nominais em milhões de euros). Fonte: Cálculos próprios a partir da *Conta do Estado*.

zada da despesa do Estado, será muito difícil conceber um modelo de reequilíbrio que não inclua, a médio prazo, uma racionalização dos efectivos no contexto de uma revisão urgente do modelo de funcionamento das forças armadas com incidência, nomeadamente, nos já mencionados rácios entre militares do Quadro Permanente e Contratados e entre Oficiais, por um lado, e sargentos e praças, por outro, bem como do regime de reserva, o qual é actualmente dificilmente justificável.

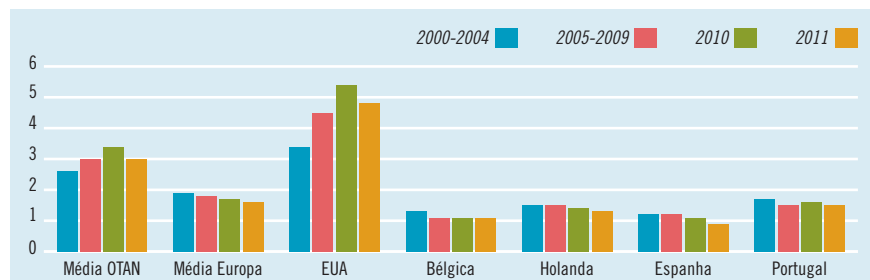
A despesa portuguesa em defesa, que conclusões preliminares?

Uma adequada identificação de tendências estáveis e quebras de trajectória implica a consideração de períodos temporais alargados e o exercício de uma confrontação internacional com base em estatísticas de qualidade. Ao nível interno constata-se uma compressão relativa nos gastos com DN no quadro dos gastos gerais do Estado, em particular se tivermos como referência outras despesas de soberania e ordem pública. Ao nível externo verifica-se uma despesa abaixo da média da OTAN e da UE. Verifica-se, no entanto, como muito notório na despesa pública portuguesa o peso do compromisso com a aquisição de equipamentos de grande vulto assim como o peso dos encargos com pessoal no contexto dos nossos países de referência.

A ausência de linhas de investigação sustentadas nesta matéria não tem promovido a qualidade da discussão pública, por vezes toldadas pelo acidental em vez do essencial. Estudos mais aprofundados produzirão elementos mais sólidos que permitem, mas não garantem, a formulação de políticas exequíveis e sustentáveis. Na generalidade dos países desenvolvidos, este é um pressuposto tido como indispensável. Em Portugal não poderá ser diferente. ■

	Militares	População	Militares por 1.000 habitantes
Bélgica	32.000	11.041.266	2,90
Dinamarca	18.000	5.580.516	3,23
França	227.000	65.397.912	3,47
Alemanha	205.000	81.843.743	2,50
Holanda	48.000	16.730.348	2,87
Portugal	39.000	10.541.840	3,70
Espanha	127.000	46.196.276	2,75

Militares na população em 2011, vários países. Fonte: Cálculos próprios, dados OTAN e Eurostat.



Despesa em Defesa (em % do PIB). Fonte: Cálculos próprios com base em *Financial and Economic data relating to NATO Defence*.