

Orçamentos de Defesa dos Países Industrializados - Perspetivas

Tenente-general PilAv
Alfredo Pereira da Cruz





Figura 1 - USAF New Fighter (Project).

Perspectiva Histórica

Determinar os níveis adequados da despesa e carga financeira durante os conflitos entre nações tem sido um dos principais problemas fiscais que os Estados e as Nações se têm debatido ao longo da sua história milenar. Todavia, a análise destas matérias continua a ser de uma enorme atualidade. A maioria dos governos dos países ocidentais debatem o planeamento e a elaboração dos seus orçamentos com o dilema, sempre presente, entre a segurança e o bem-estar social dos seus cidadãos.

As sociedades na antiguidade eram, nos aspetos administrativos, fiscais, tecnológicos, e mesmo na procura de materiais para a consecução da guerra, normalmente, muito menos complicadas em termos de planeamento. Os fatores mais delicados eram frequentemente aqueles ligados com a manutenção das rotas de abastecimento das forças combatentes. Por outro lado, eram sociedades de subsistência, onde se tornava difícil extrair recursos massivos para o esforço da guerra, pelo menos até à chegada dos Impérios Romano e Bizantino.

Para melhor compreender as várias tonalidades da história da economia temos que

analisar o fenómeno chave dos gastos na defesa, nomeadamente: os custos; o investimento e os encargos com as guerras; a criação dos estados soberanos; e o aumento do papel dos governos na vida dos cidadãos, especialmente desde o século XIX. As civilizações ribeirinhas da antiguidade empalideciam quando se comparavam com o poder militar e económico do Império Romano, uma das organizações militares mais poderosas e mais eficientes da história da humanidade. Os gastos com a defesa, durante a duração do Império Romano, eram a maior rubrica da despesa pública.

Durante a Idade Média, no período a seguir às invasões bárbaras, assistiu-se ao aparecimento do sistema europeu do feudalismo. Neste sistema, na ausência de um estado central forte, eram os senhores da terra (nobres) que, dispondo de forças pseudomilitares, garantiam a expensas próprias, sempre que solicitados pelo Soberano, a segurança do Reino. Na maioria das situações de guerras durante o período feudal, os soldados não eram pagos, ou o eram através de autorização da pilhagem nos campos de batalha e das populações dos estados vencidos, após o fim das batalhas. Havia, no entanto, uma exceção, as forças navais, estas dependiam diretamente do Reino (marinhas reais) e eram suportadas pelos fundos reais. No caso de Portugal, foi no reinado de D. Dinis (1279-1325) e através de uma Carta Régia, que foi instituída em definitivo a Marinha Portuguesa (1308) (Maia & Sousa, 2017). Nações como Portugal, a Holanda, a Espanha e a Inglaterra tornaram-se, no período anterior às guerras napoleónicas (época dos descobrimentos e do comércio das especiarias), “líderes sistémicos”, em virtude das suas vastas frotas e à sua expansão comercial. Por força das suas riquezas e por serem estados economicamente coesos, foram capazes de sustentarem os custos com a sua defesa.

Por volta do século XVII, com o aumento significativo dos conflitos armados, da evolução tecnológica e dos custos do armamento, as nações envolvidas em guerras ficavam cada vez mais dependentes do acesso ao crédito de longo prazo. Frequentemente, as nações que esgotavam os fundos para prosseguir a guerra, acabavam por capitular ou render-se. Durante os séculos XVI e XVII, as percentagens sobre o Produto Interno Bruto (PIB/GDP) para os orçamentos dedicados à defesa rondavam os 60% (Elorant, 2005).

Na “Era da Revolução Industrial”, do aparecimento dos exércitos nacionais e da Guerra Total, assistiu-se a um novo paradigma nos custos financeiros da defesa e na sua quota-parte dentro PIB de cada Estado. Havia um novo tipo de mobilização, que se foi tornando mais ou menos permanente durante o século XVII. Os governos centralizados da altura necessitavam de novos conceitos de tesouraria e finanças. O século XIX foi a montra das reformas do mundo civilizado, administração pública centralizada, orçamentos equilibrados, inovação nos sistemas bancários públicos e na gestão da dívida pública, e confiança no sistema de tributação direta ao rendimento. Pela primeira vez na história, como corolário da Revolução Industrial, estas reformas eram apoiadas financeiramente com a disseminação da industrialização e do aumento da produtividade, o que significava maior riqueza. É interessante realçar que, embora os custos com a defesa tenham aumentado progressivamente durante o século XIX e no princípio do século XX, a sua quota-parte em termos de PIB desceu significativamente (entre 3% a 5%), com a exceção do Japão (6,1%) e os Estados Unidos da América (EUA) uns parcos 0,7% (Elorant, 2005).

A Guerra-Fria

O fim da II Guerra Mundial (II GM) trouxe uma nova realidade e novas responsabilidades para os EUA no mundo da política e das relações internacionais. A sua forte economia, desenvolvida durante os cinquenta anos anteriores, era o garante da sua liderança militar. A formação da NATO (North Atlantic Treaty Organization - Organização do Tratado do Atlântico Norte), em 1949, surge como resposta dos EUA e dos países europeus ocidentais à crescente ameaça da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), nos planos ideológico e de segurança.

A URSS, enquanto uma das potências vencedoras da guerra, assumiu uma postura beligerante e de tentativa de domínio político e ideológico dos países da Europa Ocidental. Numa campanha política muito bem orquestrada por Estaline, a URSS alarga o seu controlo ideológico e político aos países do Leste europeu. Como afirmou Winston Churchill, em março de 1946, na Universidade de Westminster College, em Fulton, nos EUA “(...)de Stetin no Báltico até Trieste no Adriático, uma cortina de ferro desceu sobre o continente(...)”. O discurso de Churchill foi considerado por muitos como o “tiro” que anunciou o começo da “Guerra-Fria” (Gilbert, 2002).

Como resposta à constituição da NATO foi edificado, sob a liderança da URSS, o Pacto de Varsóvia, formado pela maioria dos países socialistas do Leste Europeu.

O pós-guerra significou para os países ocidentais, nomeadamente os países europeus, uma mudança radical nas despesas públicas e nos níveis de tributação. A criação dos “Welfare States” (Estado-providência ou Estado social) representou em média um aumento de cerca de 30%, durante os anos de 1950, e subiu para mais de 40% durante os anos de 1970.

Como é bem conhecido, os custos com a defesa das nações estão intimamente ligados com a guerra. Em tempo de paz, poucos Estados despendem mais que 5% do seu PIB na sua estrutura militar. Durante a “Guerra-Fria”, os orçamentos da defesa da maioria dos países aliados europeus foram de cerca de 2% dos seus respectivos PIB.

Há dois métodos claros de medir os gastos com a defesa. O primeiro, é fazer o cálculo em termos de custos reais, o segundo, é analisá-lo sob a perspectiva de uma percentagem do seu PIB. As despesas da defesa em custos reais são importantes para o desfecho final da guerra. Todavia, a análise dos orçamentos de defesa, em termos de percentagem do PIB, permito-nos perceber melhor as prioridades e as ambições de um país.

As despesas militares subiram durante o processo e atingiram um nível máximo durante os primeiros anos da “Guerra Fria”. Entre 1952/54, os custos com a defesa nos EUA subiram cerca de 10%, o que representou, durante alguns anos no pós-guerra, 6,7% do PIB americano. A França e a Grã-Bretanha, exauridas economicamente com a guerra, acompanharam os EUA neste esforço de rearmamento, embora com um nível de despesas

muito mais baixo.

A “Guerra Fria” representou uma corrida desenfreada aos armamentos, com um enorme investimento de ambos os lados, em armas nucleares, aviões, navios, submarinos, carros de combate, entre muitos outros tipos de armamento. Estima-se que os avanços tecnológicos induziram um aumento médio, em custos reais na defesa, de cerca de 5,5% nos pós-guerra (II GM). Todavia, os custos de pessoal e a sua manutenção nos orçamentos da defesa mantiveram-se, para a maioria dos países aliados, como as rubricas com maiores custos financeiros. É muito importante enfatizar que, nos atuais orçamentos de defesa, no referente aos custos dos recursos humanos, nada mudou, ou talvez tenha piorado. Há países que, durante as quase duas primeiras décadas do século XXI, atingiram valores nas rubricas de recursos humanos cerca de 80% dos seus orçamentos de defesa (Roser & Nadgy, 2019).

A Guerra Assimétrica

Com o fim da “Guerra-Fria”, com o desaparecimento da URSS e o fim do Pacto de Varsóvia, e à conseqüente diminuição das ameaças, assistiu-se a uma redução nos custos militares com a segurança e defesa, que se estimam tenham atingido cerca de 30%, entre os anos 1989/96. Contudo, em termos globais, os custos com a defesa continuam a ser bastante elevados e estão praticamente concentrados em apenas quinze países, particularmente os mais industrializados. Os custos financeiros destes países com a sua defesa representaram, em 1999, cerca de 80% dos gastos globais com a segurança.

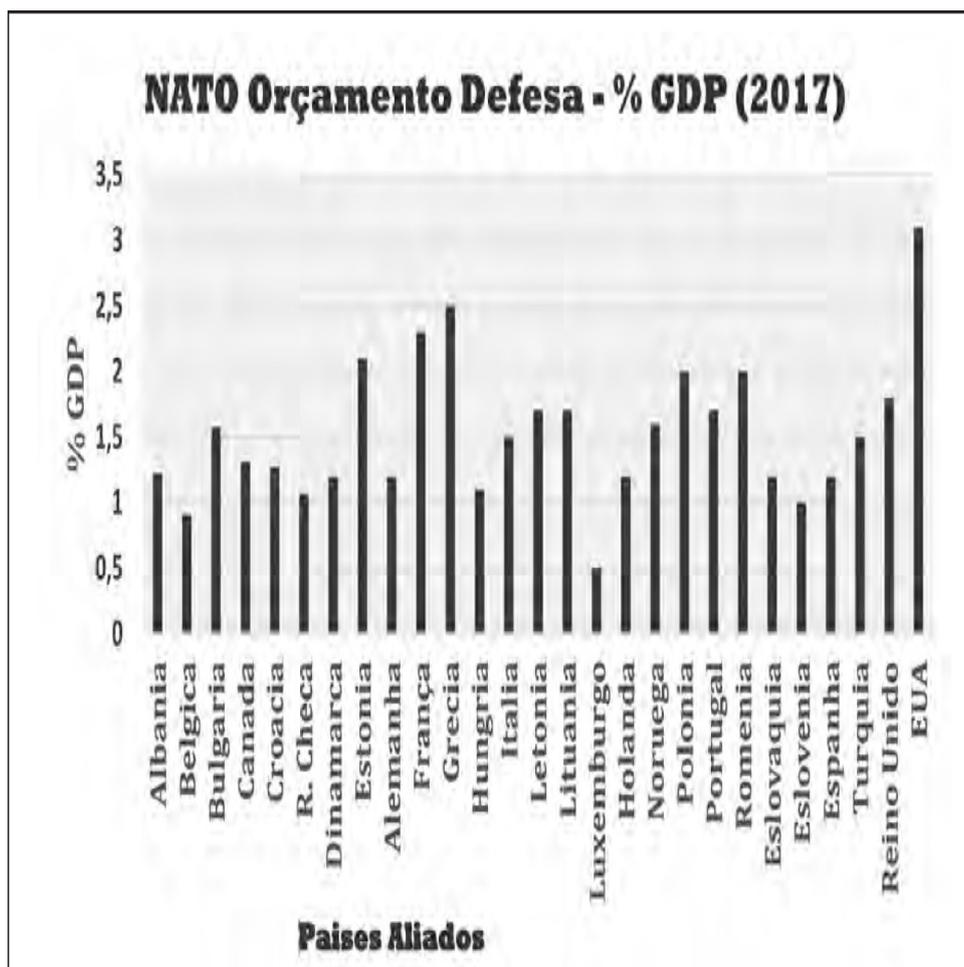
O século XXI representa, em termos económicos e financeiros, o aparecimento de uma nova globalização. Todavia, esta realidade representa também o surgimento de um novo paradigma das ameaças globais. Surgem novos atores, estados párias, estado falhados, grupos terroristas e insurgentes, organizações de narcotráfico e de tráfico de seres humanos. É notório e bem visível a tendência para o aumento dos orçamentos de defesa, particularmente dos países mais industrializados. Na Cimeira da NATO, realizada na cidade de Praga, República Checa, em novembro de 2002, todos os países aliados concordaram no aumento dos seus orçamentos de defesa para, ou pelo menos, não descerem abaixo de 2% dos seus PIB. Infelizmente, para a maioria dos países europeus, tal nunca veio a acontecer (Prague Summit, 2002). Na atualidade, há vários países aliados, nomeadamente, os estados menos desenvolvidos e de menores recursos financeiros, em que os orçamentos de defesa desceram para números perto ou abaixo de 1% do PIB.

“Remando contra a maré”, os presidentes americanos Bill Clinton, George W Bush e Barack Obama, durante os anos que seguiram à Cimeira de Praga, solicitaram reiteradamente que o número de 2% do PIB fosse rigorosamente cumprido. Recentemente, durante uma visita do Presidente Donald Trump à Europa, a questão foi de novo levantada pelo presidente americano, de forma veemente e, digamos, de forma algo agressiva. O Presidente pediu, ou quase exigiu, para os países europeus da Aliança

rapidamente aumentarem os seus orçamentos de defesa, através de uma real contribuição para a defesa comum da Aliança.

A números de 2016, referentes aos países da NATO, apenas a Estónia, a França, a Grécia e a Turquia estavam acima dos 2% do PIB e, claro, os EUA com 3,3% do PIB e um total de mais de 600 biliões de US\$. Os números em 2017 melhoraram, a Estónia, a Grécia, a Polónia, a Roménia e o Reino Unido estão acima dos 2% dos respetivos PIB. Os EUA aumentaram o seu orçamento de defesa para 3,58% do PIB, cerca de 700 biliões de US\$ (Defence Expenditure of NATO Countries, 2010-2017). Importa relevar que o Reino Unido, entre 2015 e 2016, teve um orçamento de defesa abaixo de 2% do PIB, tal já não acontecia desde 2003.

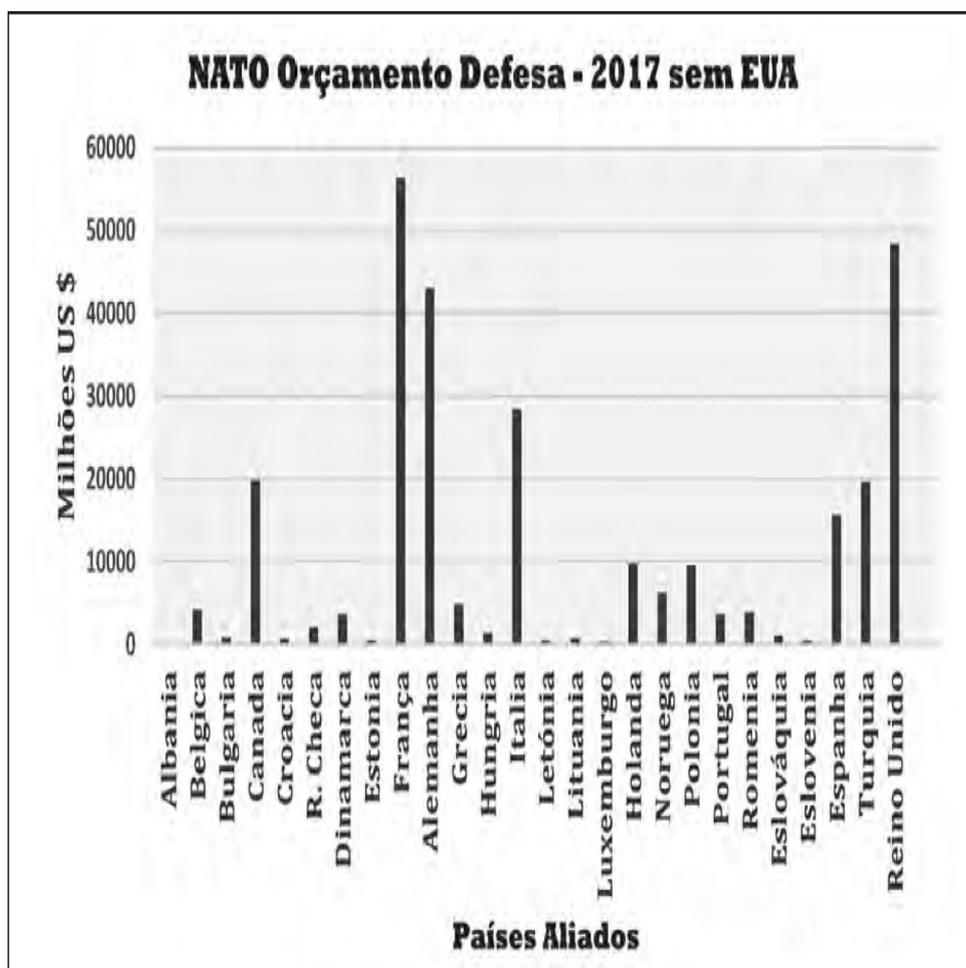
Os dados apresentados no gráfico A são baseados no SIPRI - *Stockholm International Peace Research Institute* e poderão apresentar algumas pequenas discrepâncias. No caso de Portugal, elas são evidentes. Resultam, em nossa opinião, da diferente contabilização pelo governo de Portugal dos custos com a sua Defesa. Durante anos, Portugal incluía no orçamento de defesa alguns dos custos com o exercício das atividades da segurança interna, nomeadamente os custos com a GNR (Guarda Nacional Republicana). O orçamento de defesa português de 2017, para a NATO, é de 1,32% do PIB, para o SIPRI, é de 1,8% e para a PORDATA, é de 0,9%.



Fonte: SIPRI

Gráfico A - Orçamento de Defesa da NATO, em 2017 (por países, em % do PIB).

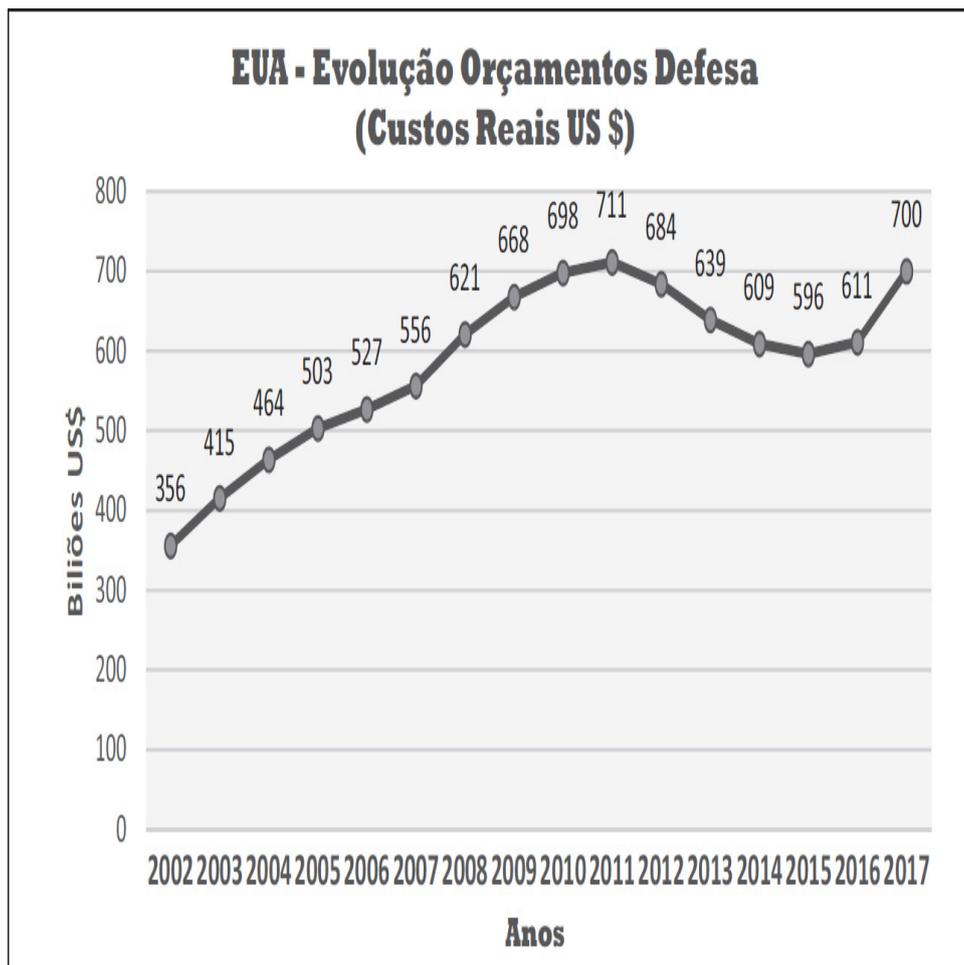
Em termos de orçamentos de defesa dos Estados Aliados (2018), em custos reais, os EUA estão absolutamente noutra galáxia com um orçamento de cerca 700 bilhões de US\$, o que representa mais do dobro da soma dos restantes Estados Aliados. Na NATO, com a exceção dos EUA, apenas a França (58 bilhões de US\$), o Reino Unido (48 bilhões de US\$), a Alemanha (44 bilhões de US\$) e a Itália (30 bilhões de US\$), estão acima da fasquia dos 20 bilhões de US\$ - ver gráfico B (fonte SIPRI). Todavia, como afirmava recentemente o Almirante James George Stavridis (ex-SACEUR), não será de descartar a importância da NATO Europa, com um orçamento de defesa no total demais de 300 bilhões de US\$, como importante contribuinte da defesa e segurança neste mundo global. Todavia, com o aumento vertiginoso do custo dos modernos sistemas de armas, não há recursos financeiros suficientes para adquirir os sistemas de armas tecnologicamente mais sofisticados e considerados necessários para o cumprimento das missões. Por outro lado, existe nos países europeus da NATO e da União Europeia, um "ratio" muito elevado entre os custos dos recursos humanos, e dos custos da operação e da manutenção.



Fonte: SIPRI

Gráfico B - Orçamento de Defesa da NATO, em 2017 (por países, em % do PIB).

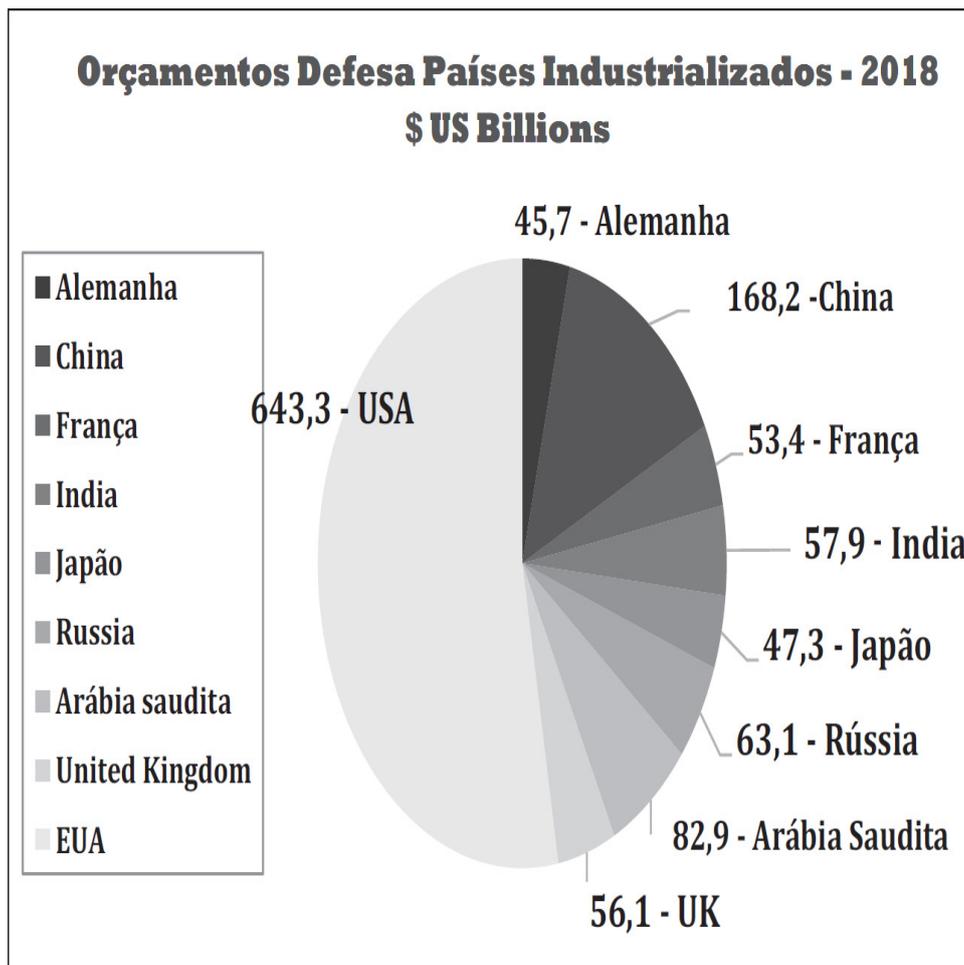
Após o ataque terrorista às Torres Gêmeas, em Nova Iorque, e ao Pentágono, em setembro de 2001, os EUA aumentaram os seus orçamentos de defesa em 2002 para 356 bilhões de US\$ (3,2% GDP). No período de 2002 a 2016, os orçamentos de defesa americanos atingiram um pico em 2011 com 711 bilhões de US\$ (3,3% GDP). Recentemente, o Senado dos EUA aprovou um Projeto Lei de aumento do Orçamento de Defesa para 700 bilhões de US\$ (2017). O orçamento para o ano de 2018 excede, em muito, cerca de 60 bilhões, o orçamento solicitado pelo Pentágono (Defense Spending Analysis) - ver gráfico C (fonte SIPRI).



Fonte SIPRI

Gráfico C - Evolução dos Orçamentos de Defesa dos EUA.

A números de 2017, as despesas militares mundiais ascenderam a cerca de 1,739 trilhões de US\$ (SIPRI, 2018). Estes números representavam cerca de 3,8% do PIB global no mundo. Como já referido anteriormente, os EUA voltam a destacar-se de forma muito clara. As tendências de 2018 mostram uma visível subida dos EUA e da China, subida nos países do Médio Oriente, com especial relevância para a Arábia Saudita, subidas no Japão e na Coreia do Sul. Prevê-se que a Rússia, em virtude da crise económica, volte a revelar uma descida no seu orçamento de defesa, como já aconteceu no orçamento de 2017. Ao nível da União Europeia, para fazer face à situação do aumento das ameaças terrorista e do ciberespaço, nos últimos dois anos, nomeadamente, aos ataques terroristas em França, Reino Unido e Alemanha, as previsões para 2018 sejam de um ligeiro aumento dos orçamentos de defesa - ver gráfico D (fonte IISS).



Fonte: IISS

Gráfico D - Orçamentos de Defesa dos Países Industrializados, em 2018.

Os custos com a defesa das nações estão intimamente ligados com a segurança e com a previsibilidade da guerra. Todavia, em tempo de paz, a análise da probabilidade da guerra é feita de acordo com as ameaças entendidas pelos Estados, individualmente ou em alianças. Em 1945, no pós-guerra, a maioria dos países europeus estava completamente destruída. Os governos do pós-guerra centraram as suas prioridades na recuperação das infraestruturas e no bem-estar social dos seus cidadãos. Perante a ameaça da URSS, os países europeus ocidentais, fragilizados financeiramente, assentaram muito da sua defesa no apoio das capacidades militares americanas. No pico da “Guerra-Fria” as forças armadas americanas chegaram a ter 300 mil militares estacionados em solo europeu.

Hoje, a realidade é bastante diferente, o mundo globalizou-se e as ameaças são diferentes, mas existentes e presentes. O paradigma da segurança das nações está a mudar vertiginosamente, as metodologias, onde assentam o planeamento e a elaboração dos orçamentos de defesa, já respondem mal às reais necessidades da segurança dos

cidadãos. Na tentativa de resolver o aumento exponencial dos armamentos e dos custos dos recursos humanos, que oneram extraordinariamente os gastos com a defesa global, nomeadamente, nos países mais desenvolvidos, América do Norte, Europa e Extremo Oriente, as governanças dos Estados têm procurado parcerias de defesa com empresas privadas. Hoje, é normal que os Estados adquiram sistemas de armas em sistemas de “leasing”, ou na contratação de pessoal de empresas privadas para colmatar falhas no recrutamento de pessoal militar, resultado do fim do sistema de Serviço Militar Obrigatório (SMO). Os resultados destas metodologias têm-se revelado financeiramente mais onerosos e de operacionalidade duvidosa. As lideranças políticas dos Estados estão conscientes destas realidades. Sabem que num mundo global a necessidade da procura de soluções para garantir a segurança dos cidadãos é premente e urgente. As lideranças deverão priorizar as reais necessidades num equilíbrio entre o bem-estar social e a segurança dos cidadãos.

Bibliografia

Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017). NATO Press Release (Communique PR/CP(2017)111).

Defense Spending Analysis. US Government Spending.com. Retirado de https://www.usgovernmentspending.com/defense_spending.

Elorant, J. (Sep 16, 2005). *Military Spending Patterns in History*. Boone: Economic History Association, Appalachian State University. Retirado de <http://eh.net/encyclopedia/military-spending-patterns-in-history/>.

Gilbert, M. (2002). *Winston Churchill Biografia*. Lisboa: Bertrand Editora.

International Institute for Strategic Studies (IISS). Top Defence Budgets (US\$ bn).

Maia, J. S. & Soares, L. C. (2017). *700 anos Almirante Pessanha* (versão PDF). Lisboa: Academia de Marinha.

PORDATA. Base de Dados, 2017. Retirado de <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+do+Estado+em+percentagem+do+PIB+por+algumas+funções-2778>.

Prague Summit 2002. *Prague Summit Declaration*. Bruxelas: NATO HQ.

Roser, M. & Nagdy, M. (2017). *Military Spending, Our World in Data, 2017*. <https://ourworldindata.org/military-spending/#military-expenditure-today-and-in-the-future>.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute (data base).

Stolberg, Sheril Gay. (Sep 18, 2017). *Senate Passes \$700 Billion Pentagon Bill*. NY Times.

World Military Expenditure, 1988-2017. (2 May 2018). Estocolmo: SIPR.