

**idn** cadernos

# ECONOMIA DA DEFESA NACIONAL

MARCO CAPITÃO FERREIRA



# Economia da Defesa Nacional

Marco Capitão Ferreira

Lisboa  
Outubro de 2017

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspetivas são da responsabilidade dos autores não refletindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

---

***Diretor***

Vitor Rodrigues Viana

---

***Coordenador Editorial***

Alexandre Carriço

---

***Núcleo de Edições***

António Baranita, Cristina Cardoso

---

***Capa***

Nuno Fonseca/nfdesign

---

***Propriedade, Edição e Design Gráfico***

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00      Fax.: 21 392 46 58      E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)      [www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

***Composição, Impressão e Distribuição***

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43      Fax.: 218 492 061      E-mail: [geral@europress.pt](mailto:geral@europress.pt)      [www.europress.pt](http://www.europress.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2017

---

## ÍNDICE

<b>Resumo/Abstract</b>	7
<b>Índice de Quadros e Gráficos</b>	9
<b>1. Introdução</b>	11
<b>2. A Base Tecnológica e Industrial da Defesa</b>	15
2.1. Quanto à Internacionalização	24
2.2. Quanto à Gestão das Participações do Estado em Empresas do Setor	26
<b>3. Expressão Financeira Pública da Defesa Nacional</b>	27
3.1. O Período Pré-Crise	27
3.2. O Período da Crise	32
3.3. Tendências Europeias	39
<b>4. Contratação Pública no Setor da Defesa Nacional</b>	43
4.1. Regime da Contratação Pública na Área da Defesa	43
4.2. O Regime Europeu	45
4.3. O Regime Nacional	49
4.4. O Problema do Âmbito da Transposição no que Concerne à Exceção do Artigo 346.º	51
<b>5. A Problemática dos Auxílios de Estado na Área da Defesa</b>	54
<b>6. Considerações Finais</b>	60
<b>Referências</b>	67



**Marco Capitão Ferreira** é Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lecionou, ainda, na Academia Militar e, a nível de pós-graduações, no ISCTE-IUL, Universidade Nova de Lisboa e Universidade Católica Portuguesa. Foi, entre 2006 e 2008, adjunto do Ministro da Defesa Nacional e, entre 2008 e 2011, membro do Conselho de Administração da EMPORDEF, SGPS, SA. É investigador no Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal e no Instituto da Defesa Nacional.



## Resumo

A Economia de Defesa, com os seus múltiplos vetores de complexidade, está relativamente pouco estudada em Portugal.

O presente estudo propõe-se abordar alguns desses vetores a partir de quatro perspetivas.

Em primeiro lugar, caracterizar e enquadrar a nível europeu a Base Tecnológica e Industrial da Defesa em Portugal.

Em segundo lugar, compreender e enunciar os dados das Finanças Públicas na área da Defesa, que condicionam a um tempo a capacidade de investimento e de operação.

Em terceiro lugar, analisar aprofundadamente o regime jurídico da contratação pública, instrumental para um mercado eficiente e funcional quer da perspectiva da indústria de defesa quer do ponto de vista dos dinheiros públicos.

Por fim, considerar o regime dos Auxílios de Estado, que condiciona (ou oferece alíbis) ao desenvolvimento das opções do Estado quer enquanto produtor quer enquanto comprador de equipamentos militares e sistemas de armas.

## Abstract

*The Defense Economy, with its multiple vectors of complexity, is relatively little analyzed in Portugal. The study proposes to approach some of these vectors from four perspectives.*

*In the first place, to characterize and frame at a European level the Technological and Industrial Base of the Defense in Portugal.*

*Secondly, to understand and enunciate the data of Public Finance in the area of Defense, which conditions at one time the capacity of investment and operation.*

*Thirdly, to analyze in depth the legal regime of public procurement, instrumental to an efficient and functional market from the perspective of the defense industry and from the point of view of public spending.*

*Finally, consider the state aid regime, which conditions (or offers alibis) to the development of its options, both as a producer and as a purchaser of military equipment and weapons systems.*



## ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

<b>Quadro 1</b>	As 10 Maiores Empresas Fabricantes de Armas, 2014	11
<b>Quadro 2</b>	Principais Exportadores e Importadores de Armas, 2011-2015	13
<b>Quadro 3</b>	Despesa em Defesa Nacional no PIB, Portugal <i>versus</i> países de referência, 2000-2011	32
<b>Quadro 4</b>	Despesa do Estado em Defesa Nacional, 2011-2015	34
<b>Gráfico 1</b>	Variações na Despesa Militar por Regiões no Mundo, 2014-2015	12
<b>Gráfico 2</b>	Despesa Pública Efetiva em Defesa Nacional, 1997-2011	28
<b>Gráfico 3</b>	Peso da Defesa Nacional na Execução Orçamental, 1997-2011	29
<b>Gráfico 4</b>	Evolução da Despesa Pública Total e da Defesa Nacional em Número-Índice, 1997-2011	30
<b>Gráfico 5</b>	Evolução Global da Despesa em Defesa Nacional no Orçamento do Estado e no PIB, 1994-2013	31
<b>Gráfico 6</b>	Despesa em Defesa Nacional e Segurança e Ordem Pública, 1997-2011	31
<b>Gráfico 7</b>	Varição nas Despesas de Operação e Manutenção dos 27 Estados-membros da AED, 2013-2014	34
<b>Gráfico 8</b>	Execução Orçamental dos Recursos Financeiros por Grandes Grupos de Despesa, 1994-2014	35
<b>Gráfico 9</b>	Varição do Número de Efetivos Militares, 2012-2013	36
<b>Gráfico 10</b>	Varição na Despesa com Efetivos Militares, 2013-2014	36
<b>Gráfico 11</b>	Despesa Pública Efetiva e Tendência de Despesa na Defesa Nacional, 1997-2015	37
<b>Gráfico 12</b>	Despesa do Ministério da Defesa Nacional, 1994-2014	38
<b>Gráfico 13</b>	Despesa com a Defesa nos Países NATO, 2014-2016	39
<b>Gráfico 14</b>	Despesa com Equipamento nos Países NATO em % da Despesa com a Defesa, 2014-2016	40
<b>Gráfico 15</b>	Despesa com Pessoal nos 27 Estados-membros da AED, 2013-2014	40
<b>Gráfico 16</b>	Proporção de Pessoal Militar e Civil nos 27 Estados-membros da AED, 2014	41
<b>Gráfico 17</b>	PIB Nominal, Despesa Geral do Governo e Despesa Total em Defesa nos 27 Estados-membros da AED, 2005-2015	42
<b>Gráfico 18</b>	Despesa com Defesa a Preços Atuais e Constantes (2010) nos 27 Estados-membros da AED, 2005-2015	42
<b>Gráfico 19</b>	Despesa de Investimento por Áreas Orçamentais nos 27 Estados-membros da AED, 2006-2014	43



## 1. Introdução

Segundo dados da União Europeia (UE), com um volume de negócios total de 100 mil milhões de euros por ano, empregando, direta ou indiretamente, 1,4 milhões de pessoas altamente qualificadas e com um nível de retorno de investimento de 1,6 euros por cada euro investido (Comissão Europeia, 2016), a indústria da defesa europeia é um setor económico fundamental.

A indústria da defesa caracteriza-se, desde sempre, por elementos económicos e tecnológicos que constituem importantes fatores para a competitividade industrial.

Em nenhum mercado isso é mais paradigmático que no americano, embora sejam também indiscutíveis os papéis proeminentes de empresas como a BAE inglesa, a franco-alemã Airbus, a italiana Finmeccanica ou a francesa Thales, para citar os casos mais expressivos.

As vendas combinadas das empresas em causa superaram os 50 mil milhões de euros em 2014, dados da listagem do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2015).

**Quadro 1** – As 10 Maiores Empresas Fabricantes de Armas, 2014

Company	Arms sales (\$ m.)	Profit (\$ m.)
1 Lockheed Martin	37 470	3 614
2 Boeing	28 300	5 446
3 BAE Systems	25 730	1 238
4 Raytheon	21 370	2 258
5 Northrop Grumman	19 660	2 069
6 General Dynamics	18 600	2 819
7 Airbus Group	14 490	3 117
8 United Technologies	13 020	6 220
9 Finmeccanica	10 540	27
10 L-3 Communications	9 810	..

Fonte: SIPRI Yearbook (2015)

Estes valores representam 25 vezes o orçamento anual da Defesa Nacional em Portugal, o que nos permite ter uma ideia da sua grandeza.

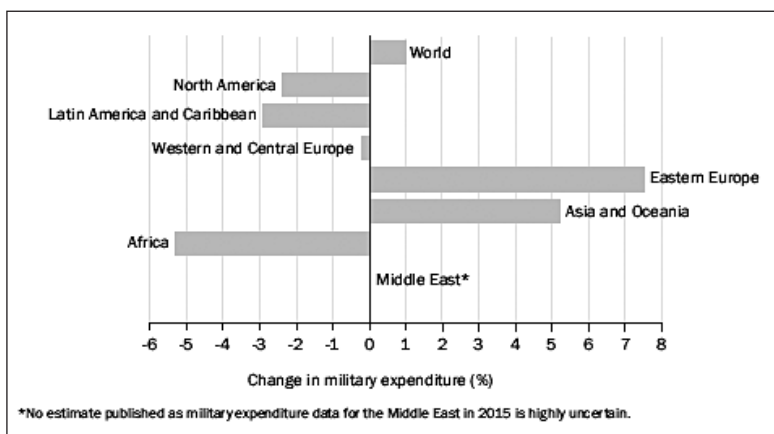
Em todo o caso, na Europa, mantém-se como objetivo a eliminação da fragmentação do mercado através da instituição progressiva de um mercado europeu do equipamento no setor da defesa que reduziria a burocracia, fomentaria a inovação e limitaria a duplicação dos programas de defesa e da investigação. A Agência Europeia de Defesa pretende contribuir ativamente para o desenvolvimento desta indústria.

O setor enfrenta atualmente desafios, como o longo ciclo de redução das despesas de defesa da UE, com repercussões no investimento na Investigação e Desenvolvimento (I&D), o aumento da concorrência no mercado mundial, a aplicação do quadro regula-

mentar do mercado interno da defesa e o apoio às Pequenas e Médias Empresas (PME) do setor da defesa num período de austeridade.

Um dos principais objetivos da política para a indústria de defesa da UE é o desenvolvimento de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa europeia (BTID) concorrencial. Esta base seria reforçada caso fosse criado um mercado europeu dos equipamentos de defesa. Num contexto em que as prioridades de investimento na área da Defesa acompanham movimentos geopolíticos mais vastos, a perda de predominância do bloco de países da NATO contrasta com o crescente investimento nesta área em longitudes mais a leste (SIPRI, 2016).

**Gráfico 1** – Variações na Despesa Militar por Regiões no Mundo, 2014-2015



Fonte: SIPRI Yearbook (2016)

Embora tal facto não obscureça – por enquanto – o desnível inicial entre os países da NATO – no fundamental, os Estados Unidos da América – e o resto do mundo, a verdade é que o mesmo se vai esbatendo, na esteira de uma falsa sensação de segurança quanto a conflitos de larga escala, uma necessidade muito premente de prevenir atos terroristas que não revestem a forma de ameaças clássicas, e que são praticados por entidades não estatais e, por fim, as consequências de uma crise financeira que vem, desde 2008/2010, a constranger os orçamentos dos vários Estados, com reflexos óbvios na área do investimento em Defesa Nacional, como veremos em maior detalhe.

Tal tem vindo a ser substituído por exportações, sendo que os Estados Unidos e os países europeus com maior relevo surgem como responsáveis por pouco mais de metade das operações, mas sem paralelo no âmbito das importações, asseguradas por algumas potências emergentes, o que pode vir a contribuir para ainda maiores realinhamentos geopolíticos a prazo (SIPRI, 2016).

**Quadro 2** – Principais Exportadores e Importadores de Armas, 2011-2015

Exporter	Global share (%)	Importer	Global share (%)
1 USA	33	1 India	14
2 Russia	25	2 Saudi Arabia	7.0
3 China	5.9	3 China	4.7
4 France	5.6	4 UAE	4.6
5 Germany	4.7	5 Australia	3.6
6 UK	4.5	6 Turkey	3.4
7 Spain	3.5	7 Pakistan	3.3
8 Italy	2.7	8 Viet Nam	2.9
9 Ukraine	2.6	9 USA	2.9
10 Netherlands	2.0	10 South Korea	2.6

Fonte: SIPRI Yearbook (2016)

O Estado moderno tem três esferas: a esfera de soberania, a esfera social e a esfera económica. São as funções de soberania do Estado, com um núcleo vital constituído pela política externa, defesa nacional, segurança interna, proteção civil, justiça e informações, aliadas sobretudo à fiscalidade, que definem o Estado moderno e sem as quais não podemos falar de um Estado soberano.

A defesa nacional é um vetor fundamental das funções de soberania do Estado. Enquanto instituição estruturante das funções de soberania, constitui a primeira linha na garantia dos objetivos permanentes do Estado: soberania, segurança e defesa do território e das populações, promoção dos valores e interesses nacionais.

As Forças Armadas são fulcrais na resposta às ameaças e aos desafios que pesam sobre os Estados e as suas populações. São também essenciais para o cumprimento das obrigações internacionais do Estado em matéria de produção de segurança internacional e do cumprimento das missões de interesse público.

Com o objetivo de melhorar a eficiência do sistema de defesa nacional e das Forças Armadas e a eficácia da despesa, é necessário olhar para três dimensões: diagnóstico, conjuntura e desafios futuros. Para o diagnóstico é necessário comparar Portugal com países nossos aliados, nomeadamente no seio da União Europeia e da NATO, identificando desequilíbrios e tendências de reformas.

Analisando a conjuntura nacional, caracterizada pela limitação de recursos orçamentais e programas de assistência financeira internacional, verificamos que, de facto, a defesa nacional e as Forças Armadas têm de estar colaborantes com um esforço nacional. No entanto, é de ressaltar que ainda assim, mesmo em tempos de crise, em nenhuma circunstância se deve abandonar o exercício das missões de soberania, deixar de honrar compromissos internacionais, de proteger as comunidades portuguesas no estrangeiro em áreas de crise ou conflito e de responder a emergências complexas em situações de catástrofe ou calamidade.

Uma terceira dimensão diz respeito à necessidade de antecipar o futuro do período pós-crise, desenhando atempadamente as capacidades que terão que ser desenvolvidas em função dos desafios estratégicos que teremos pela frente, nomeadamente quando as políticas de reforma e racionalização produzam resultados ao nível da disponibilidade orçamental.

A estratégia nacional do Estado português, atualmente regulada, no campo da defesa nacional pelo recente *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* de 2013 (PCM, 2013), revela já alguns avanços no sentido de promover as funções de soberania do Estado português que estão, na visão de algumas entidades, fragilizadas e com tendência a perderem-se devido à crise económica que está a afetar a capacidade do Estado português em subsistir a nível nacional e no quadro das organizações internacionais de defesa e de integração económica.

Entre 1995 e 2010, as despesas com funções diretamente associadas às funções de soberania subiu apenas de 4,6% para 5,4% do PIB, enquanto as despesas sociais com Educação, Saúde e Segurança Social aumentaram de 12,1% para 17,6% do PIB (Ferreira e Mendonça, 2013).

Esta análise revela-nos que a prioridade tem sido sempre o conjunto de funções sociais do Estado, o que revela uma certa desvalorização pública e política, das funções de soberania.

É missão das Forças Armadas garantir os objetivos permanentes do Estado, sendo estes a soberania, a defesa e a segurança do território, assim como a promoção dos valores nacionais. As Forças Armadas representam a única instituição capaz de dar resposta às ameaças convencionais e aos desafios estratégicos decorrentes da nova tipologia de riscos e ameaças globais que pesam sobre os Estados. São ainda as Forças Armadas as únicas com capacidade para realizar as obrigações nacionais na produção de segurança internacional, através das missões militares em parceria com os nossos aliados.

É compreensível que sob a pressão das dificuldades orçamentais, os Estados procurem otimizar o produto operacional das Forças Armadas, reduzindo sistemas de armas que, em muitos casos, tinham uma dimensão adequada ao período da Guerra Fria mas que na atual conjuntura se revela excessiva face às probabilidades de emprego nos cenários de crise e de conflito com que estamos confrontados. Contudo, as reduções orçamentais na área da Defesa não podem comprometer as capacidades militares críticas e prioritárias.

É fundamental salvaguardar a dotação orçamental indispensável para manter capacidades de operação e de manutenção, porque é isso que permite gerar e aprontar as forças, treiná-las e cumprir as missões de soberania. Este requisito, a par da maximização das capacidades militares existentes, é que permite cumprir as exigentes missões de que as Forças Armadas são responsáveis.

É neste contexto que importa compreender os vetores fundamentais da Economia de Defesa em Portugal a partir de quatro perspetivas que selecionámos e que desenvolvemos de seguida:

- a) A Base Tecnológica e Industrial da Defesa em Portugal;
- b) Os dados das Finanças Públicas na área da Defesa, que condicionam a um tempo a capacidade de investimento e de operação;

- c) O regime jurídico da contratação pública, instrumental para um mercado eficiente e funcional quer da perspectiva da indústria de defesa quer do ponto de vista dos dinheiros públicos;
- d) O regime dos Auxílios de Estado, que condiciona – ou oferece álibis – o desenvolvimento das opções do Estado, quer enquanto produtor, quer enquanto comprador de equipamentos militares e sistemas de armas.

## 2. A Base Tecnológica e Industrial da Defesa

A conjuntura internacional decorrente do processo de reestruturação industrial perpetuou no mercado de defesa, os grandes produtores internacionais, condicionou as indústrias de defesa de países com menor expressão industrial e impediu pequenas empresas privadas da tentativa de penetração no mercado.

A tendência dos EUA para a construção de um oligopólio de defesa, e para a consolidação de um cartel de cinco fornecedores de produtos e serviços de defesa permanece mais de duas décadas depois.

À equação da reestruturação industrial decorrente do pós-Guerra Fria, adicionamos o binómio informação e tecnologia do século XXI. A manutenção da posição hegemónica dos EUA decorre do domínio tecnológico e da preponderância da sua indústria de defesa, associada a uma política pública de empenho e investimento em defesa.

Neste sentido, importa inquirir: serão os Estados europeus, e Portugal em particular, capazes de reestruturar a indústria de defesa, numa lógica de capacitação económica e de aproximação à competitividade global?

Pese embora o reconhecimento da necessidade de maior investimento, o défice económico e social europeu obstaculiza a reestruturação da indústria de defesa, na medida em que o investimento público em defesa não é considerado pela opinião pública, como gerador de riqueza.

Até à data o European Defense Action Plan (European Commission, 2016a) encontra-se comprometido por restrições orçamentais, sendo possível, a partir deste exemplo, extrapolar que de momento, a Europa não privilegia investimentos em defesa: considera-se que a austeridade favorece uma política de complementaridade entre a UE e os EUA, no quadro da NATO, contudo, não responde à necessidade europeia de preencher o *gap* tecnológico, nem de reequipamento militar, condenando a Europa a uma posição de *soft power*, por oposição ao *hard power* americano. Esta é uma realidade que poderá ter de mudar rapidamente, como se abordará em sede de conclusões.

Pese embora o alcance limitado, as primeiras tentativas de cooperação europeia surgem em 1976, com a criação do Independent European Program Group (IEPG) com o propósito da promoção e incremento de projetos conjuntos de investigação e desenvolvimento na área da defesa. A necessidade de competitividade europeia face ao domínio americano do mercado de defesa impulsionou a produção de políticas públicas europeias constitutivas: a criação do Western European Armaments Group (WEAG), a criação, em 1996, da Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (OCCAR), a subscrição, em 1998, da *Letter of Intent* e a criação, em 2004, da Agência Europeia de Defesa (AED).

O propósito da criação da AED não se esgota na gestão da competitividade, na gestão das capacidades de defesa, investigação, tecnologia, indústria, nem na gestão da aquisição de armamentos, é sintomático da necessidade europeia de afirmação da sua Política Comum de Segurança e Defesa.

O futuro da indústria de defesa europeia suscita dúvidas, pelo que se afigura pertinente uma análise, ainda que sumária, ao comportamento dos principais fornecedores de bens e serviços de defesa no mercado europeu.

O mercado é dominado pela produtora de sistemas BAE Systems, cuja posição hegemónica em relação aos restantes competidores, resulta da consolidação da British Aerospace e da GEC Marconi. Contudo, a concorrente Thales tem conquistado uma importante quota de mercado na produção de subsistemas. No entanto, ao contrário do mercado americano, as estratégias dos restantes atores económicos europeus ainda não refletem uma posição concertada, e o progresso industrial carece de consolidação.

O condicionamento do mercado europeu de defesa não se esgota numa oferta pouco consolidada, nem numa procura tendencialmente decrescente, resultado de políticas públicas de desinvestimento em defesa, de incremento da mutualização da capacitação militar ou de constrangimento orçamental. O desempenho de cada um dos atores, aliado à capacidade de inovação, determinará a evolução do mercado europeu de defesa.

Um outro aspeto não menos relevante desta complexa problemática, tem a ver com a dificuldade de criação de um genuíno mercado interno de defesa, para promoção de uma indústria de defesa mais forte e competitiva, pois sem mercado de defesa não há indústria nem base tecnológica e sem isso a Europa não poderá garantir a desejada autonomia estratégica.

Devido ao carácter intergovernamental do setor da defesa e à desajustada noção do conceito de soberania por parte de alguns Estados-membros, os mercados de defesa europeus estão ainda muito fragmentados e protegidos nacionalmente, tanto do lado da oferta como do lado da procura. Isto origina duplicações, redundâncias e ineficiências, não encoraja e não promove a tão necessária cooperação multinacional, não estimula a melhoria da competitividade e não facilita o acesso das PME a esses mercados fechados.

A consolidação do mercado americano, a superioridade competitiva dos três principais atores económicos europeus – BAE, Thales e EADS –, e a incapacidade de inovar, ameaçam a sobrevivência industrial do setor de defesa dos Estados desprovidos de tecnologia militar independente, e deficitários em capacidade autónoma de conceção e produção, onde Portugal se insere.

Daí decorre não só uma indústria de defesa de menor dimensão, resultado da diminuição da produção e da eliminação de pequenas e médias empresas – mais concentrada – resultado da evolução da consolidação industrial – e de maior integração – resultado da transnacionalização da produção – como também um reordenamento internacional da indústria de defesa.

Os países *second tier* cujas indústrias de defesa são pouco expressivas para o mercado europeu, assumem papéis submissos de fornecimento de bens e serviços de menor inten-

sidade tecnológica, ou de subcontratação. Aos principais atores e fabricantes, reservam-se papéis de inovação tecnológica e domínio industrial.

Uma década depois, a profecia do reordenamento internacional e do posicionamento submisso dos *second tier* confirma-se e a subcontratação revela-se a forma mais eficiente na manutenção das indústrias de defesa dos pequenos países como Portugal.

A indústria de defesa tem vindo a sofrer grandes alterações ao longo do tempo, das quais se salientam, nomeadamente, várias reestruturações e concentrações, o desenvolvimento de tecnologias de duplo uso, uma transformação face a um novo contexto estratégico e uma internacionalização crescente. Tendo por base esses acontecimentos, coloca-se a questão sobre as implicações que decorrem para a indústria de Defesa Nacional e qual o seu contributo para a indústria nacional.

Decorrente de uma reduzida base industrial, aliada a uma pouco expressiva capacidade de inovação, Portugal ocupa um lugar periférico no ordenamento global das indústrias de defesa.

Não se enquadra nos países grandes produtores, nem nos de pequena dimensão com elevada capacidade de inovação. Podemos descrever a indústria de defesa portuguesa como de dimensão reduzida, composta essencialmente por pequenas e médias empresas ativas, em segmentos muito diversificados associados à produção e apoio de subsistemas.

Em Portugal, uma significativa parte das empresas autorizadas na área da defesa desenvolve inovação. Com recurso à classificação introduzida pela Comissão, na comunicação *Política de Inovação: Atualizar a Abordagem da União no Contexto da Estratégia de Lisboa* (Comissão das Comunidades Europeias, 2003a) foi possível identificar a predominância de dois tipos de empresas inovadoras em Portugal: as empresas inovadoras que se dedicam à adaptação de ideias e inovações de outros setores para utilização na sua própria indústria e as empresas inovadoras reativas que copiam e adaptam as inovações já introduzidas no mercado pelos seus concorrentes.

Para países como Portugal, a autossuficiência em matéria de defesa não é exequível, contudo, o dilema da reestruturação da indústria de defesa nacional reside na tentativa de equilíbrio entre a redução da dívida soberana e o aumento do investimento público na indústria.

O futuro da indústria de defesa nacional não é dissociável do contexto europeu e atlântico.

O desenho de uma política pública para o setor pressupõe, em fase de formulação: o privilegiar da interdepartamentalidade; a inventariação das áreas a priorizar e dos parceiros; a formulação de um modelo eficiente e eficaz de transferência de conhecimento e inovação; a análise da viabilidade de algumas subcontratações; e a aposta nas tecnologias de duplo uso.

Em suma, o necessário e desejável reforço da capacidade de inovação é indissociável do necessário reforço do papel do Estado. A reclamação de um papel ativo na defesa comunitária pressupõe um investimento em inovação, até agora residual e as Leis de Programação Militar devem expressar claramente esta vontade e apresentar indicadores capazes de medir a concretização da medida.

Perante a questão inicial, da capacidade de Portugal reestruturar a indústria de defesa, numa lógica de capacitação económica e de aproximação à competitividade global, conclui-se que a manutenção da importância estratégica da indústria de defesa depende da sua compreensão e integração numa estratégia global para a economia nacional.

Indubitavelmente, conclui-se que os efeitos económicos e tecnológicos da indústria de defesa são positivos no tecido industrial nacional, mas carecem de consolidação. O mercado em questão é, como visto anteriormente, de pequena dimensão, contudo, poderá potencialmente elevar a sua capacidade tecnológica, contribuindo para o desenvolvimento do tecido empresarial nacional.

Se durante o pós-Guerra Fria, as atividades de inovação do setor da defesa foram o catalisador da tecnologia e do conhecimento, a modernidade assiste agora a um *spin on* tecnológico do mercado civil. O peso e o custo do conhecimento, na economia global, irão forçar Portugal a adotar políticas de inovação e competitividade em aproximação à “clusterização”. A “clusterização” é um instrumento facilitador da adaptação à competitividade internacional e às mudanças tecnológicas que alteram o modo de conceção e fabrico de novos produtos e que revolucionam as relações com os mercados e clientes. Cumulativamente, é ancoradouro de atividades de inovação e constitui-se como acelerador do crescimento, da competitividade, da capacidade de inovação, sobretudo em áreas emergentes na exploração de tecnologias.

Esta medida política tem sido aplicada com sucesso na Polónia, ao nível da construção e reparação naval, mas também em Israel, Austrália e EUA, estes três últimos, num alargamento nacional, em detrimento do primeiro, de âmbito regional. Portugal reúne condições para formular medidas de “clusterização” de âmbito nacional semelhantes e apoiar um sistema produtivo deste tipo, em virtude do baixo impacto orçamental.

Em termos de operacionalização, conclui-se com a sugestão da aplicação das contrapartidas numa perspetiva estratégica de desenvolvimento industrial do país, utilizando-as como estímulo catalisador e potenciador de uma “clusterização” de âmbito nacional, para os mercados civis e de defesa.

A existência de uma indústria de defesa que permita equipar as Forças Armadas mas, acima de tudo, sustentar os sistemas de armas, é crucial para a sua efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões.

O papel do Estado na indústria de defesa assume três dimensões fundamentais: por um lado o Estado é um regulador e potenciador deste mercado, em segundo lugar é o comprador único e, por fim, pode assumir-se como participante no mercado, através de empresas públicas.

Na primeira dimensão está em causa, no essencial, a Base Tecnológica e Industrial da Defesa<sup>1</sup> (PCM, 2010), que determina: “O domínio da defesa apresenta um carácter transversal e integrador de diversos sectores tecnológicos e representa um mercado de elevada exigência e intensidade tecnológica. Por essa razão, o investimento no desenvolvimento da BTID tem um efeito estruturante que se estende a toda a economia”.

---

1 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2010, de 6 de maio.

Na segunda dimensão está a Lei de Programação Militar<sup>2</sup> (LPM) que prevê programas de investimento público em sistemas de armas, manutenção, formação e investimento em I&D para um horizonte de 18 anos.

O cenário corrente de restrições orçamentais tem obrigado a uma racionalização da despesa pública em matéria de equipamentos de defesa, mas importa ter presente a necessidade de, muito em breve, rever adequadamente os programas inscritos, obedecendo aos novos paradigmas que vierem a ser definidos.

A LPM, ao oferecer um horizonte largo e, acima de tudo, previsibilidade nos investimentos, é decisiva para suportar o desenvolvimento de uma indústria de sucesso – *i.e.*, a relação de previsibilidade nos investimentos permite suportar o esforço de I&D das empresas.

Por fim, o papel do Estado enquanto comprador: existem ainda mecanismos de envolvimento da indústria nacional nos programas de aquisição a fornecedores estrangeiros.

É certo que o regime de contrapartidas foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 105/2011, de 6 de outubro (Conselho de Ministros, 2011), que transpôs a Diretiva n.º 2009/81/CE, (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009) – uma opção voluntária.

Mas foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), um novo regime – que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012 – que prevê a possibilidade de se imporem subcontratações até ao valor de 30% do contrato. Será necessário, então, repensar a utilização deste mecanismo.

De facto, e como é unanimemente reconhecido, a gestão das contrapartidas não foi um caso de sucesso, e importa não incorrer novamente nos mesmos erros.

Um dos aspetos a salientar é o facto de as empresas participadas direta ou indiretamente pelo Estado terem apesar de tudo um desempenho muito mais favorável no que concerne à capacidade de execução efetiva de contrapartidas ou, no novo cenário, de pacotes de subcontratação.

Em síntese, dir-se-ia que, no futuro da indústria de defesa, estão quatro desafios principais:

- 1) A reconfiguração do perímetro das participações públicas, com extinção em curso da EMPORDEF, SGPS, SA no seguimento das privatizações parciais e totais recentes;
- 2) O papel da indústria na externalização das funções de suporte das Forças Armadas, com disponibilização da capacidade excedentária ao mercado, com redução de custos – como aconteceu com o Arsenal do Alfeite, SA;
- 3) O envolvimento, que tem de ser crescente, da indústria nacional em programas europeus quer no âmbito da Agência Europeia de Defesa quer no âmbito da NATO, que tem de ter um apoio político muito próximo;

---

2 Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, publicada em Diário da República n.º 95/2015, Série I, de 2015-05-18.

- 4) A preparação para a lógica de *pooling and sharing* que recomenda um enfoque em nichos de excelência, que já temos – e.g. comunicações – e outros que estão a despontar – espaço e aeronáutica.

Em Portugal a estratégia relativa à Base Tecnológica e Industrial da Defesa conheceu duas fases distintas, no nosso entendimento:

- 1) Uma primeira fase de tentativa de utilização do Grupo EMPORDEF, estatal, para a criação de massa crítica em determinados setores – engenharia naval e aeronáutica, comunicações, sistemas de informação, entre outros –, com um mandato claro de envolvimento e suporte dos atores privados no mercado.
- 2) Uma segunda fase, marcada pela decisão de extinção da EMPORDEF e dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC) e abandono da visão do Estado como agregador de competências em favor de uma visão de privatização das empresas ainda não extintas e remetendo-se o Estado a um papel de facilitador de comércio – que presidiu, aliás, ao renascimento da empresa Indústria de Desmilitarização e Defesa, S.A. (IDD) como plataforma para a internacionalização.

É ainda prematuro avaliar como é que os dois modelos se comparam do ponto de vista dos resultados, tendo até em conta que quer a extinção da EMPORDEF, quer a extinção dos ENVC não estão ainda totalmente assimiladas.

Convém, no entanto, sublinhar que a presença do Estado como potenciador destes conglomerados é comum na Europa, como se vê nos casos da Thales francesa ou da Finmeccanica/Fincantieri italianas, e por alguma razão assim será. É que neste mercado em particular, uma dimensão mínima de capacidade financeira e técnica é imprescindível para aceder a contratos, ou mesmo a subcontratos de primeira linha – o chamado *tier 2*, na gíria da indústria.

Resulta da publicação *A Defesa de Portugal 2015*<sup>3</sup> (MDN, 2015, p. 202) uma visão diferente:

“O desenvolvimento da economia de Defesa concorre para uma evolução no sentido da criação de emprego altamente qualificado e do reforço da capacidade nacional em áreas tecnológicas de ponta e de elevado valor acrescentado, estimulando, quando aplicável, o desenvolvimento de tecnologias, soluções e aplicações de duplo uso, comuns à área da Defesa Nacional e a outros domínios civis, designadamente a segurança, a aeronáutica, o espaço e o mar, potenciando assim o efeito multiplicador dos investimentos de Defesa sobre outros sectores económicos.

O desenvolvimento da economia de Defesa contribui igualmente para reforçar o papel das pequenas e médias empresas e das entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, no sentido da sua viabilização, sustentabilidade e competitividade, em articulação com as medidas de política governamental de apoio e fomento às exportações, e com as iniciativas da UE neste particular domínio, de que são exemplos as directivas sobre procurement e transferências intracomunitárias e o Small Business Act (SBA).

---

3 Consultar Ministério da Defesa Nacional [website] disponível em <http://www.defesa.pt/ebook/pubData/source/DefesaPortugal15.pdf>

A promoção do diálogo e da cooperação entre as diversas partes interessadas no desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID), particularmente, entre o sistema científico e tecnológico, as indústrias e os programas de reequipamento das Forças Armadas é uma condição essencial para criar sinergias e facilitar a sua integração nos projetos e programas tanto nacionais como da UE e da OTAN.

Por outro lado, a competitividade e eficiência da indústria de Defesa Nacional, e da sua base científica e tecnológica, podem ser fortalecidas por um conhecimento mais profundo dos desafios e oportunidades decorrentes das políticas europeias neste sector, designadamente, as possibilidades de financiamento para apoio a projetos de duplo-uso, através do recurso a Fundos Estruturais Europeus.

Por forma a corporizar a estratégia definida de potenciar as oportunidades no âmbito da economia de Defesa, foi criada a Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, S.A. (idD) com a responsabilidade e missão de promoção e divulgação, nacional e internacional, da atividade das empresas do setor da Defesa, incluindo as que integram a BTID, contribuindo assim para o desenvolvimento da economia nacional.

Foi ainda atribuída à idD a responsabilidade pela implementação de uma estratégia nacional para a BTID, por forma a desenvolver as capacidades nacionais nesta área, que visem aumentar o número de empresas passíveis de integrar esta base tecnológica e industrial”.

A aposta recente na expansão da Base Tecnológica e Industrial da Defesa passou por uma abordagem estritamente quantitativa – e, nesse aspeto, teve assinalável sucesso, com a multiplicação do número de empresas inscritas, excedendo agora as duas centenas – mas, aparentemente, sem qualquer preocupação qualitativa, sendo que uma análise da listagem das empresas em causa permite identificar mais de uma centena de pequenas empresas, sem especialização ou historical na área de produtos militares, que se terão inscrito mais numa lógica de procurarem novos negócios a qualquer custo num contexto de crise económica e compressão da procura interna do que numa lógica de investimento em qualificações e certificações que lhes permitissem acrescentar valor à oferta nacional nesta área.

Só isso permite explicar o aumento exponencial do número de empresas supostamente presentes neste setor. Tal seria, aliás, inaudito, numa altura em que mesmo as empresas com essas qualificações e certificações se têm deparado com um Estado que não cumpre o calendário de investimentos, prescinde de regimes de contratação pública que as possam proteger – mas que protegem os seus concorrentes europeus nos seus países de origem – e, de caminho, de qualquer regra de contrapartidas minimamente eficaz isto quando não invoca ele próprio o regime de auxílios de Estado para denunciar as suas relações com empresas públicas suas clientes como contrárias à concorrência.

Importa, portanto, ponderar e definir de uma vez por todas se o país, com um orçamento de Defesa que, como se verá, é modesto, pretende ainda assim manter uma indústria de Defesa. Se a resposta for afirmativa terá, impreterivelmente, de se rever os termos em que está a ser conduzida a Base Tecnológica e Industrial da Defesa.

Não será, seguramente, suficiente o nível de ambição atualmente definido para a intervenção pública através da IDD – Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA, assim expresso na publicação *A Defesa de Portugal 2015* (MDN, 2015, p. 202):

“Os objetivos e a missão da idD, consistem em:

- Assumir a interlocução entre o Ministério da Defesa Nacional (MDN) e as empresas do sector da Defesa, nomeadamente as da BTID, no que à sua promoção interna e externa diz respeito;
- Promover, em colaboração com entidade afins, as empresas no setor da defesa, dinamizando, preparando e apoiando visitas e missões ao exterior, relacionadas com a economia de Defesa, assumindo Portugal como produtor e exportador de tecnologia e serviços no âmbito da Defesa;
- Motivar parcerias entre as Forças Armadas e as indústrias de Defesa, nos projetos por estas desenvolvidos em I&D e apoiar a criação de start ups no âmbito da economia de Defesa;
- Promover e gerir contactos e parcerias com organizações, agências e outras entidades afins, nacionais e internacionais, colaborando, na sua esfera de ação e, quando necessário, através da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) com as agências, organismos e instituições nacionais e internacionais, públicas e privadas, do sector da Defesa;
- Atuar em rede através de intercâmbios entre grandes e pequenas empresas, dinamizando projetos comuns, considerando para tal, o sistema de rede institucional dos adidos militares e da diáspora Portuguesa, procurando assim maximizar os recursos existentes;
- Contribuir para criar as condições de aumento das exportações das empresas Portuguesas que atuam no mercado da economia de Defesa;
- Promover a criação, garantindo a gestão, da rede de centros incubadores de empresas na área da economia de Defesa;
- Contribuir, com a sua ação, para a criação e manutenção de emprego altamente qualificado em Portugal”.

O estado real da capacidade exportadora da BTID pode ser avaliado (DGRDN, 2014, p. 20) assim:

“Das exportações autorizadas, foram efetivamente concretizadas operações comerciais de exportação que totalizaram 156.662.834,35€, sendo que cerca de 90 M € dizem respeito a exportações definitivas e 66.6 M € a exportações temporárias...”

Dessas exportações definitivas, nenhuma corresponde a sistemas de armas propriamente ditos (DGRDN, 2014, p. 29), ou seja:

“Quando analisadas as exportações definitivas de Portugal, em que se verifica uma efetiva transferência de propriedade de bens e tecnologias militares, as transferências de armas convencionais às quais se aplicam as provisões do ATT, e que são a base do relatório nacional para o Registo das Nações Unidas de Armas Convencionais, com as salvaguardas referidas no parágrafo 10 da Introdução (página 5), durante 2014 não se verificaram exportações desta natureza, conforme se pode observar na tabela 2”.

Como explicita o mencionado documento (DGRDN, 2014, pp. 29-30):

“Verificou-se uma diminuição de 10% no valor total das exportações em 2014 em relação ao ano anterior, embora se tenha confirmado a tendência de crescimento quando compa-

rado com um período de cinco anos. Quando analisada a evolução das exportações definitivas, verifica-se igualmente a mesma tendência de diminuição em face do ano anterior, e, da mesma forma, um crescimento quando comparado com os anos anteriores. No gráfico 1 pode verificar-se a evolução das exportações definitivas e reexportações em Portugal de bens e tecnologias militares nos últimos 5 anos, que se caracteriza por um aumento geral, com especial destaque para 2013 e com uma pequena diminuição em 2014.

O aumento significativo das exportações definitivas poderá ser explicado pelo aumento das exportações da Base Tecnológica e Industrial de Defesa Nacional, em especial do *cluster* aeronáutico, e pela devolução de bens e tecnologias militares previamente importados para Portugal no âmbito do Programa Pandur, para a Áustria e para a Espanha. Deverá ser tido igualmente em conta uma mudança metodológica, que influencia os valores. Destaca-se o facto de as reexportações incluírem produtos que sofreram um aperfeiçoamento, e outros que não sofreram qualquer aperfeiçoamento, como no caso das demonstrações”.

Estamos, portanto, ainda muito longe da visão expressa na Resolução de Conselho de Ministros n.º 35/2010 (PCM, 2010, pp. 1599-1600), que determina:

“A criação e consolidação de uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa no espaço europeu e a aprovação, pelos Estados membros da Agência Europeia de Defesa, da Estratégia para a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia, colocam a Portugal desafios de posicionamento e afirmação, nos planos da competitividade, competência e inovação do seu sector tecnológico e industrial no contexto internacional.

Nesse sentido, importa assegurar que o desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) a nível nacional tenha lugar em linha de confluência com as iniciativas da União Europeia (UE), revelando-se, para tal, importante a aprovação de uma Estratégia que constitua um instrumento de planeamento e apoio à tomada de decisão, mobilizador e dinamizador de vontades e acções.

O domínio da defesa apresenta um carácter transversal e integrador de diversos sectores tecnológicos e representa um mercado de elevada exigência e intensidade tecnológica. Por essa razão, o investimento no desenvolvimento da BTID tem um efeito estruturante que se estende a toda a economia.

Deste modo, o desenvolvimento da BTID concorre para uma evolução no sentido da criação de emprego altamente qualificado e do reforço da capacidade nacional em áreas tecnológicas de ponta e de elevado valor acrescentado, estimulando, quando aplicável, o desenvolvimento de tecnologias, soluções e aplicações de duplo uso, comuns à área da defesa e a outros domínios civis, designadamente a segurança, a Aeronáutica, espaço e o mar, potenciando assim o efeito multiplicador dos investimentos de defesa sobre outros sectores económicos.

O desenvolvimento da BTID contribui igualmente para reforçar o papel das pequenas e médias empresas e das entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, no sentido da sua viabilização, sustentabilidade e competitividade, em articulação com as medidas de política governamental de apoio e fomento às exportações, e com as iniciativas da UE neste particular domínio, de que são exemplos as diretivas sobre *procurement* e transferências intracomunitárias e o *small business act* (SBA).

A consolidação da BTID deverá ter como um dos seus instrumentos a reorientação dos programas de contrapartidas, no quadro dos projectos de reequipamento militar, no sentido da promoção de capacidades relevantes para a defesa e para os segmentos de ativi-

dade de maior valor acrescentado, retirando sinergias da articulação com o universo das grandes compras civis do Estado e estabelecendo pontes com outros departamentos institucionais responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico e industrial nacional.

A Estratégia de Desenvolvimento da BTID resulta de um esforço conjunto de interação e colaboração entre o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e contou com o contributo dos principais representantes da BTID.

A implementação da Estratégia é um processo que se pretende aberto, próximo, flexível, dinâmico e continuado, preparado para acolher futuras atualizações e aperfeiçoamentos que decorram da sua implementação e natural evolução das variáveis que a enformam e condicionam. Para o efeito revela-se imprescindível a eficaz intervenção e articulação das entidades com responsabilidade nas áreas da defesa, segurança, economia, inovação, ciência e tecnologia...”.

É neste passo que importa separar duas realidades que nos parecem dever ser separadas. Por um lado, aquilo que é o papel do Estado no apoio ao desenvolvimento da BTID e a sua internacionalização; por outro o destino a dar à gestão das participações sociais do Estado no setor e como melhor assegurar a sua gestão. Se uma solução integrada alguma vez fez sentido, não o faz neste momento.

## **2.1. Quanto à Internacionalização**

Desde sempre, os sucessivos diagnósticos da UE em matéria de mercado de defesa apontam para uma fragmentação muito acentuada, de que resulta, entre outras consequências, dificuldades graves em incorporar nas cadeias de fornecimento de material e equipamento militar, PME que não tenham tradição nesse setor e/ou experiência anterior, o que gera um ciclo vicioso que afasta empresas novas e mais inovadoras.

Uma das dificuldades de inserção dessas PME, quer sejam portuguesas ou não, reside no facto de que o material/equipamento a adquirir já se encontrar praticamente produzido, o que significa que a sua eventual participação no “desenvolvimento” do mesmo é meramente residual, a menos que se tratem de requisitos críticos que possam obrigar a que o nível de cooperação industrial force a que todo o processo seja desenvolvido no país adquirente, realidade essa que tende a esbater-se num contexto de crescente uniformização de doutrina e consequente necessidade de garantir a comunalidade e compatibilidade de equipamentos.

Acresce que o Programa do XXI Governo Constitucional (Governo de Portugal, 2015, p. 53), claramente estabelece que “A existência de uma indústria de Defesa é crucial para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas”.

Mais se salienta naquele documento que, como é pacífico, “as indústrias de Defesa estão, hoje em dia, associadas a tecnologias de elevado valor acrescentado, capacidade de exportação e criação de emprego qualificado” (*Idem, ibidem*).

O desígnio assumido no referido Programa do Governo obriga o próprio Governo a ter alguma intervenção nestes processos, sobretudo na procura de soluções que possam conduzir a que as PME, que tenham qualidade e capacidade efetiva de produção e que sejam concorrenciais, possam aceder a um mercado que se encontra “fechado”.

Acresce que, sendo outros Estados os compradores deste tipo de bens e serviços, é fulcral fazer acompanhar os esforços de internacionalização de um forte, claro e direto apoio político. Basta pensar, por exemplo, na inclusão destas matérias no âmbito de mecanismos do relacionamento bilateral, multilateral e até mesmo em conexão com a Cooperação Técnico-Militar.

Dito de outra forma, parece que o Governo se encontra em melhores condições para “promover as empresas nacionais, incluindo as da BTID, dinamizando, preparando e apoiando visitas e missões ao exterior, relacionadas com a economia de Defesa, assumindo Portugal como produtor e exportador de tecnologia e serviços no âmbito da Defesa” (Despacho nº 6488/2015, publicado em Diário da República nº112/2015, série 2 de 11 de junho 2015).

Não menos importante é o papel fundamental que os diversos serviços centrais do Estado possuem na identificação de todos os projetos de armamento e equipamento que se vislumbram poder vir a ocorrer, fruto da sua participação em grupos de trabalho quer da NATO, quer da UE, a que naturalmente uma entidade com natureza meramente empresarial como a idD não tem acesso da mesma forma.

Mais se verifica que o papel da idD se tem pautado por encargos algo elevados para o erário público, especialmente tendo em conta as funções muito limitadas que assumiu.

Em resumo a centralização destas funções num serviço central do Estado afigura-se como sendo uma solução quer mais racional, quer mais profícua do ponto de vista das ações a encetar e dos resultados finais.

Este é um aspeto particularmente importante num momento em que a Europa contempla a necessidade de relançar um ciclo de investimento nesta área. Na falta de uma capacidade nacional para participar nesse ciclo, ficaremos limitados ao dispêndio de verbas em compras a países terceiros, abdicando de reter em Portugal empregos, valor acrescentado e capacidade de exportação futura.

Na falta de uma dimensão mínima e tendo em conta que o Estado prescindiu de um regime de contratação pública que lhe permitisse proteger essas mesmas empresas, as empresas portuguesas – com as notáveis exceções do Arsenal do Alfeite, SA, das OGMA, SA, e da EID, SA, todas do anterior Grupo EMPORDEF e, eventualmente, da Thales/Edisoft, Critical Software e do Ceiaa –, se mantido o atual cenário, carecem de dimensão mínima que lhes permita ambicionar a mais do que serem subcontratadas, e mesmo aí com algumas limitações.

A aposta recente na expansão da Base Tecnológica e Industrial da Defesa passou por uma abordagem excessivamente quantitativa (e, nesse aspeto, teve assinalável sucesso, com a multiplicação do número de empresas inscritas) mas, aparentemente, sem igual preocupação qualitativa, sendo que uma análise da listagem das empresas em causa permite identificar dezenas de pequenas empresas, sem especialização ou historial na área de produtos militares, que se terão inscrito mais numa lógica de procurarem novos negócios do que numa lógica de, por si sós, realizarem investimento em qualificações e certificações que lhes permitissem acrescentar valor à oferta nacional nesta área.

Importa inverter este cenário e ponderar e definir de uma vez por todas se o país, com um orçamento de Defesa que é modesto, pretende ainda assim manter uma indústria de Defesa. Se a resposta for afirmativa, como parece ser de recomendar terá, então, e impreterivelmente, de se rever os termos em que está a ser conduzida a Base Tecnológica e Industrial da Defesa.

Face ao exposto, as ações a tomar seriam:

- a) Cometer à DGDRN as competências sobre a BTID, nomeadamente quanto à internacionalização da indústria, em articulação com a DGPDN, EMGFA e ramos das forças armadas, bem como a AICEP.
- b) A definição, em articulação com os trabalhos de acompanhamento e revisão da LPM, de áreas críticas para investimento em que confluam as necessidades das forças armadas e as prioridades que vierem a ser definidas para as indústrias de defesa por forma a permitir orientar adequadamente a BTID e apoiar as empresas na sua preparação para esses desafios.

## **2.2. Quanto à Gestão das Participações do Estado em Empresas do Setor**

Resta, neste contexto, ponderar o destino a dar às participações do Estado em empresas do setor. Convém, no entanto, voltar a sublinhar que a presença do Estado como potenciador destes conglomerados é comum na Europa, como se vê nos casos da Thales francesa ou da Finmeccanica/Fincantieri italianas, e por alguma razão assim será.

Em Portugal, no decorrer da presente década ocorreram várias alterações importantes na área da indústria de Defesa, de que se salientam: a privatização da maioria do capital social da EDISOFT e da EID; a decisão de extinção da EMPORDEF, SGPS, SA, ainda em curso; a decisão de extinção dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA (ENVC) ainda em curso; a criação da Een – EMPORDEF Engenharia Naval, SA; e o cometimento à idD das responsabilidades em matéria de promoção externa da indústria pública e privada de Defesa a partir da reconfiguração da BTID.

Quanto ao último ponto, o mesmo fica prejudicado pela análise já realizada supra. Importa sublinhar que aquelas alterações foram acompanhadas, a partir de 2011, de uma visão de desintervenção do Estado nesta área, com o menosprezo pela necessidade de coordenar e manter alguma coerência na gestão das participações públicas no setor que são, ainda assim, de relevo, sendo de salientar os 100% que o Estado detém na idD e Arsenal do Alfeite, os 35% que mantém nas OGMA e na EDISOFT, e ainda uma participação relevante na EID.

Acresce que o Programa do Governo (Governo de Portugal, 2015, p. 53) assume, como vimos, várias linhas de ação para a indústria de Defesa, de que se destaca neste momento, a que determina que se deve “Dinamizar o papel do Estado na gestão das participações públicas no setor”.

No atual quadro, importa equacionar como concretizar o caminho para diante, o que se pode realizar segundo algumas vias de solução principais, que se enunciam nas suas traves mestras e que, no fundamental, mantêm a separação existente entre os esforços de

internacionalização e a (re)criação de uma capacidade de dinamizar o papel do Estado na gestão das participações públicas no setor.

Mais não fosse, há que atender a vários dossiês que reclamam o melhor tratamento e encaminhamento, por exemplo: manter uma capacidade estratégica nacional de construção naval no novo cenário do setor; libertar as empresas de contratos cuja execução não é exequível – *n.g.* PEDEVESA; lidar com a rigidez dos financiamentos obtidos pela Defloc e Defaerloc sem onerar o erário público; retirar valor para a economia nacional das participações nas OGMA, EID, Edisoft e Naval Rocha; reorganizar as empresas meramente instrumentais, sem atividade; incorporar a ETI numa solução que lhe dê o suporte e dimensão mínimos; recentrar a IDD na sua atividade industrial e dinamizar a mesma; e garantir a implementação do Plano Estratégico para o Arsenal do Alfeite.

Na falta de uma entidade na esfera do Ministério da Defesa Nacional que o faça, as empresas acabarão a ser geridas a partir do Ministério das Finanças, o que se traduz numa gestão que não permite considerar o seu valor específico como coadjuvante da estratégia para o setor.

### **3. Expressão Financeira Pública da Defesa Nacional**

#### **3.1. O Período Pré-Crise**

Neste ponto vamos observar, de forma mais detalhada, as grandes tendências que marcam a expressão financeira da Defesa Nacional. O objetivo é traduzir em números a expressão da Defesa Nacional enquanto parte da realidade mais vasta das funções de soberania.

Neste sentido, é primeiramente adotada uma abordagem de quantificação da expressão financeira da Defesa Nacional, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e da Segurança Interna a partir das metodologias inscritas no Orçamento de Estado, quanto às previsões de despesas e receitas e na Conta Geral de Estado, quanto ao reporte das despesas e receitas efetivamente realizadas<sup>4</sup>.

Por forma a permitir a adequada identificação de tendências estáveis, e evitar qualquer equívoco gerado por anos anómalos, serão considerados períodos alargados de 10 a 20 anos, tendo sempre em conta a comparabilidade dos dados e a existência de fontes públicas, disponíveis em tempo útil.

Sempre que possível, será também tida em conta a realidade comparativa em função das principais instituições políticas e militares internacionais – União Europeia e OTAN – de que Portugal faz parte.

Embora por vezes objeto de controvérsia, a despesa pública com a Defesa Nacional tem uma expressão relativamente reduzida, no conjunto do total da despesa do Estado.

Tendo em conta os dados resultantes da Conta Geral do Estado entre 2007 e 2011<sup>5</sup>, a função de Defesa Nacional tem tido uma execução orçamental estável ao longo dos anos mais recentes e não acompanhou o aumento generalizado da despesa pública.

---

4 Para um maior detalhe sobre estas matérias *cf.* Instituto da Defesa Nacional (2013), e bibliografia aí citada.

5 Consultar a Direção-Geral do Orçamento em <https://www.dgo.pt/Paginas/default.aspx>

De notar que se estão, portanto, a considerar os valores efetivamente gastos e não os valores orçamentados – embora não exista um desvio que mereça referência entre as duas realidades.

De facto, e como se a dotação orçamental da Defesa Nacional tivesse acompanhado o movimento da despesa total do Estado, no período compreendido entre 1997 e 2011, esta teria atingido em 2011 um valor próximo dos 4,5 mil milhões de euros em vez dos cerca de 2 mil milhões de euros efetivamente realizados.

O único ano em que a despesa com Defesa Nacional excedeu os 2 mil milhões de euros foi o ano de 2010, devido à operação extraordinária de contabilização da receção dos submarinos. Com essa notável exceção, a totalidade da despesa do Estado com a Defesa Nacional manteve-se sempre entre 1,5 e 2 mil milhões de euros ao longo dos últimos 15 anos.

Mesmo comparando com a realidade mais próxima das despesas da segurança interna é observável uma perda relativa de peso da despesa realizada com a Defesa Nacional face a outras despesas do Estado.

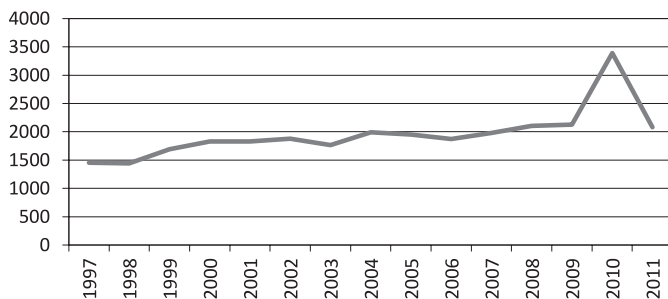
Deliberadamente ou não, o Estado tem objetivamente permitido uma perda de importância relativa da sua despesa com a função de Defesa Nacional, quer em relação à despesa total que realiza, quer quando comparada com a função de Segurança Interna.

Como em muitas áreas da conversação pública, a despesa do Estado em Defesa Nacional é menos compreendida com exatidão do que discutida com paixão. Vale a pena, portanto, descrever e interpretar as realidades a partir de fontes de primeira ordem. O objetivo 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 Defesa Nacional tem tido uma execução orçamental relativamente estável ao longo dos anos.

O montante efetivamente gasto entre 1997 e 2011 pode ser observado no Gráfico 2, valores correntes sem correção pela inflação. A despesa convergiu lentamente com o valor de referência de 2 mil milhões de euros.

**Gráfico 2** – Despesa Pública Efetiva em Defesa Nacional, 1997-2011  
– em milhões de euros a preços correntes –



Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado 1997-2011. Cálculos do autor, a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

Estes factos podem ser confirmados se considerarmos os dados sobre a despesa em Defesa Nacional 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 das Aeronaves C-295 em 2006, dos submarinos em 2010 e dos Pandur em 2010 e 2011.

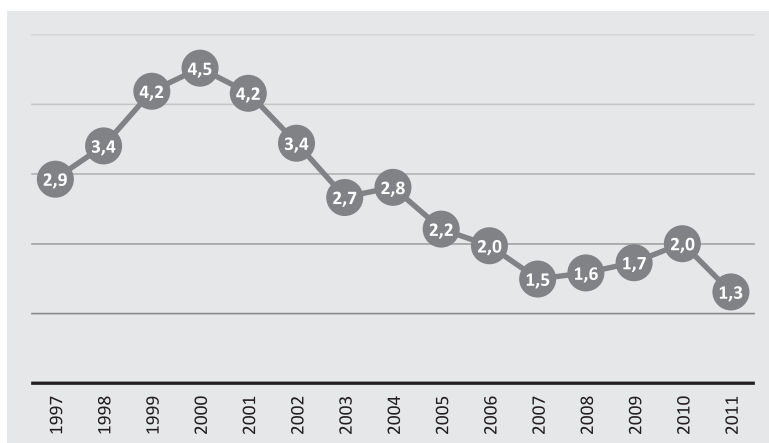
Durante estes anos a afetação de recursos à Defesa Nacional não acompanhou o andamento geral da despesa pública agregada. Como é possível constatar a partir do Gráfico 3, entre 1997 e 2011 o peso da Defesa Nacional na despesa pública passou por uma “bolha” relativa em torno do ano 2000 mas entrou, desde aí, numa trajetória 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 antes da crise, 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 perspetiva: 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 dos inícios 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.

**Gráfico 3 –** Peso da Defesa Nacional na Execução Orçamental, 1997-2011  
– em % da despesa total do Estado –



Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado 1997-2011. Cálculos do autor, a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

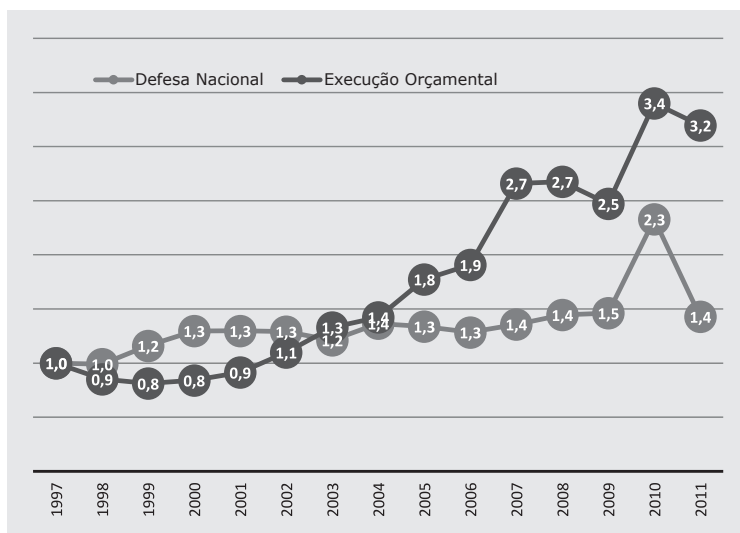
Ao compararmos no Gráfico 4 a evolução da despesa pública a partir de um ano base, por exemplo 1997, vemos que a despesa em Defesa Nacional deixou de acompanhar os restantes gastos do Estado.

Em 2011 a despesa em Defesa Nacional era apenas 1,4 do que em relação a 1997 enquanto a despesa pública era 3,2 maior.

Ou seja, se a alocação de recursos financeiros para Defesa Nacional tivesse acompanhado o movimento da despesa total do Estado que, no período compreendido entre 1997 e 2011, aumentou de cerca de 50 mil milhões de euros para mais de 150 mil milhões de euros, esta teria atingido em 2011 um valor acima de 4,5 mil milhões de euros em vez dos cerca de 2 mil milhões de euros efetivamente realizados.

Esta realidade traduz opções políticas, nem sempre expressamente assumidas, com o discurso anual dos orçamentos para o Ministério da Defesa a ser pautado por afirmações de que se mantém ou reforça a disponibilidade orçamental. Não é esta a paisagem que resulta dos números.

**Gráfico 4 – Evolução da Despesa Pública Total e da Defesa Nacional em Número Índice, 1997-2011**  
 – base 1997, em % –

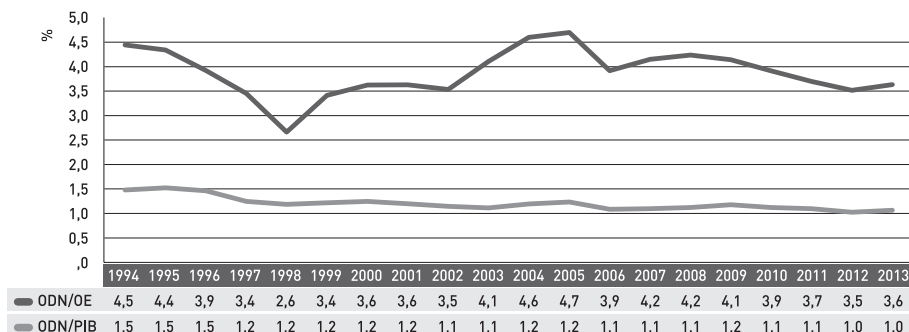


Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado 1997-2011. Cálculos do autor, a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

Esta visão é, aparentemente, contraditada pelos dados oficiais constantes da publicação *A Defesa de Portugal 2015* (MDN, 2015), que exclui determinadas rúbricas de despesa para chegar a conclusões algo diversas.

Deixamos aqui esses dados, veja-se o Gráfico 5, para que o leitor possa sobre eles retirar as suas próprias conclusões.

**Gráfico 5 – Evolução Global da Despesa em Defesa Nacional no Orçamento do Estado e no PIB, 1994-2013**



Fonte: MDN (2015, p. 175).

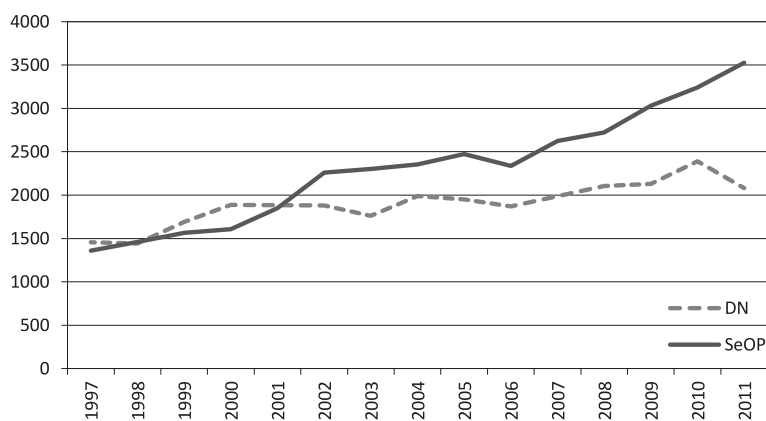
Olhando para a realidade mais próxima das despesas em Segurança e Ordem Pública (SeOP), as quais também expressam uma evolução relativamente contida, vê-se a perda relativa de peso da despesa realizada com a Defesa Nacional.

Verifica-se com a ajuda do Gráfico 6 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 dotações para a segurança interna aumentaram em 150%, a Defesa Nacional aumentou apenas 50% – novamente, com exceção para o ano de 2010, pelas razões já assinaladas.

No geral verifica-se a perda de expressão das funções de soberania no seu conjunto face às chamadas funções sociais do Estado: Saúde, Educação e Segurança Social.

**Gráfico 6 – Despesa em Defesa Nacional e Segurança e Ordem Pública, 1997-2011 – valores nominais em milhões de euros –**



Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado 1997-2011. Cálculos do autor, a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

No contexto da NATO utilizam-se dados referentes a 2011, para isolamento dos efeitos decorrentes da crise financeira, e destaca-se a média de todos os países NATO, a média dos países europeus integrantes da organização e alguns países individuais – selecionados com base em critérios de comparabilidade, *v.g.* proximidade geográfica e dimensão populacional.

No Quadro 3 verifica-se que a despesa com a Defesa Nacional relativamente ao PIB em Portugal é relativamente estável. No entanto, ressalta a existência de alguma rigidez em matéria de consolidação orçamental nesta área quando comparada com outros países europeus.

**Quadro 3 – Despesa em Defesa Nacional no PIB**  
 Portugal *versus* Países de Referência, 2000-2011  
 – Valores nominais em mil milhões de euros –

	NATO	EURO-NATO	EUA	BÉLGICA	HOLANDA	ESPAÑA	PORTUGAL
<b>2000-2004</b>	2,6	1,9	3,4	1,3	1,5	1,2	1,7
<b>2005-2009</b>	3,0	1,8	4,5	1,1	1,5	1,2	1,5
<b>2010</b>	3,4	1,7	5,4	1,1	1,4	1,1	1,6
<b>2011</b>	3,0	1,6	4,8	1,1	1,3	0,9	1,5

Fonte: NATO (2014)<sup>6</sup>. Cálculos do autor, a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

No quadro europeu, e para o mesmo horizonte temporal, 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 coletiva 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.

### 3.2. O Período da Crise

O impacto da crise financeira na Europa tem levado, em geral, a reduções significativas nos orçamentos de defesa.

As decorrentes opções de racionalização têm incidido mesmo ao nível da estrutura de forças, designadamente com a desativação de unidades operacionais, em especial as associadas aos elementos de combate, “poder de choque” e “poder de fogo”, por exemplo, unidades de carros de combate, artilharia de campanha, aviões de combate, etc.

6 Esta metodologia difere das metodologias em contas nacionais. Existe a tendência de surgirem valores mais elevados, uma vez que se consideram despesas normalmente não contabilizadas nos orçamentos nacionais de defesa.

Um outro vetor de racionalização tem passado pela redução do número de efetivos nas estruturas dos Ministérios da Defesa e nas estruturas das Forças Armadas, em razão da integração das atividades de suporte e apoio.

Para além destas áreas, é importante considerar o reforço das estruturas conjuntas, designadamente comando e controlo, pessoal, logística, ensino e saúde, adequação das estruturas orgânicas e conseqüente redução do número de infraestruturas e do dispositivo.

É compreensível que sob a pressão das dificuldades orçamentais os Estados procurem otimizar o produto operacional das Forças Armadas, reduzindo sistemas de armas que, em muitos casos, tinham uma dimensão adequada ao período da Guerra Fria mas que na atual conjuntura se revela excessiva face às probabilidades de emprego nos cenários de crise e conflito com que estamos confrontados.

Contudo, as reduções orçamentais na área da Defesa não podem ser levadas ao ponto de comprometer capacidades militares críticas e prioritárias que, no limite, poderiam ter conseqüências negativas na Política Comum de Segurança e Defesa europeia, levando mesmo à sua paralisia estratégica, com impactos negativos na estabilidade das fronteiras da Europa e da vizinhança próxima.

Isto é particularmente válido para o caso português, uma vez que o país esteve sob assistência financeira internacional e sujeito a severas limitações nos anos mais próximos com impactos, designadamente, nos orçamentos da Defesa Nacional.

Assim, temos de saber identificar aquilo que não podemos deixar de assegurar permanentemente – mesmo em tempos de crise – e aquilo que queremos assegurar no período que se seguirá à produção de efeitos do processo de ajustamento da economia portuguesa.

Face à rigidez da estrutura de despesa na Defesa Nacional, a margem de ganhos imediatos é muito limitada.

Ao nível dos recursos humanos – onde a despesa mais pesa –, a continuidade da redução de militares contratados teria um efeito muito negativo no produto operacional.

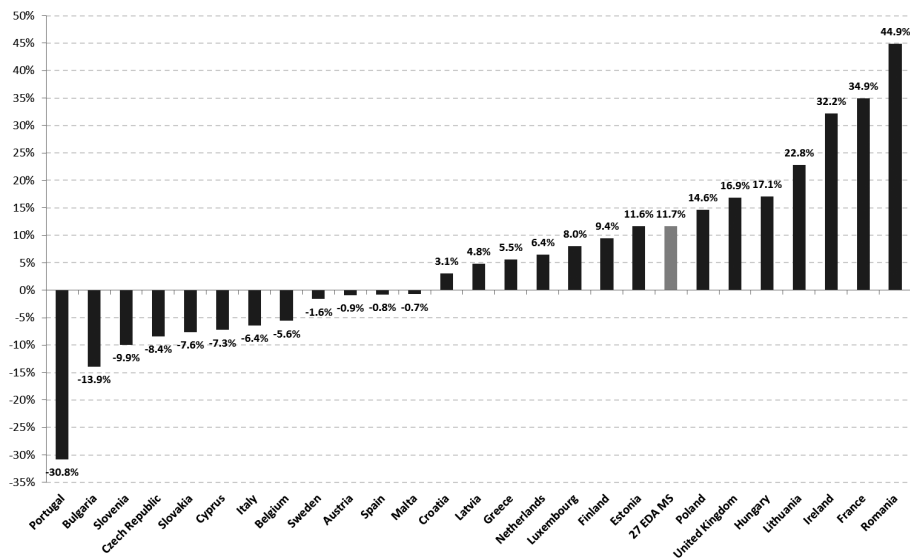
No imediato, restam como áreas de intervenção na despesa, os custos de estrutura e o investimento.

Dito isto, é fundamental salvaguardar a dotação orçamental indispensável para manter a capacidade de operação e manutenção, porque é isso que permite gerar e aprontar as forças, treiná-las e cumprir as missões de soberania.

Segundo dados da AED isso não aconteceu nos anos mais recentes, com uma quebra dramática das verbas afetas a este fim.

**Gráfico 7 – Variação nas Despesas de Operação e Manutenção dos 27 Estados-membros da AED, 2013-2014**

– em % –



Fonte: Guzelytė (2016, p. 23).

Este requisito, a par da maximização das capacidades militares existentes, é que permite cumprir as exigentes missões de que as Forças Armadas são responsáveis. Portugal tem de ter bem presentes aquelas que são as missões de segurança e defesa nacional que não podem deixar de estar garantidas em qualquer circunstância.

Por fim, apesar de todos os constrangimentos orçamentais, deveremos continuar a ter uma participação relevante em missões internacionais indispensável para a afirmação e credibilidade externa do Estado.

Em termos comparativos a situação em Portugal não se distingue muito da observada noutros países da UE (Teixeira e Pinto, 2015) e traduz-se no seguinte panorama:

**Quadro 4 – Despesa do Estado em Defesa Nacional, 2011-2015**

– em milhões de euros –

Ano	Despesa
2011	1.943,6
2012	1.729,6
2013	1.800,0
2014	1.809,1
2015	1.868,9

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado 1997-2011. Cálculos do autor, a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

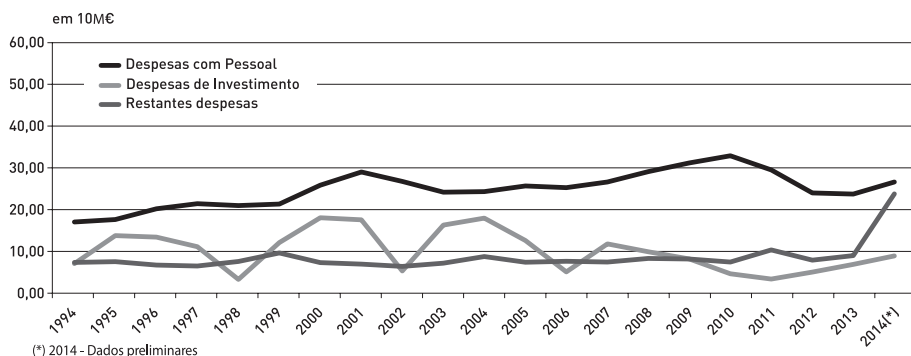
É possível verificar que a redução da despesa na área da Defesa Nacional criou um novo patamar de despesa global em torno dos 1,8 a 1,9 mil milhões de euros, que compara com um patamar de despesa global em torno dos 2 mil milhões de euros no período anterior.

Mas esse patamar dificilmente parece sustentável, ao menos em parte, quando se analisa com maior detalhe a fonte das reduções de despesa em causa, em que avultam duas medidas necessariamente transitórias:

- a) Os cortes nos rendimentos comuns à generalidade da função pública, que se sabia serem medidas necessariamente temporárias, e cuja reversão se encontra já em curso;
- b) E uma fortíssima contenção nas despesas de investimento, que não se limitou à não contratação de programas inscritos na LPM mas ainda não iniciados – *v.g.* a substituição ou profunda renovação da frota dos C-130 da Força Aérea – como passou mesmo pelo cancelamento de encomendas já feitas, por vezes com custos a fundo perdido com alguma expressão – confrontar o caso dos helicópteros NH-90.

Isto mesmo parece ser confirmado com a tendência de estabilização do patamar das despesas de pessoal seguido do seu progressivo aumento – que se deverá acentuar na execução de 2016, ainda não conhecida à data da redação deste texto.

**Gráfico 8 – Execução Orçamental dos Recursos Financeiros por Grandes Grupos de Despesa, 1994-2014**  
 – em valores absolutos –

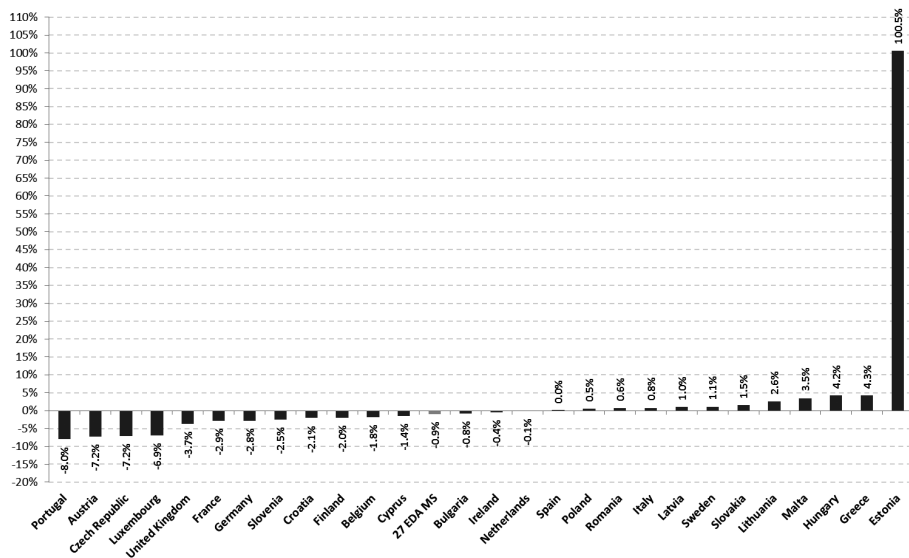


Fonte: MDN (2015, p. 171).

A favor de alguma estabilidade deste patamar pode sinalizar-se o efeito, que deve estar a sentir-se desde já, da projetada redução de efetivos no âmbito da chamada Reforma 2020.

Isso mesmo pode verificar-se nos dados da EDA, que sinalizam um declínio acentuado do número de militares entre 2013 e 2014.

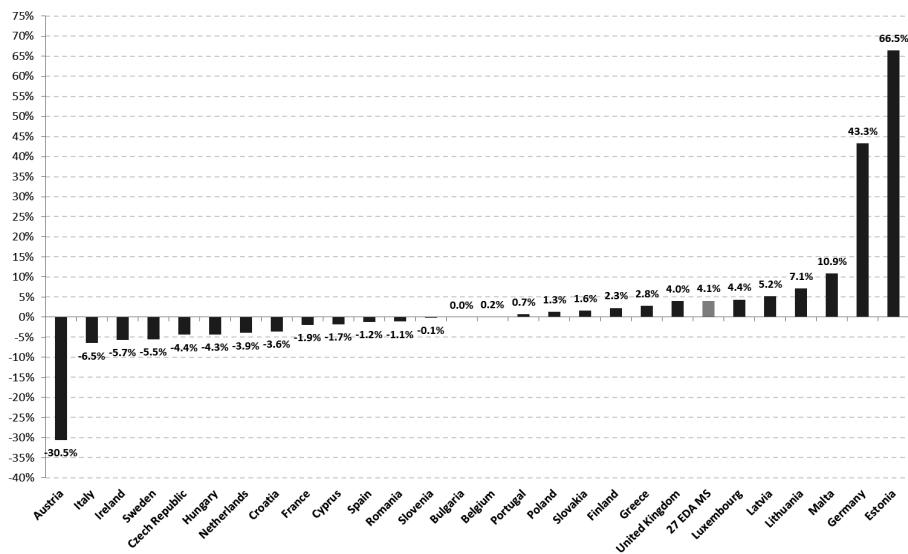
**Gráfico 9 – Variação do Número de Efetivos Militares, 2012-2013**  
– em % –



Fonte: Guzelytė (2016, p. 11).

Isso não se verifica na percentagem de despesa com pessoal, logo a partir de 2013-2014.

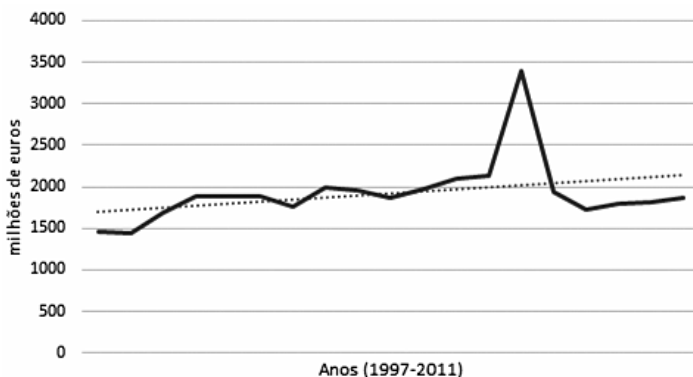
**Gráfico 10 – Variação na Despesa com Efetivos Militares, 2013-2014**  
– em % –



Fonte: Guzelytė (2016, p. 20).

Os dados preliminares e a tendência de longo prazo que eles identificam não vão, portanto, no sentido de se poder entender que ocorreram, por enquanto, ajustes estruturais de natureza perene na despesa em Defesa.

**Gráfico 11** – Evolução da Despesa Nominal em Defesa Nacional, 1997-2015  
– em milhões de euros a preços correntes –



Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado 1997-2011.  
Cálculos do autor a partir da metodologia desenvolvida em Ferreira e Mendonça (2013).

De assinalar, contudo, que a continuada redução de efetivos que se faz nos patamares de entrada nas Forças Armadas, tem impactos em si mesmos negativos, por várias ordens de razões, das quais se destacam:

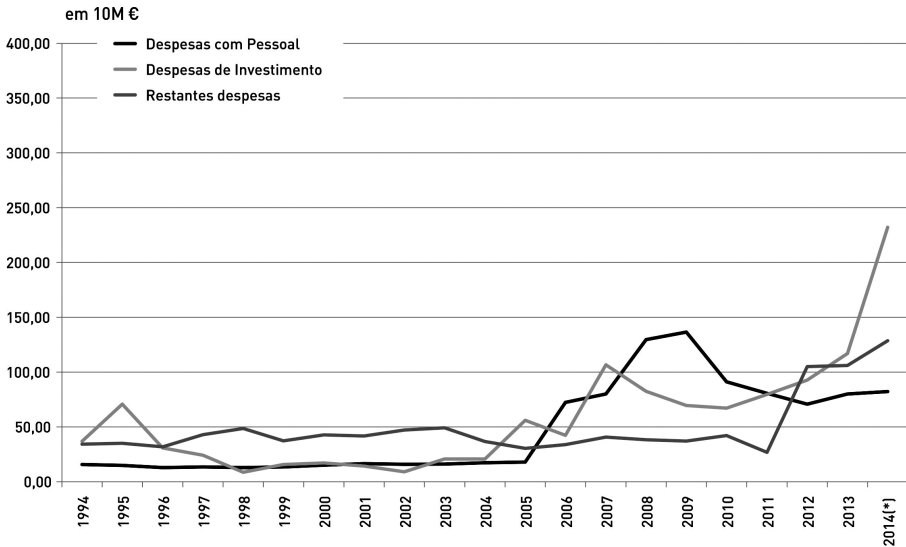
- A inoperacionalidade de unidades, uma vez que se mantém praticamente inalterado o sistema de forças;
- O agravamento de desequilíbrios no rácio entre praças e sargentos e entre estes e oficiais;
- E o comprometimento do objetivo da profissionalização total das Forças Armadas, mantendo-se um peso predominante dos militares do Quadro Permanente, muito para além do que se esperaria numas Forças Armadas que já não suportam um Serviço Militar Obrigatório, numa lógica de conscrição.

Segundo a publicação *A Defesa de Portugal 2015* (MDN, 2015), o redimensionamento dos efetivos militares tem vindo a ocorrer de acordo com as orientações específicas da *Defesa 2020* (MDN, 2015a) e com os quantitativos de forças e meios do novo sistema de forças, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 31/2015, de 4 de março (MDN, 2015b), que aprovou a fixação dos efetivos das Forças Armadas em 31.563 militares para 2015, ou seja, dentro do intervalo previsto na reforma de 30.000 a 32.000 militares, o que significa uma redução de 3.310 militares face à legislação em vigor.

Este diploma, a ser revisto anualmente, pretende ser um instrumento de gestão rigorosa e criteriosa dos recursos humanos, de acordo com as necessidades operacionais e disponibilidades orçamentais.

Desde dezembro de 2010, o efetivo das Forças Armadas foi reduzido em 6.559 militares, o que consubstancia uma redução de 217 milhões de euros na despesa com pessoal e uma diminuição de 15,7% dos efetivos militares.

**Gráfico 12 – Despesa do Ministério da Defesa Nacional, 1994-2014**  
– em valores absolutos –



Fonte: MDN (2015, p. 176).

Acresce que, do lado do investimento, os adiamentos não podem ser eternos sob pena de perda de capacidades, sendo importante compreender que a manutenção da despesa em Defesa Nacional em torno do patamar previsto – em torno de 1,1% do PIB – é manifestamente incapaz de recuperar o ciclo de investimento perdido e, muito menos, dar suporte adequado a uma indústria de Defesa Nacional com um módico de capacidades.

Este cenário é ainda agravado por duas realidades que abordaremos de seguida, em que as opções políticas e legislativas bem como a prática observada, fazem temer um fenómeno de discriminação invertida das empresas nacionais, prejudicadas face a empresas de outros Estados-membros por um regime excessivamente liberalizado que não encontra paralelo nos outros países da União Europeia.

Dito de outra forma, é importante compreender como as regras da contratação pública especialmente aplicáveis às aquisições de bens e serviços de natureza militar, bem como às empreitadas da mesma natureza, se encontram desenhadas e como podem ser melhoradas e, por outro lado, como deve ser abordada a aplicação do regime dos auxílios de Estado. A isso dedicaremos os próximos capítulos.

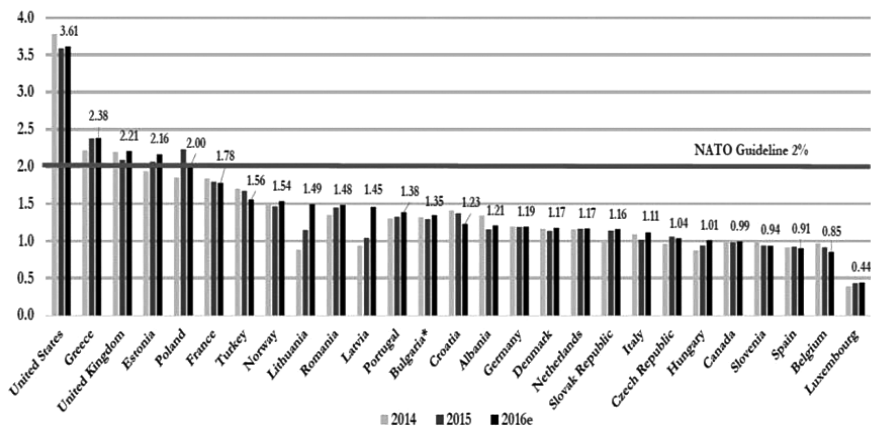
### 3.3. Tendências Europeias

Do ponto de vista europeu, a situação portuguesa apresenta-se como deficitária, mas em linha com muitos dos nossos parceiros europeus.

De salientar que os valores para Portugal se mantêm historicamente baixos há muitos anos e que a situação poderá ter de mudar no novo contexto que se vai desenhando de alguma pressão adicional dos EUA, a qual sempre foi afirmada, mas pode conhecer novos desenvolvimentos, porquanto os países europeus devem fazer mais por cumprir com a sua parte do esforço na área da Defesa comum em sede da NATO.

No que respeita à capacidade de despesa na vertente de investimento, a situação portuguesa, nomeadamente fruto dos aspetos já assinalados quanto à distribuição do total da despesa, é dramática, não se atingindo sequer metade do objetivo previsto para os países NATO, em torno dos 20% do orçamento total.

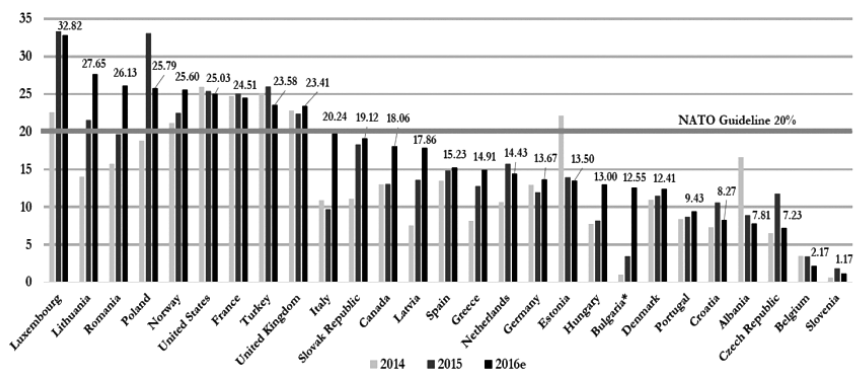
**Gráfico 13** – Despesa com a Defesa nos Países NATO, 2014-2016  
– em % do PIB, com base nos preços e taxas de câmbio de 2010 –



Fonte: NATO (2017).

Na realidade Portugal tem lutado para atingir, sem sucesso, metade dessa importância, com valores em torno dos 8 a 9% de verbas do orçamento destinadas a investimento.

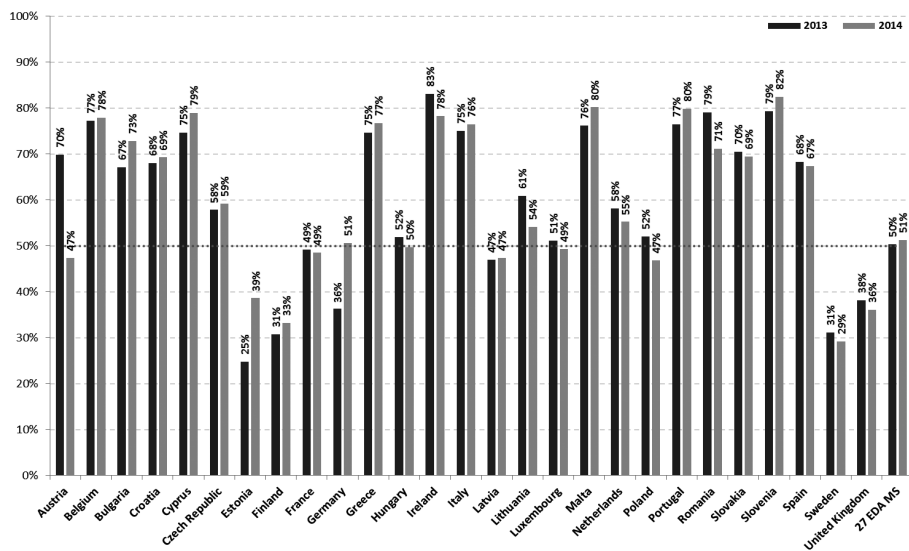
**Gráfico 14 – Despesa com Equipamento nos Países NATO**  
em % da Despesa com a Defesa, 2014-2016  
– com base nos preços e taxas de câmbio de 2010 –



Fonte: NATO (2017).

Neste fator volta a pesar bastante a percentagem de despesa com pessoal, que foi calculada com base na metodologia NATO, no período entre 2009 e 2016, como estando entre os 70 e os 80% do orçamento, um valor claramente preocupante. Dados da Agência Europeia de Defesa (AED) corroboram este cenário para o conjunto da Europa, com valores expressivos.

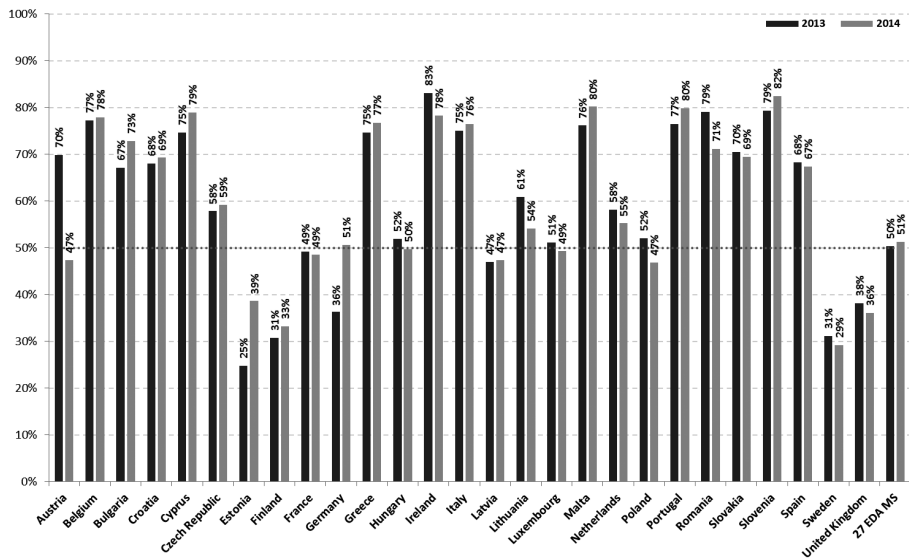
**Gráfico 15 – Despesa com Pessoal nos 27 Estados-membros da AED, 2013-2014**  
– em % da despesa total da defesa –



Fonte: Guzelytė (2016, p. 21)

É ainda de assinalar que Portugal tem uma das mais baixas taxas de incorporação de pessoal civil na área da Defesa Nacional, o que não deixa de concorrer para o peso da despesa de pessoal na despesa total e é um aspeto que deveria merecer maior atenção.

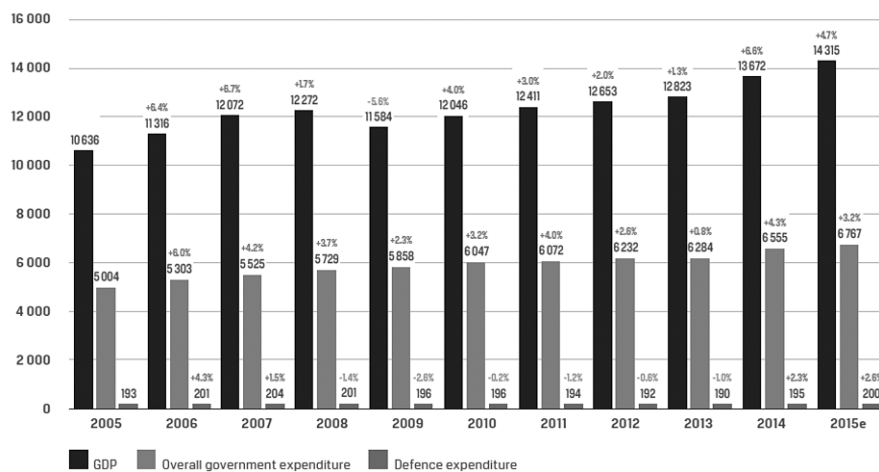
**Gráfico 16** – Proporção de Pessoal Militar e Civil nos 27 Estados-membros da AED, 2014



Fonte: Guzelytė (2016, p. 14).

No que respeita ao volume total de despesa em Defesa para os países da AED, este tem vindo a cair em termos reais, estando ainda, em 2015, com valores abaixo dos verificados em 2007.

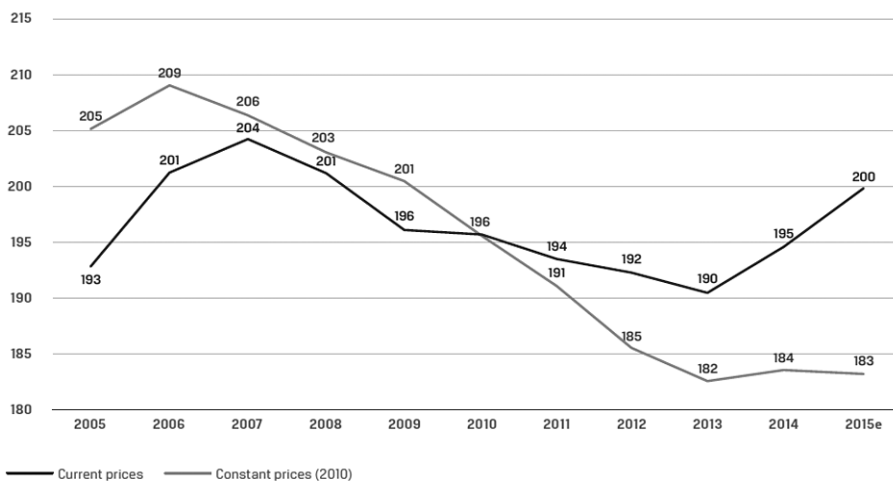
**Gráfico 17 – PIB Nominal, Despesa Geral do Governo e Despesa Total em Defesa nos 27 Estados-membros da AED, 2005-2015**  
– em bilhões de euros e variação percentual no ano anterior –



Fonte: EDA (2015).

Este dado é particularmente claro se compararmos os mesmos valores com preços constantes em base de 2010.

**Gráfico 18 – Despesa com Defesa a Preços Atuais e Constantes (2010) nos 27 Estados-membros da AED, 2005-2015**  
– em bilhões de euros –



9. Data from 2005 to 2015 has been adjusted to 2010 economic conditions. Source of deflator: European Commission, DG ECFIN - based on weight of EU-28.

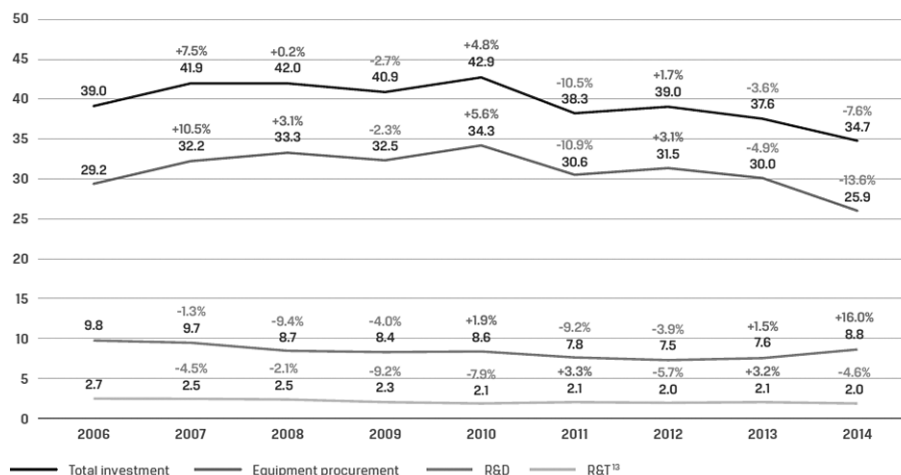
Fonte: EDA (2015).

O mesmo acontece com os valores de investimento total, que têm uma queda generalizada, com destaque para os valores associados à compra de novos equipamentos, que em 2014 atingiu um valor anormalmente baixo, muito aquém dos montantes verificados em 2006.

Este padrão de desinvestimento foi menos acentuado nas áreas de investigação e desenvolvimento mantendo-se, no entanto, em valores muito modestos, historicamente incipientes quando comparados com os dos EUA.

A prazo, isto fragiliza a Base Tecnológica e Industrial da Defesa, mas também a própria capacidade de projeção de poder militar da UE.

**Gráfico 19 – Despesa de Investimento por Áreas Orçamentais nos 27 Estados-membros da AED, 2006-2014**  
 – em bilhões de euros e variação percentual no ano anterior –



Fonte: EDA (2015).

## 4. Contratação Pública no Setor da Defesa Nacional

### 4.1. Regime da Contratação Pública na Área da Defesa

Este tipo de matéria conhece pouco desenvolvimento doutrinário a nível nacional, sendo as fontes disponíveis escassas (Rodrigues, 2013), e também escassas as referências na jurisprudência a estas matérias. E compreende-se bem esse facto, atendendo às particularidades deste tipo de contratação.

Desde logo, é preciso compreender que o papel do Estado enquanto comprador no mercado em causa é decisivo. De facto, devido a restrições legais existentes na esmagadora maioria dos países, este é um mercado que não existe muitas vezes para além das compras efetuadas pelos próprios Estados. Por isso parte dos benefícios normalmente associados ao uso dos procedimentos de contratação pública e relacionados com a concorrência entre múltiplos fornecedores e a recolha de benefícios decorrentes de econo-

mias de escala pela aquisição de produtos produzidos para outros clientes, estão largamente ausentes.

Acresce que, do lado dos vendedores, estão normalmente um número limitado de empresas – sendo típicas as estruturas do tipo oligopólio – que têm, a maioria das vezes, ou uma natureza pública<sup>7</sup> ou, pelo menos, restrições políticas à sua atuação<sup>8</sup>, atendendo ao objeto deste tipo de contratos e ao seu valor geopolítico.

Sendo o Estado, por via de regra, o único comprador neste mercado, o nível de recursos financeiros vai ter um papel determinante no nível de atividade de *procurement* existente no mercado e na dimensão do próprio mercado.

Por fim não é menos verdade, pese embora a mencionada escassez histórica de elementos doutrinários e jurisprudenciais, os recursos financeiros foram recentemente fixados, com inegável destreza e amplitude (Rodrigues, 2012), pelo que para eles remetemos, recorrendo apenas minimamente a indicações bibliográficas adicionais.

Por outro lado, este mercado é ainda pautado pela perspectiva de que a existência de uma indústria de Defesa que permita equipar as Forças Armadas mas, acima de tudo, sustentar os sistemas de armas, é crucial para a sua efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões (Santos, 2012). Isto leva os Estados-membros a continuarem a ter uma política algo protecionista. Já para não falar, o que não é o caso em Portugal, dos países europeus onde este mercado tem um efeito importante sobre o emprego, a produção de riqueza e as exportações – casos da Alemanha, França, Inglaterra e Itália.

Acresce que uma política industrial e comercial para a indústria de Defesa é um fator importante no desenvolvimento de indústrias tecnológicas com capacidade de exportação e cujo investimento em I&D tem efeitos estruturantes sobre o demais tecido económico (*dual use*).

Atendendo aos fatores sumariamente enunciados e a outros de ordem política, as atividades de aquisição de bens e serviços dos Estados neste mercado são muitas vezes satisfeitas através de mecanismos relativamente atípicos, que excluem a aplicação das regras sobre contratação pública, como por exemplo: compras Estado a Estado; compras no âmbito de regras de organizações internacionais (NATO/NAMSA<sup>9</sup>); programas cooperativos, *e. g.* NH-90, Eurofighter, etc.; contratação *in-house* (Leitão, 2007); programas *pooling and sharing*<sup>10</sup> no âmbito europeu.

Assim, as aquisições de bens e serviços no mercado aberto, com potencial aplicação de regras de contratação pública, e mesmo aí com as limitações que veremos, acabam por ser relativamente subsidiárias e com uma expressão prática relativamente reduzida em alguns países europeus.

---

7 É o caso, por exemplo, em Itália, com a Fincantieri e a Finmeccanica.

8 É o caso, por exemplo, da inglesa BAE ou da americana Lockheed Martin.

9 NATO Maintenance and Supply Agency.

10 “Pooling & Sharing” is a EU-led concept which refers to initiatives and projects to pool and share more military capabilities among EU Member States”, na definição da Agência Europeia de Defesa (cf. [https://www.eda.europa.eu/docs/documents/factsheet\\_-\\_pooling\\_sharing\\_-\\_301111](https://www.eda.europa.eu/docs/documents/factsheet_-_pooling_sharing_-_301111))

É neste contexto que surgem, a nível da União Europeia, dois documentos fundamentais:

- A Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias (2007), sobre *Uma Estratégia para uma Indústria de Defesa Europeia Mais Forte e Mais Competitiva*.
- A *Comunicação Interpretativa* da Comissão das Comunidades Europeias (2006), sobre o uso do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da defesa, atualmente artigo 346.º do Tratado de Lisboa (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2012, p. 194)

Ambos os documentos serão brevemente revistos, mas como as negociações em relação aos textos dos mesmos ainda estão em curso, optamos por analisar os ainda vigentes, até porque, nos aspetos essenciais, não se esperam mudanças de fundo, mantendo-se como objetivos da política europeia nesta área, garantir uma sólida Base Industrial e Tecnológica da Defesa (BTIB) enquanto alicerce fundamental da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD). A PESD, por sua vez, visa dotar a UE de capacidade de ação autónoma para fazer face a crises internacionais, sem prejuízo das ações da NATO.

A política europeia em matéria de *procurement* tem presente uma visão da indústria de defesa como “semente” do desenvolvimento da Agenda de Lisboa em matéria de criação de emprego e desenvolvimento tecnológico.

Assim, a mencionada comunicação da Comissão das Comunidades Europeias (2007, p. 2) estatui: “O sector da defesa é um sector de utilização intensiva da tecnologia e cuja investigação e desenvolvimento de vanguarda se repercutem noutras áreas” para concluir, mais adiante, que “a defesa está associada à electrónica, às tecnologias de informação e de comunicação, aos transportes, à biotecnologia e à nanotecnologia”.

Naquela data foram fixados vários eixos de desenvolvimento:

- Condições de financiamento: o contexto da crise.
- Fragmentação do mercado: preferências nacionais e artigo 346.º do Tratado de Lisboa.
- Mercados externos: abertura ao exterior não correspondida (EUA).
- Congregação da procura.
- Congregação dos investimentos em I&D.
- Reforçar a posição das PME.
- Melhoria da governação do mercado da indústria da defesa europeia (a AED).

## 4.2. O Regime Europeu

O regime jurídico vigente a nível europeu compreende, para além da já mencionada comunicação interpretativa da Comissão das Comunidades Europeias (2006) no âmbito dos contratos públicos no setor da defesa, dois instrumentos jurídicos fundamentais:

- a) A Directiva 2009/81/CE, de 13 de julho de 2009 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009), relativa à coordenação dos processos de adjudicação (...) nos domínios da defesa e da segurança.
- b) A Directiva 2009/43/CE de 6 de maio de 2009 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009a), relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade.

Rege, fundamentalmente, nesta matéria, o artigo 346.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (2010, p. 194) que dispõe, no essencial:

“1. As disposições dos Tratados *não prejudicam a aplicação das seguintes regras:*

(...)

- b) Qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado interno no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares.
2. O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, pode introduzir modificações nesta lista, que foi fixada em 15 de Abril de 1958, dos produtos aos quais se aplicam as disposições da alínea b) do n.º 1”.

Esta é uma norma com carácter derogatório da aplicação das regras constantes do Tratado, incluindo as relativas ao mercado interno, máxime, ao que nos interessa, as relativas às regras sobre contratação pública.

A derrogação aplica-se a um universo alargado de bens e serviços constantes do mencionado anexo cujo elenco o Tribunal entende como taxativo e insusceptível de interpretação extensiva mas que na realidade contempla várias cláusulas abertas<sup>11</sup>, sujeitas, naturalmente, a uma interpretação teleológica e que tenha em conta o desenvolvimento tecnológico, especialmente dificultada pelo alargamento do espectro das ameaças e a proliferação dos chamados bens de duplo uso, que têm aplicações militares e civis.

Para se ter uma noção exata da sensibilidade destas matérias, o próprio conteúdo da lista foi, durante muitos anos, entendido por parte dos Estados-membros como tendo, ela própria, natureza confidencial e só em 2001, quase cinquenta anos depois de ter sido elaborada, foi publicada na íntegra<sup>12</sup>.

---

11 *Cf.* o ponto 13, que refere: “Outro equipamento e material” (*Cf.* JO CE (2001/C 364 E/091) de 20.12.2001, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2001.364.01.0085.01.ENG&toc=OJ:C:2001:364E:TOC>).

12 A lista está disponível em JO CE (2001/C 364 E/091) de 20.12.2001 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2001.364.01.0085.01.ENG&toc=OJ:C:2001:364E:TOC>) e descreve os seguintes produtos militares:

1. Armas de fogo portáteis e automáticas, tais como espingardas, carabinas, revólveres, pistolas, pistolas-metralhadoras e metralhadoras, com exceção das armas de caça, pistolas e outras armas de pequeno calibre, com calibre inferior a 7 mm.
2. Material de artilharia e lança-fumos, lança-gases, lança-chamas, tais como:
  - a) canhões, obuses, morteiros, peças de artilharia, armas anticarro, lança-foguetões, lança-chamas, canhões sem recuo;
  - b) material militar para lançamento de fumo e gases.
3. Munições destinadas às armas que constam dos n.ºs 1 e 2 supra.
4. Bombas, torpedos, foguetes e engenhos guiados:
  - a) bombas, torpedos, granadas, incluindo as granadas fumígenas, potes de fumo, foguetes, minas, engenhos guiados, granadas submarinas, bombas incendiárias;
  - b) aparelhos e dispositivos para uso militar, especialmente concebidos para a manutenção, ativação, despoletagem, detonação ou deteção dos artigos constantes da alínea a) supra.
5. Material de direcção de tiro para uso militar:

Esta faculdade tem sido usada de forma excessivamente ampla, conclusão suportada quando se apura que, em média, os Estados-membros despendem quase 85% do seu orçamento de equipamentos a nível interno, mostrando uma preferência nítida pelas suas próprias indústrias de defesa nacionais, não só no intuito de proteger os postos de trabalho e de reforçar o investimento, mas também de garantir a segurança de abastecimento e das informações.

É nesse contexto que surge a Comunicação Interpretativa (Comissão das Comunidades Europeias, 2006) sobre a aplicação do artigo 346.º do Tratado que, no esteio da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia vem tentar fixar algumas orientações relativas à utilização deste regime excepcional.

Embora reconheça que: “A definição e proteção dos interesses de segurança nacionais são matérias da competência dos Estados-membros. O artigo 346.º do TCE reconhece esta prerrogativa, prevendo uma derrogação para as situações em que a aplicação do direito comunitário poria em causa os interesses essenciais de segurança dos Estados-

- 
- a) calculadores de tiro e aparelhos de pontaria em infravermelhos e outro material para pontaria noturna;
  - b) telémetros, indicadores de posição, altímetros;
  - c) dispositivos de observação eletrónicos, giroscópicos, óticos e acústicos;
  - d) visores de pontaria e alças para canhão, periscópios para o material citado na presente lista.
  6. Carros de combate e veículos especialmente concebidos para uso militar:
    - a) carros de combate;
    - b) veículos de tipo militar, couraçados ou blindados, incluindo os veículos anfíbios;
    - c) trens blindados;
    - d) veículos militares com meia-lagarta;
    - e) veículos militares para reparação dos carros de combate;
    - f) reboques especialmente concebidos para o transporte das munições enumeradas nos n.ºs 3 e 4.
  7. Agentes tóxicos ou radioativos:
    - a) agentes tóxicos biológicos ou químicos e agentes radioativos adaptados para produzir, em caso de guerra, efeitos destrutivos nas pessoas, nos animais ou nas colheitas;
    - b) material militar para a propagação, deteção e identificação das substâncias mencionadas na alínea a) supra;
    - c) material de proteção contra as substâncias enumeradas na alínea a) supra.
  8. Pólvoras, explosivos e agentes de propulsão líquidos ou sólidos:
    - a) pólvoras e agentes de propulsão líquidos ou sólidos especialmente concebidos e fabricados para o material mencionado nos n.ºs 3, 4 e 7 supra;
    - b) explosivos militares;
    - c) composições incendiárias e congelantes para uso militar.
  9. Navios de guerra e seus equipamentos especializados:
    - a) navios de guerra de qualquer tipo;
    - b) equipamentos especialmente concebidos para o lançamento, deteção e dragagem de minas;
    - c) redes submarinas.
  10. Aeronaves e seus equipamentos para uso militar.
  11. Material eletrónico para uso militar.
  12. Aparelhos de observação ou registo de imagens especialmente concebidos para uso militar.
  13. Outro equipamento e material.
  14. Partes e peças especializadas do material constante da presente lista, desde que tenham carácter militar.
  15. Máquinas, equipamento e ferramentas exclusivamente concebidas para o estudo, fabrico, ensaio e controlo das armas, munições e engenhos para uso exclusivamente militar constantes da presente lista.

-membros” (Comissão das Comunidades Europeias, 2006), a comunicação tenta delimitar objetivamente os casos em que os mencionados interesses essenciais de segurança podem ser invocados.

Isto porque “A aplicação do artigo 346.º do TCE aos contratos públicos no sector da defesa significa, contudo, que não é aplicada a Diretiva 2004/18/CE, o instrumento jurídico cujo objetivo é garantir, no domínio dos contratos públicos, o respeito pelas disposições básicas do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias e serviços e de liberdade de estabelecimento (artigos 28.º, 43.º e 49.º do TCE)” (Comissão das Comunidades Europeias, 2007).

A visão da Comissão das Comunidades Europeias (2007), acompanhando aquele que tem sido o sentido da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia é a de que qualquer derrogação às regras que visam garantir a efetivação de direitos reconhecidos pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia – incluindo, naturalmente, a exceção do artigo 346.º do mesmo Tratado – deve ser objeto de interpretação restritiva<sup>13</sup>.

Significa isto que as entidades adjudicantes, para invocar o artigo 346.º têm de determinar: que interesse de segurança essencial está em jogo; qual a ligação entre esse interesse e a decisão de adjudicação; e porque se justifica, para proteger esse interesse de segurança essencial, não aplicar a diretiva relativa aos contratos públicos.

Esta listagem de requisitos não preclude, contudo, o ponto essencial: se é ou não sindicável pelo Tribunal de Justiça da União Europeia a definição de uma dada aquisição como correspondendo a um interesse essencial de segurança.

Por fim, o artigo 346.º também estipula, na alínea b) do n.º 1, que as medidas tomadas ao seu abrigo “não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares”.

No âmbito dos contratos públicos no setor da defesa, poderá ser esse o caso das contrapartidas, em especial as indiretas de natureza civil, matéria à qual voltaremos.

É neste contexto que surge uma tentativa de disciplinar este tipo de aquisições, através da Directiva 2009/81/CE, de 13 de julho de 2009 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009), que se aplica aos contratos adjudicados nos domínios da defesa e da segurança que tenham por objeto:

- a) O fornecimento de equipamento militar, incluindo quaisquer partes, componentes e/ou elementos de ligação do mesmo;
- b) O fornecimento de equipamento sensível, incluindo quaisquer partes, componentes e/ou elementos de ligação do mesmo;
- c) Obras, fornecimentos e serviços diretamente relacionados com o equipamento referido nas alíneas a) e b) em relação a um ou a todos os elementos do seu ciclo de vida;
- d) Obras e serviços para fins militares específicos, ou obras e serviços sensíveis.

---

13 *Cf.*, entre tantos, o acórdão *Comissão/Espanha*, proc. C-414/97, de 16 de setembro de 1999, Colectânea, 1999, I-05585, disponível também em <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5b92ae3d7ada24b639e4cd607cf96a99a.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Se0?text=&docid=44706&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=799404>.

É ainda de mencionar a Directiva 2009/43/CE, de 6 de maio de 2009 (European Commission, 2009b), que pretende responder a uma das causas da fragmentação do mercado da defesa na Europa.

De facto, o mercado interno não está consolidado para os equipamentos de Defesa, subsistindo sistemas nacionais de controlo das transferências de equipamento de defesa na UE que não distinguem entre exportações para países terceiros e transferências entre Estados-membros.

Assim, é assumido como objetivo desta diretiva “simplificar as regras e os procedimentos aplicáveis às transferências intracomunitárias de produtos relacionados com a defesa, a fim de garantir o bom funcionamento do mercado interno” (European Commission, 2009b).

Contudo, como resulta do artigo 1.º números 2 e 3, a diretiva tem um âmbito de aplicação limitado, por um lado, porque “não afeta a liberdade de decisão dos Estados-membros em matéria de política de exportação de produtos relacionados com a defesa” e, por outro, porque fica “subordinada aos artigos 30.º e 296.º do Tratado”.

Em todo o caso, este é um avanço no sentido de permitir ultrapassar alguns obstáculos existentes e tem ainda a vantagem, tendo em conta o extenso anexo relativo aos equipamentos e substâncias abrangidos, de servir de elemento de interpretação atualista do anexo ao artigo 346.º, uma vez que é bastante mais detalhado e contempla expressamente novos equipamentos – *v.g. Unmanned Aerial Vehicle (UAV)* – que não existiam aquando a redação do anexo original.

### 4.3. Regime Nacional

A nível nacional é de referir, desde logo, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 35/2010 (PCM, 2010), que definiu o papel do Estado na indústria de defesa: a Base Tecnológica e Industrial da Defesa.

No âmbito daquele documento, é entendido, no esteio da estratégia europeia já descrita, que “o domínio da defesa apresenta um carácter transversal e integrador de diversos setores tecnológicos e representa um mercado de elevada exigência e intensidade tecnológica. Por essa razão, o investimento no desenvolvimento da BTID tem um efeito estruturante que se estende a toda a economia”.

De forma articulada com os normativos europeus já analisados – em especial a Diretiva n.º 2009/81/CE (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009) – foram aprovados:

- O Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011).
- O Decreto-Lei n.º 105/2011, de 6 de outubro (Conselho de Ministros, 2011), que revogou o regime de contrapartidas – uma opção “voluntária”. Ficou, contudo, prevista a possibilidade de se imporem subcontratações até ao valor de 30% do contrato.

Ao prever um regime específico para a contratação pública de natureza intermédia entre os casos em que aplique a exceção do artigo 346.º e aqueles em que se deva aplicar o regime geral do Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º

18/2008, de 29 de janeiro (doravante CCP) são principais traços do regime fixado pelo Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011):

- Regime subsidiário do CCP (artigo 73.º);
- Possibilidade classificação do procedimento (artigo 40.º);
- Obrigações confidencialidade (artigo 53.º e ss.);
- Procedimento “privativo” (artigo 32.º e ss.).

O regime privativo é o do “procedimento de negociação sem publicação de anúncio de concurso” que se rege, com as necessárias adaptações, pelas disposições do regime geral do ajuste direto com a fase de negociação.

De facto, o artigo 14.º do diploma prevê que: “Na formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos:

- “ a) Procedimento por negociação, com ou sem publicação de anúncio de concurso;
- c) Diálogo concorrencial;
- d) Concurso limitado por prévia qualificação.

2 – Aos procedimentos previstos nas alíneas b) e c) do número anterior aplica-se o regime previsto no CCP”.

É, portanto, claro que só quando a escolha recaia sobre o procedimento privativo de negociação sem publicação de anúncio de concurso é aplicado um conjunto de regras diferentes, sendo os demais casos objeto de aplicação do CCP.

Este procedimento só pode ser escolhido quando haja fundamentação específica – *cf.* artigo 15.º n.º 2 –, isto é, numa das situações previstas nos artigos 16.º a 21.º.

As normas previstas sobre os procedimentos classificados são inovadoras e especiais em relação ao CCP e, por razões de segurança, tais procedimentos estão subtraídos à plataforma eletrónica de contratação pública.

Como referido, a diretiva a que este regime dá transposição não abrange os casos de aplicação do artigo 346.º. Não obstante, o artigo 1.º n.º 3 do Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011) vai mais longe e prevê a sua aplicação aos bens constantes da lista a que se refere o artigo 346.º – *cf.* ainda o artigo 5.º n.º 2 a).

Esta opção é admitida mas não imposta pela diretiva, logo parece prudente entender que o artigo 346.º – bem como as restantes exceções previstas no Tratado – aplicar-se-á nos casos em que as salvaguardas previstas do Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011) não permitam proteger os interesses dos Estados-membros em matéria de segurança.

Já no que respeita ao regime especial de subcontratação está previsto (*cf.* o artigo 39.º) que as entidades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução do contrato, nomeadamente no que respeita à subcontratação.

Esse regime (*cf.* o artigo 59.º, n.º 3) estatui que: “A entidade adjudicante não pode exigir ao adjudicatário escolhido que discrimine um potencial subcontratante em razão da nacionalidade”.

É ainda previsto (*cf.* o artigo 59.º n.º 5) que: “para efeitos de aplicação da alínea b) do n.º 2, a autoridade adjudicante define a subcontratação segundo uma escala de valores, nomeadamente por referência a uma percentagem igual ou inferior a 30% do valor do contrato, sendo que essa escala de valores deve ainda respeitar os seguintes requisitos:

- a) Ser proporcional à natureza e ao valor do contrato;
- b) Ser proporcional à natureza do respetivo setor industrial, em termos do nível de concorrência nesse mercado e das capacidades técnicas pertinentes da base industrial”.

O regime de subcontratação pretende, assim, garantir a compatibilidade com o mercado comum e a racionalidade económica da utilização deste mecanismo e substitui integralmente o anterior regime baseado numa lógica de contrapartidas.

O mesmo constava do Decreto-Lei n.º 154/2006, de 7 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico das Contrapartidas (Conselho de Ministros, 2006), e que previa que:

“1 – Contrapartidas são as compensações acordadas entre o Estado e um fornecedor de material de defesa, susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento industrial da economia portuguesa e consequente aumento do valor económico associado à aquisição.

2 – As contrapartidas devem contribuir positivamente para o desempenho da economia portuguesa e traduzir-se em acções cujos efeitos, directos e indirectos, sobre a economia nacional, sejam reconhecidamente estruturantes e inovadores, designadamente através do desenvolvimento de capacidades empresariais competitivas nos mercados internacionais.

3 – As contrapartidas devem contribuir também para a criação de capacidades empresariais na área das indústrias de defesa, integradas de modo competitivo nas redes de criação de valor da indústria europeia de defesa, visando particularmente a participação nacional na cadeia de valor associada aos equipamentos ou sistemas objecto do fornecimento ou a construção de capacidades nacionais ligadas à sustentação do ciclo de vida de equipamentos ou sistemas de defesa adquiridos pelas Forças Armadas.

A efetiva aplicação do regime mereceu críticas amplas, sendo objetivos os dados que apontam no sentido de terem ficado por recolher boa parte dos potenciais benefícios decorrentes desse modelo (Neves, 2003).

Quanto ao modelo da subcontratação agora fixado, a sua relativa juventude leva a que não tenha sido ainda aplicado, pelo que é prematuro proceder à comparação entre os dois regimes.

#### **4.4. O Problema do Âmbito da Transposição no que Concerne à Exceção do Artigo 346.º**

A Directiva 2009/81/CE, de 13 de julho de 2009 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009, p. 78) prevê que: “... (Considerando 16) Nos seus artigos (...) e 296.º [actual artigo 346.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia], o Tratado prevê exceções específicas à aplicação dos princípios que estabelece e, consequentemente, à aplicação do direito derivado dos mesmos. Daí que nenhuma disposição da presente diretiva possa proibir a imposição ou a aplicação das medidas que se revelem

necessárias à salvaguarda dos interesses reconhecidos como legítimos por esses artigos do Tratado.” Isto é, o regime é complementar e não substitutivo da aplicação da derrogação quando ela se justifique.

Tal pode suceder no caso de contratos tanto no domínio da defesa como da segurança que exijam requisitos de segurança de abastecimento de tal modo exigentes ou confidenciais e/ou importantes para a soberania nacional, que mesmo as disposições específicas da presente diretiva não são suficientes para salvaguardar os interesses essenciais de segurança dos Estados-membros, cuja definição é da sua exclusiva responsabilidade.

Como referido a diretiva a que o regime nacional dá transposição não abrange os casos de aplicação do artigo 346.º. Não obstante o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), vai mais longe e prevê a sua aplicação aos bens constantes da lista a que se refere o artigo 346.º. Esta opção é admitida mas não imposta pela diretiva, correspondendo a uma opção do legislador nacional, tendo sido posta em causa pelo mesmo legislador logo no artigo 5.º, n.º 2, do referido Decreto-Lei 104/2011 (MDN, 2011) em análise, quando dispõe que “O presente decreto-lei também não é aplicável à formação dos seguintes contratos: a) Contratos em relação aos quais a aplicação das suas regras obrigaria o Estado a facultar informações cuja divulgação considera contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança, abrangidos pelo disposto no artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”.

Desde logo o artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), contradiz a disposição prevista no artigo 1.º, n.º 3, do mesmo Decreto-Lei. E, por outro lado, a redação do referido artigo 5.º, n.º 2, possibilita a interpretação de que a invocação do artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia se deve circunscrever ao problema de divulgação de informações que fosse contrária aos interesses essenciais de segurança nacionais. Sucede, porém, que a previsão do artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não se circunscreve a esse aspeto, o que é admitido pela Comissão Europeia, “mesmo” e “apesar” do seu entendimento limitativo sobre o preceito.

Ora parece prudente entender que o artigo 346.º – bem como as restantes exceções previstas no Tratado – deverá manter-se disponível para os casos em que as salvaguardas previstas do Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), não permitam proteger os interesses essenciais de Portugal em matéria de segurança.

Do excursus efetuado resulta, portanto:

- a) Que a consagração de um regime autolimitativo poderá ter estado na mente do legislador – o que seria, ademais, coerente com a opção vertida no Decreto-Lei n.º 105/2011, de 6 de outubro (Conselho de Ministros, 2011) em matéria de contrapartidas;
- b) Que a sujeição das aquisições de material militar referido na lista anexa ao artigo 364.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao regime delineado no Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), por força do seu artigo 1.º, n.º 3, inculca que o referido material militar nunca poderá ser adquirido ao abrigo do regime excecional do artigo 364.º do Tratado sobre o Funciona-

mento da União Europeia, uma vez que a lista que o permitiria é a mesma a que se manda aplicar o Decreto-Lei;

- c) Que, de forma contraditória e incompleta, o artigo 5.º n.º 2 alínea a) parece prever novamente essa exceção, mas limitando o recurso ao artigo 364.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos casos em que a contratação nos moldes do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), implicasse a divulgação de informação que implique interesses essenciais de segurança, desconsiderando outras circunstâncias em que esses interesses essenciais possam estar em causa.

A aquisição de bens e serviços destinados à Defesa Nacional abrange áreas de soberania restrita do Estado e abrange mercados cujo funcionamento é largamente marcado por características de sigilo e necessidade de integração de juízos geopolíticos na decisão de contratação pública. Tal determina que se reconheça – e reconhece-se – que a aplicação das regras gerais sobre contratação pública nem sempre será possível.

A nível das regras europeias tal traduz-se, e deve ter depois reflexo no regime legal vigente em Portugal, em quatro sistemas distintos de regras aplicáveis:

- a) Uma parte importante destas aquisições processa-se fora do mercado, sendo de salientar as compras Estado a Estado e os programas cooperativos, sendo que nestas situações não se coloca, nem em abstrato, a aplicação de quaisquer regras de contratação pública;
- b) Quando haja uma aquisição no mercado, mas esteja em causa um interesse essencial de segurança deve ser considerado como inaplicável o regime da contratação pública por força do previsto no artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- c) Existe ainda um regime intermédio especial que aplica de forma adaptada algumas regras de contratação pública quando estejam em causa bens de natureza militar, e que se pauta pela existência de um regime especial de ajuste direto com negociação;
- d) Só supletivamente se aplicarão as regras gerais da contratação pública.

É nosso entendimento, face a tudo quanto vem exposto, que a resposta a dar à questão formulada é no sentido negativo, isto é, na transposição da Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009), o legislador não previu de forma clara e de utilização segura as exceções admitidas por aquele mesmo regime, desde logo a resultante do artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Esse juízo, ademais, é extensivo a outros aspetos que não o especificamente objeto da presente consulta, o que recomendaria uma revisão aprofundada quer do Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro (MDN, 2011), quer do Decreto-lei n.º 105/2011, de 6 de outubro (Conselho de Ministros, 2011), no sentido de manter na sua expressão mais lata possível, e na disponibilidade do Estado português, a avaliação, caso a caso, do interesse nacional, por oposição a uma visão de autolimitação apriorística e em sede legal das suas opções para lá daquilo que exigem as regras da União Europeia.

Numa muito breve consulta dos regimes espanhol<sup>14</sup>, italiano<sup>15</sup> e francês<sup>16</sup> foi possível verificar que essa foi a opção de outros Estados-membros, o que não só ilustra a licitude da mesma como permite questionar se não se está a criar condições de discriminação das empresas portuguesas, sujeitas a um regime menos favorável que as suas congéneres de outros países da UE.

Ou seja, em termos práticos, não só não se estão a beneficiar as empresas portuguesas neste setor como se estão a prejudicar as mesmas face às suas congéneres de outros Estados-membros.

Assim sendo, e tradicionalmente, este setor da contratação pública tem resistido ao longo dos anos à introdução de mecanismos concorrenciais, sendo muito limitada a expectativa de que esta realidade venha a conhecer alterações num futuro próximo nos demais Estados-membros. Convém, nestes aspetos, moderar instintos de inovações unilaterais que mais fragilizem a já débil Base Tecnológica e Industrial da Defesa a nível nacional.

## 5. A Problemática dos Auxílios de Estado na Área da Defesa

Primeiro que tudo importa recordar o enquadramento geral desta matéria, sendo que o regime jurídico geral aplicável aos Auxílios de Estado (AE) conhece duas dimensões:

- a) Comércio Internacional
  - Acordo sobre as Subvenções e Medidas de Compensação (WTO, 1994).
- b) União Europeia
  - Artigo 107.º (ex-artigo 87.º TCE) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012, p. 91).

Os AE são, em regra, proibidos e constituem uma importante limitação ao poder de

---

14 Cf. o artigo 7.º da Ley 24/2011, de 1 de agosto, que dispõe: “1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente Ley, están excluidos del ámbito de aplicación de la misma los siguientes negocios jurídicos: (...) b) Aquellos contratos que de regirse por la presente Ley, resultaría necesario revelar información contraria a los intereses esenciales de la Seguridad, o bien conforme al artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pudieran resultar perjudicados los intereses esenciales de la Defensa o la Seguridad Nacional”.

O mesmo dispositivo é ainda complementado pela *Disposición adicional novena* que determina que “El Gobierno, en el plazo de tres meses desde la publicación de la presente Ley, determinará las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afecten a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacional.”

15 Cf. o artigo 6.º do Decreto Legislativo n.º 208, de 15 de novembro 2011, que dispõe: “2. Il presente decreto non si applica altresì ai seguenti casi: a) ai contratti nel settore della difesa, relativi alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico di cui all'elenco adottato dal Consiglio della Comunità europea con la decisione 255/58, che siano destinati a fini specificatamente militari e per i quali lo Stato ritiene di adottare misure necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza; b) ai contratti per i quali l'applicazione delle disposizioni del presente decreto obbligherebbe lo Stato italiano a fornire informazioni la cui divulgazione è considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza, previa adozione del provvedimento di segretezza”.

16 Cf. o Décret n.º 2011-1104, de 14 de setembro de 2011, que introduz no artigo 180.º do Código da Contratação Pública francês as seguintes disposições: “Les dispositions du présent code ne sont pas applicables aux marchés et accords-cadres de défense ou de sécurité suivants: (...) 5º Accords-cadres et marchés portant sur des armes, munitions ou matériel de guerre lorsque, au sens de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la protection des intérêts essentiels de sécurité de l'Etat l'exige; 6º Accords-cadres et marchés pour lesquels l'application de la présente partie obligerait à une divulgation d'informations contraire aux intérêts essentiels de sécurité de l'Etat”.

intervenção do Estado na economia, sendo normalmente vistos como introduzindo distorções na concorrência e limitando o comércio externo e a globalização, tudo à luz da doutrina de livre comércio.

O regime dos AE surge, assim, como um regime ideologicamente alinhado face à velha querela entre liberalismo e intervencionismo.

No quadro da Organização Mundial do Comércio o regime aplicável aos Auxílios de Estado resulta do Acordo OMC (WTO, 1995) – artigos VI, XVI e XXIII –, e é matéria desenvolvida no Acordo sobre as Subvenções e Medidas de Compensação.

Na doutrina os mesmos vêm sendo descritos como um sistema de semáforo mitigado, isto é, que contemplam no máximo três e no mínimo duas categorias de medidas no âmbito da aplicação do regime dos Auxílios de Estado. Assim:

- Serão proibidos os seguintes:
  - “... (a) *subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance (...); (b) subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods. (...)*” (WTO, 1994, p. 231).
  - “... *If the measure in question is found to be a prohibited subsidy, the panel shall recommend that the subsidizing Member withdraw the subsidy without delay (...)*” (WTO, 1994, p. 232).
  - “... *In the event the Member has not taken appropriate steps to remove the adverse effects of the subsidy or withdraw the subsidy [within the specified time period] (...) the DSB shall grant authorization to the complaining Member to take countermeasures (...)*” (WTO, 1994, p. 236).
- Acionáveis:
  - “... *No Member should cause, through the use of any subsidy referred to in paragraphs 1 and 2 of Article 1, adverse effects to the interests of other Members, i.e.: (a) injury to the domestic industry of another Member; (b) nullification or impairment of benefits accruing directly or indirectly to other Members under GATT 1994 in particular the benefits of concessions bound under Article II of GATT 1994; (c) serious prejudice to the interests of another Member. (...)*” (WTO, 1994, p. 233).
  - “... *Serious prejudice in the sense of paragraph (c) of Article 5 shall be deemed to exist in the case of: (a) the total ad valorem subsidization of a product exceeding 5 per cent; (...)*” (WTO, 1994, p. 233).
- Não Acionáveis
  - “... *Could either be non-specific subsidies, or specific subsidies involving assistance to industrial research and “pre-competitive development activity”, “assistance to disadvantaged regions” [ou alguns tipos de] “assistance to promote adaptation of existing facilities to new environmental requirements imposed by law and/ or regulations...”*” (WTO, 1994, p. 237-239).

Este último regime existiu até 1999. Atualmente, todo e qualquer subsídio público pode ser sujeito ao regime dos acionáveis ou proibidos. Subsiste, portanto, um “semáforo” mitigado, isto é, com luzes vermelha e amarela (sem a verde).

Como forma de reação a um subsídio proibido coexistem o sistema multilateral – eliminação do subsídio – ou unilateral – medida compensatória autorizada –, em qualquer das situações.

No contexto União Europeia rege esta matéria o artigo 107.º (ex-artigo 87.º TCE) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012, p. 91), que dispõe: “Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

Analisando os vários elementos deste artigo 107.º é possível apreender a substancial implicação deste regime. Assim, teremos:

– “... os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais...”

Define-se aqui Estado no seu sentido mais lato – incluindo órgãos de soberania, órgãos da Administração Pública, central e local – e alarga-se o âmbito mesmo para uma atuação indireta, através de intermediários (mesmo privados), designados pelo Estado, para este efeito e usando, para tal, meios provenientes de recursos estatais.

– “... independentemente da forma que assumam...”.

Define-se também latamente a “natureza” do auxílio, tratando-se para este efeito de qualquer forma que a ajuda proveniente de recursos estatais, venha a assumir, quer represente uma transferência financeira ou uma redução de encargos, ou seja:

- Subvenções;
- Empréstimos a taxas inferiores às de mercado e bonificações de juros;
- Concessão de garantias em condições vantajosas;
- Regimes de amortização acelerada;
- Injeções de capital;
- Vantagens fiscais e reduções de contribuições para a Segurança Social;
- Transações de bens e serviços em condições vantajosas.

– “... favorecendo certas empresas ou certas produções”.

Define os “destinatários”, como sendo empresas ou unidades de produção, ainda que juridicamente não empresas – *n.g.* cooperativas –, privadas ou públicas.

A reter: “certas empresas” traduz a noção de que a concessão do auxílio é um ato discricionário – distinto assim das medidas gerais –, com um carácter seletivo e que, independentemente do objetivo que prossegue, configura uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes.

Existindo um AE, na aceção expressa, tem aplicação o regime que determina que só são incompatíveis com o mercado comum os AE que afetem as trocas comerciais entre os Estados-membros e falseiem ou ameacem falsear a concorrência.

Assim, enquanto a forma e o objetivo do auxílio são aspetos que não relevam na identificação do universo dos auxílios abrangidos por esta disposição do Tratado, já o seu efeito é fundamental para aferir da sua compatibilidade ou incompatibilidade com o Mercado Comum.

Este tipo de ajudas é genericamente incompatível com o Mercado Comum. Contudo, existem derrogações a este princípio de incompatibilidade, que se subdividem em derrogações automáticas e derrogações não automáticas.

São derrogações automáticas as aplicáveis a auxílios de natureza social, atribuídos a consumidores individuais, sem discriminação ligada à origem dos produtos em causa; os auxílios concedidos para remediar danos causados por calamidades naturais ou outras ocorrências extraordinárias e os auxílios *de minimis* (controverso).

São derrogações não automáticas os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões com nível de vida anormalmente baixo ou com grave situação de subemprego; os auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto de interesse europeu ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-membro; os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões; os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património; e outras categorias de auxílios especificadas por decisão do Conselho – as chamadas isenções por categoria.

O regime comunitário de Auxílios Estatais assenta num sistema de autorização prévia. O Estado-membro comunica os termos do auxílio que se propõe conceder e a Comissão Europeia determina se uma medida de auxílio que o Estado-membro pretenda conceder pode beneficiar das derrogações previstas nos números 2 e 3 do artigo 87.º do Tratado da União Europeia.

“No caso particular da regra *de minimis*” aplica-se o Regulamento (CE) N.º 1998/2006 da Comissão de 15 de dezembro de 2006 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis* (Comissão das Comunidades Europeias, 2006a). A Comissão veio a considerar que existem auxílios que, como são de reduzido valor, não são, à partida, suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-membros e, logo, não devem ser abrangidos.

Adotou então uma regra dita *de minimis*, que foi pela primeira vez definida no contexto da política relativa aos Auxílios Estatais às pequenas e médias empresas, isto é, um valor abaixo do qual os auxílios não têm de ser notificados.

Concretamente, os auxílios concedidos num período de três anos e que não excedem um limiar de 200 mil euros não são considerados Auxílios Estatais na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012, p. 91). Um limiar especial de 100 mil euros é aplicável ao setor do transporte rodoviário. O período de três anos a tomar em consideração neste contexto são os três últimos exercícios fiscais. As isenções por categoria estão classicamente definidas em gerais<sup>17</sup>,

---

17 Cf. o Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão, de 6 de agosto de 2008. São de considerar, ainda: os auxílios regionais, atribuídos de acordo com o mapa dos auxílios com finalidade regional para o período de 2007-2013; os auxílios ao investimento e ao emprego a favor das PME; os auxílios à criação de pequenas empresas por mulheres; os auxílios à proteção do ambiente, nomeadamente investimentos em medidas de poupança de energia e a promoção das energias renováveis; os auxílios às PME, que lhes permitirão beneficiar de serviços de consultoria e participar em feiras; os auxílios sob a forma de capital de risco, em caso de participação ou gestão de um fundo de capitais de investimento com fins lucrativos e numa base comer-

horizontais<sup>18</sup> e relativas a Serviços de Interesse Económico Geral<sup>19</sup>.

Com o despontar da crise financeira internacional em 2008 surgiu ainda uma isenção específica para o setor bancário decorrente de se ter verificado que o regime geral das empresas em dificuldades que consta das “Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade”, normalmente designada como R&R Guidelines<sup>20</sup> ao abrigo do artigo 107.º n.º 3, alínea c) do Tratado de Funcionamento da União Europeia não ia ser suficiente.

A União Europeia fez aprovar, sucessivamente, um conjunto de comunicações<sup>21</sup> que forneceram as orientações fundamentais para a adoção de medidas eficazes no sentido de estabilizar os mercados financeiros e garantir a concessão sustentável de crédito à economia real sem a criação de distorções indevidas da concorrência.

---

cial; alguns auxílios à investigação, desenvolvimento e inovação; os auxílios à formação; e os auxílios a favor de trabalhadores desfavorecidos e com deficiência.

18 Cf. o Regulamento (CE) n.º 994/98 do Conselho, de 7 de maio de 1998, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º (ex-artigos 92.º e 93.º) do Tratado que institui a Comunidade Europeia a determinadas categorias de auxílios estatais horizontais. Abrange os auxílios a favor das pequenas e médias empresas; da investigação e do desenvolvimento; da proteção do ambiente; do emprego e da formação; os auxílios com finalidade regional aprovados.

19 A Isenção para os Serviços de Interesse Económico Geral tem enquadramento no regime comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2005/C 297/04, Jornal Oficial C-297 de 29.11.2005). Não são considerados Auxílios de Estado as compensações de serviço público, que abrangem os custos suportados pelos operadores encarregados de missões de serviço público confiadas pelas autoridades públicas dos países da União Europeia (UE). Ao longo dos anos, a Comissão e o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) definiram as condições em que as compensações de serviço público: constituem auxílios estatais, mas estão isentas da obrigação de notificação prévia (ver Decisão 2005/842/CE); não constituem auxílios estatais, pelo que estão isentas da obrigação de notificação prévia – ver acórdãos do Tribunal de Justiça no processo Altmark Trans GmbH, Col. 2003, e no processo Enirisorse SpA, Col. 2003. Para que se possa invocar o regime dos Serviços de Interesse Económico Geral é preciso, cumulativamente: definir qual é o SIEG; indicar a natureza precisa e a duração das obrigações de serviço público; identificar as empresas e o território em causa; descrever a natureza de quaisquer direitos exclusivos ou especiais atribuídos à empresa; detalhar os parâmetros de cálculo da compensação, respetivo controlo e revisão; discriminar as medidas destinadas a evitar eventuais compensações excessivas e respetivas modalidades de reembolso. Em qualquer caso, a compensação não pode ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público e só pode ser utilizada para a prestação do SIEG. A compensação de serviço público inclui todas as vantagens concedidas pelo Estado, independentemente da forma que assumam. O excesso de compensação constitui um auxílio estatal incompatível, uma vez que não é necessário para a prestação do SIEG. Os países da UE devem, por conseguinte, realizar controlos regulares para o prevenir. Na prática, tem de haver segregação contabilística sempre que a empresa também tenha atividade fora da prestação dos SIEG ou preste mais de um SIEG.

20 Cf. *Jornal Oficial da União Europeia* C 244/02, de 1.10.2004.

21 Cf. “A aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas adotadas em relação às instituições financeiras no contexto da atual crise financeira global”, JO C 270 de 25.10.2008, p. 8-14, “A recapitalização das instituições financeiras na atual crise financeira: limitação do auxílio ao mínimo necessário e salvaguardas contra distorções indevidas da concorrência”, JO C 10 de 15.1.2009, pp. 2-10 e, ainda, a Comunicação da Comissão relativa ao tratamento dos ativos depreciados no setor bancário da Comunidade, JO C 72 de 26.3.2009, pp. 1-22 e a Comunicação da Comissão sobre o regresso à viabilidade e avaliação, em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, das medidas de reestruturação tomadas no setor financeiro no contexto da atual crise, JO C 195 de 19.8.2009, pp. 9-20.

Em todas elas a Comissão expressou um entendimento constante de que a compatibilidade dos auxílios concedidos ao sistema financeiro com o mercado interno, dependia da observação rigorosa das orientações que foram sendo sucessivamente emitidas e, especialmente, da natureza excepcional e transitória destes apoios.

Do ponto de vista do procedimento de notificação prévia aplica-se o seguinte regime<sup>22</sup>:

- Todos os projetos de concessão de novos auxílios devem ser atempadamente notificados à Comissão pelo Estado-membro em causa, que deve fornecer todas as informações necessárias para que a Comissão possa tomar uma decisão. Quando a Comissão considerar que as informações fornecidas pelo Estado-membro não estão completas, solicitará as informações adicionais necessárias.
- Os auxílios que devem ser notificados só são aplicados se a Comissão tiver tomado, ou dever tomar, uma decisão que os autorize (cláusula de suspensão).
- Quando a Comissão, após uma análise preliminar, considerar que a medida notificada suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum, decidirá dar início ao processo formal de investigação nos termos do n.º 2 do artigo 108.º (ex-n.º 2 do artigo 88.º) do Tratado.
- O Estado-Membro em causa bem como as partes interessadas podem apresentar as suas observações num prazo não superior a um mês, que pode ser alargado pela Comissão.

Segue-se uma de três decisões possíveis:

- A medida notificada não constitui um auxílio;
- Deixaram de existir dúvidas quanto à compatibilidade da medida notificada com o mercado comum e o auxílio é compatível com o mercado comum (decisão positiva). Esta decisão pode ser condicional;
- A medida notificada não é compatível com o mercado comum e não pode ser posta em vigor (decisão negativa).

Consequência diversa da do quadro GATT/OMC:

- Em caso de decisão negativa relativa a um auxílio ilegal, a Comissão decidirá que o Estado-membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio junto do seu beneficiário (decisão de recuperação). A Comissão não exige a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário.
- Os poderes da Comissão para recuperar o auxílio ficam sujeitos a um prazo de prescrição de dez anos.

O regime especial dos Auxílios de Estado relativos à produção ou comércio de armas, munições e material de guerra tem o seu assento nos já conhecidos artigos 346.º, 1, b) e n.º 2) e 348.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012, pp. 194-195).

O mesmo pretende respeitar o regime especial da defesa entre os valores da soberania dos Estados-membros e do mercado comum europeu de defesa, um mercado, como já falámos, fragmentado.

---

22 Cf. Conselho da União Europeia (1999).

A derrogação do artigo 346.º conhece, no que respeita aos Auxílios de Estado, os mesmos sentidos e condicionalismos que abordámos a propósito do ponto relativo às regras da contratação pública distinguindo-se por, tradicionalmente, a invocação da exceção do artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012, p. 194) não ter de ser notificada previamente à Comissão.

O paralelo mantém-se, lamentavelmente, também no que respeita à aplicação dos Auxílios de Estado no âmbito nacional, com o Estado português a pautar a sua intervenção por uma postura claramente ideológica, como no recente caso dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, cujos detalhes não se abordarão, por não terem cabimento num texto desta natureza.

Se se pode sustentar que o artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2012, p. 194) permite proteger as empresas nacionais de produção de material estritamente militar sem que tal possa ser qualificado como um Auxílio de Estado, dada a inaplicabilidade deste regime, é também verdade que as aquisições públicas de natureza estritamente militar traduzem-se em subsidiação cruzada de atividades não militares.

Mas bastaria, como se assinalou atempadamente, a propósito do regime dos Serviços Económicos de Interesse Geral, que se procedesse a uma adequada separação contabilística entre atividades de produção de bens militares e não militares para que a exceção se pudesse usar como acontece, aliás, noutros Estados-membros, até em excesso.

## 6. Conclusões

Um trabalho desta natureza padece sempre de uma tensão entre a necessidade de estar atualizado e a necessidade de ser concluído a dado ponto.

No presente tema, e já na fase final da redação do mesmo, três fatores importantes merecem uma ponderação, mais não seja nesta sede de tentativa de algumas conclusões: um recrudescimento da atividade militar russa; a decisão inglesa de sair da União Europeia; as eleições norte-americanas.

Os três fatores, especialmente quando conjugados nas suas implicações que seja possível ir compreendendo, apontam no sentido da necessidade de um reforço do papel da UE enquanto potência militar, desde logo no seio da NATO.

Confrontadas com uma escolha importante e difícil, as instituições europeias foram forçadas a equacionar u, de dois cenários de decisão possíveis: o cumprimento dos compromissos da aliança e, conseqüentemente, o reforço dos meios de defesa, ou a cedência às pressões da austeridade e o conseqüente desinvestimento na capacitação militar.

A Comissão Europeia, em novembro de 2016 veio propor um Fundo Europeu de Defesa e outras medidas para apoiar a eficiência dos gastos dos Estados-membros em capacidades militares conjuntas, o reforço da segurança dos cidadãos europeus e, bem assim, a promoção de uma base industrial competitiva e inovadora.

Já no seu discurso de 2016 sobre o estado da União o Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker (2016) salientou a importância de uma Europa forte, capaz de defender e proteger os seus cidadãos dentro e fora do seu território – uma ambição que não poderá

ser concretizada sem um esforço de inovação e de partilha de recursos na indústria de defesa europeia.

No quadro do Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa (Comissão Europeia, 2016), a Comissão propõe no essencial:

“1 – Criar um Fundo Europeu de Defesa para apoiar o investimento na investigação e no desenvolvimento conjuntos de equipamentos e tecnologias de defesa: o fundo ora proposto seria composto de duas vertentes complementares mas diferentes na sua estrutura jurídica e na origem do seu financiamento.

Uma “janela investigação” para financiar a investigação em cooperação sobre tecnologias de defesa inovadoras no domínio da eletrónica, dos metamateriais, do *software* encriptado ou da robótica. A Comissão já propôs 25 milhões para a investigação na defesa no quadro do orçamento de 2017 da UE e espera que esta dotação orçamental possa aumentar para um total de 90 milhões até 2020. Ao abrigo do quadro financeiro plurianual da UE pós-2020, a Comissão tenciona propor um programa específico de investigação sobre defesa com um montante estimado de 500 milhões de EUR por ano.

Uma «janela capacidades» para atuar como instrumento financeiro e permitir aos Estados-Membros participantes adquirir determinados ativos em conjunto por forma a reduzir os respetivos custos. As capacidades seriam decididas de comum acordo pelos Estados-Membros, que passariam a ser os proprietários da tecnologia e do equipamento. Por exemplo, os Estados-Membros podem investir conjuntamente em tecnologia de *drones* ou comprar helicópteros em conjunto para reduzir os custos. Como ordem de grandeza, esta vertente deve ser capaz de mobilizar cerca de 5 000 milhões de euros por ano. A Comissão lançará um estudo exploratório para corrigir esta estimativa.

2 – Fomentar o investimento em PME, *start-ups*, empresa de média capitalização e outros fornecedores da indústria da defesa: Os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus e o Banco Europeu de Investimento (Grupo BEI) já prestam apoio financeiro ao desenvolvimento de um conjunto de atividades de duplo uso. A Comissão apoiará os esforços do BEI para melhorar o acesso ao financiamento por parte das cadeias de abastecimento da defesa. Promoverá o cofinanciamento da UE para projetos de investimento produtivo e de modernização das cadeias de abastecimento da defesa. No quadro do «plano de ação para a cooperação setorial em matéria de competências», a Comissão irá apoiar a cooperação no setor da defesa, a fim de velar por que as pessoas tenham as competências adequadas e as aptidões tecnológicas para gerar inovação.

3 – Reforçar o mercado único da defesa: A Comissão irá reforçar as condições para um mercado de defesa aberto e competitivo na Europa, no intuito de ajudar as empresas a operar além-fronteiras e ajudar os Estados-Membros a obter a melhor relação qualidade/preço na aquisição de equipamento de defesa. Para tanto, a Comissão irá transformar a aplicação efetiva das duas Diretivas relativas à adjudicação de contratos em matéria de defesa e segurança e às transferências na UE, facilitar a participação transfronteiras nos contratos de defesa, apoiar o desenvolvimento de normas industriais e promover a contribuição das políticas setoriais, tais como os programas espaciais da UE, em prol das prioridades comuns em matéria de segurança e de defesa”.

As propostas em cima da mesa partem de um cenário em que, como detalhámos no texto, e ao longo da última década, os Estados-membros da UE diminuíram os seus gas-

tos com a defesa em cerca de 12% em termos reais, e esta diminuição não foi compensada por uma maior cooperação europeia.

A nível da UE estima-se que a ausência de cooperação entre os Estados-membros no domínio da defesa e da segurança custe anualmente entre 25 000 milhões e 100 000 milhões de euros.

Como se pode ler no documento em cima citado:

“Coletivamente, a Europa é a segunda região do globo com maior despesa militar, a seguir aos Estados Unidos. Porém, os orçamentos da defesa na Europa têm vindo a diminuir nos últimos anos, enquanto outros intervenientes globais (China, Rússia e Arábia Saudita) têm vindo a reforçar o respetivo setor da defesa numa escala sem precedentes. Em 2015, os EUA investiram na defesa mais do dobro da despesa total dos Estados-Membros da UE. A China aumentou o seu orçamento de defesa em 150 % ao longo da última década. Ao invés, ao longo da última década, os Estados-Membros da UE diminuíram a sua despesa com a defesa em cerca de 12 %, em termos reais.

Este decréscimo na despesa nacional não foi compensado por uma maior cooperação europeia. A Europa tem problemas de ineficiência na defesa devido às duplicações, à falta de interoperabilidade, às lacunas tecnológicas e às insuficientes economias de escala, tanto na indústria como na produção. Cerca de 80 % dos contratos de fornecimento no domínio da defesa são geridos a nível puramente nacional, gerando-se assim uma onerosa duplicação das capacidades militares. Estima-se que a ausência de cooperação entre os Estados-Membros no domínio da defesa e da segurança custe anualmente entre 25 000 milhões e 100 000 milhões de EUR.

Sem um investimento sustentado na defesa, a indústria europeia corre o risco de ficar sem a capacidade tecnológica para construir as capacidades críticas de defesa da próxima geração. Em última análise, esta deficiência irá afetar a autonomia estratégica da União e a sua capacidade de agir enquanto fator de segurança.

Um maior empenho da Europa na defesa irá ter uma repercussão positiva na economia Europeia. A indústria de defesa europeia gera um volume de negócios de cerca de 100 000 milhões de EUR por ano e 1,4 milhões de empregos, diretos e indiretos, altamente qualificados, na Europa. Cada euro investido na defesa gera um retorno de 1,6 – somente em empregos qualificados – em investigação, em tecnologia e em exportações”.

Durante os últimos anos de austeridade, nenhum decisor político europeu admitia um reforço da dotação orçamental para fins de defesa, sem enfrentar a crítica da opinião pública e possivelmente, uma perda significativa do seu próprio eleitorado.

Esse momento pode ter passado. Na generalidade, os Estados-membros têm optado pela diminuição dos custos com defesa e pelo aumento da eficiência, através da promoção de formas bilaterais ou multilaterais de cooperação com outros Estados, mas com um sucesso muito limitado.

Obviamente que nas relações transatlânticas, a partilha de responsabilidades não é preocupação recente. Também não o é, a ideia de mutualização de capacidades militares. Pese embora esta insistência, os conceitos de *pooling and sharing* têm falhado sistematicamente.

Não é de excluir, portanto, que a um cenário histórico de menor investimento, em Portugal como na Europa, nesta área, possa vir a ter de se suceder, por razões várias, um

ciclo de inversão dessa tendência. E aí surgirão as muitas dificuldades da economia da Defesa nacional para dar adequada execução a um eventual ciclo de investimento. Na área da Defesa Nacional, é usual dizer-se que as capacidades não se improvisam, e isso é igualmente verdade no que respeita à indústria de Defesa.

Os alertas para o perigo de considerar os clássicos instrumentos de soberania – por exemplo, Forças Armadas – como fardos do passado, sem os quais os cidadãos contribuintes podem passar não têm merecido muito acolhimento junto de quem define as políticas públicas, mas esse cenário poderá ter de mudar.

Nos últimos anos, a situação em matéria de segurança na Europa e nos países vizinhos piorou significativamente e criou difíceis desafios sem precedentes que nenhum país nem organização pode enfrentar isoladamente.

Embora dois terços dos cidadãos da UE declarem (European Commission, 2016) que gostariam de ver um maior envolvimento da UE em questões de política de segurança e de defesa, os avanços nessa área têm sido modestos.

Se é verdade que o Tratado de Lisboa exige aos Estados-membros que disponibilizem as capacidades adequadas para as missões e operações civis e militares da PCSD o desenvolvimento de capacidades em matéria de segurança e defesa, consagrado nos tratados, está longe de ser o ideal.

Os Estados-membros têm repetidamente enjeitado a responsabilidade de estabelecer uma união de Segurança e Defesa europeias, que deveria dar origem, no devido tempo, à criação de umas Forças Armadas Europeias.

Nada disso será exequível sem, entre muitos fatores, um mercado europeu de defesa funcional, equitativo, acessível, transparente e aberto a terceiros, que promova a futura inovação tecnológica, apoie as PME e estimule o crescimento e o emprego, a fim de melhor permitir aos Estados-membros atingir uma utilização mais eficiente e uma maximização dos respetivos orçamentos para a defesa e segurança.

Uma base tecnológica e industrial europeia de defesa útil passa por um mercado interno equitativo, operacional e transparente, pela segurança do abastecimento e por um diálogo estruturado com as indústrias relevantes para a defesa.

No plano interno, contudo, o Estado não pode esperar por soluções vindas de uma UE que tem mostrado enormes dificuldades em lidar de forma atempada e expedita com outras crises que a afligem e que, entre as consequências da crise financeira de 2008, que ainda estão bem vivas na UE, muito por culpa própria das suas instituições, o processo de saída do Reino Unido do seio da União e a ausência de uma liderança política à altura dos desafios, pode vir a falhar aos seus Estados-membros mais uma vez.

Devemos, por isso, cuidar desde logo do que está ao nosso alcance. Em primeiro lugar, corrigir os profundos desequilíbrios dentro do próprio bloco da Defesa Nacional, sendo manifesto o peso excessivo das despesas com pessoal, face às despesas de funcionamento e de investimento, mas rejeitar, de vez, qualquer exercício financeiro que contribua para um conjunto de cortes indiferenciados com caráter imediato e sem visão estratégica.

Devemos, isso sim, implementar e aprofundar o conjunto de reformas e processos de racionalização iniciados em 2005 e aprofundados nos processos da chamada

Reforma 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013<sup>23</sup>, de 11 de abril.

Em segundo lugar, definir o nível de ambição, o que pressupõe uma radical alteração da forma como se tem encarado a estruturação das forças e, conseqüentemente, o sistema de forças nacional.

Como se refere no já citado estudo *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado* (IDN, 2013):

“A experiência acumulada nas últimas duas décadas, através da participação das Forças Armadas portuguesas quer em missões de apoio à paz e humanitárias, quer em missões de evacuação de cidadãos nacionais ou mesmo de apoio em situações de calamidade, demonstra bem a importância das capacidades de projeção e de ação conjunta (e de integrar forças multinacionais), o que torna indispensável que se privilegie uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e assentes num modelo de organização modular e flexível. (*idem*, p. 30).

(...) Nos períodos de crise, é ainda mais importante preparar o futuro. Trata-se de pensar atempadamente nas responsabilidades estratégicas do país e nas capacidades que deverão ser desenvolvidas e concretizadas a partir do momento em que as políticas de racionalização e as reformas estruturais produzam resultados ao nível da libertação de recursos orçamentais.

(...) Na área da Defesa Nacional, e tendo em consideração as grandes tendências geopolíticas, o fortalecimento da soberania do Estado português passa por garantir que Portugal estará à altura dos compromissos internacionais e dos novos desafios da gestão dos *global commons*, da política comum de segurança e defesa europeia e da segurança do Atlântico. Estes desafios geoestratégicos representam oportunidades e, como tal, implicam recursos e investimentos. Estamos a falar de meios e capacidades conjuntos e de componente adequados ao nível de ambição e ao sistema de forças previamente desenhado e absolutamente incontornáveis para o Estado dar resposta positiva a esses desafios. É o caso do Navio Polivalente Logístico, das Viaturas Táticas Blindadas Ligeiras, das lanchas ou do transporte estratégico.

A conjuntura financeira coloca-nos perante encruzilhada; perante um duplo desafio que não podemos perder. A partir de uma estratégia já desenhada em sede de Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o país tem de concretizar, de forma coerente e rápida, um conjunto de reformas e medidas que permitam libertar recursos necessários para agarrarmos essas oportunidades.” (*idem*, pp. 66-67).

Como se esclarece no documento citado, e por fim, tendo em conta este contexto geopolítico e a forte dimensão marítima do espaço nacional:

“... é indispensável: manter e investir no médio prazo em meios de apoio que tornem projetáveis as Forças Armadas, quer no vasto espaço do ‘Atlântico português’, quer de forma mais ampla no conjunto do espaço euro-Atlântico vizinho; e assegurar a vigilância e controlo do espaço aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional. (*idem*, pp. 54-55)

---

23 *Diário da República*, 1.ª série, n.º 77 de 19 de abril de 2013.

(...) Mais concretamente, sublinham-se os cenários de atuação onde se concretizam as missões prioritárias das Forças Armadas Portuguesas e relativamente às quais é essencial manter capacidades:

- i) operações de resposta a crises, de apoio à paz e humanitárias no quadro da segurança cooperativa e defesa coletiva;
- ii) vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional;
- iii) evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito;
- iv) interesse público, associado ao desenvolvimento sustentado e ao bem-estar das populações;
- v) cooperação com as Forças e Serviços de Segurança;
- vi) cooperação e assistência militar (abrange, designadamente, as missões de cooperação técnico-militar e Reforma do Setor de Segurança (RSS);
- vii) resposta a emergências complexas, designadamente, catástrofes naturais ou provocadas. (*idem*, pp. 55-56).

(...) De facto, as Forças Armadas devem dispor prioritariamente de capacidades que lhes permitam a integração em forças multinacionais, no quadro da prevenção de conflitos, gestão de crises e auxílio humanitário em situações de catástrofe natural ou provocada, sem esquecer a necessidade de desenvolver ações de forma autónoma, sempre que tal se mostre necessário. (*idem*, p 56).

(...) Tendo como ponto de partida o imperativo da otimização das capacidades já existentes, vetor crucial para a estruturação de forças de elevada prontidão, há que identificar criteriosamente as capacidades críticas a melhorar ou a obter, sempre com referência às missões prioritárias. A resposta a cada uma destas necessidades prioritárias implica programar no médio prazo um investimento seletivo em equipamento de importância estratégica. É fundamental implementar decididamente a metodologia de planeamento por capacidades, tendo em conta os critérios de atuação e emprego efetivos dos meios, assim como a preparação e eficácia das forças. Ou seja, é necessário orientar seletivamente o investimento para as capacidades necessárias às missões prioritárias da defesa nacional.

Os programas de partilha de capacidades como a *smart defence* na NATO e o *pooling and sharing* na UE fazem parte desta equação. Sendo certa qualquer forma de cooperação estruturada permanente ou de parceria deste tipo, nomeadamente no quadro da Agência Europeia de Defesa, tem um custo mínimo de entrada que é indispensável considerar (*sic*). Mas esses programas não dispensam uma visão própria acerca das necessidades nem a obtenção de capacidades para atuação autónoma das Forças Armadas em determinados cenários. (*idem*, p 57).

O desenvolvimento da Economia de Defesa em Portugal encontra-se, portanto, num momento ímpar, naquele que pode ser o seu maior momento de impulso das últimas décadas e com os instrumentos para o executar em níveis historicamente baixos de disponibilidade.

A capacidade de transcender essas limitações existe, mas a janela para assegurar a participação portuguesa neste ciclo, sem ser sob a mera forma de comprador de soluções executadas por outros, é muito pequena. Se perdida, será provavelmente o fim da ideia de uma Indústria de Defesa em Portugal. Seria um erro histórico e uma violenta ablação da soberania nacional.

Só com uma política clara a nível governamental, que permita aproveitar as potencialidades existentes nos setores público e privado empresariais, e que conte com o apoio incondicional das Forças Armadas se pode ambicionar fazer melhor do que se tem feito.

É de salientar, também, retomando a estrutura do presente documento, que nem só de alguma disponibilidade orçamental e do reforço da Base Tecnológica e Industrial da Defesa se depende nesta matéria.

Como se estabelece no ponto 3 do texto e acompanhando de perto Nuno Cunha Rodrigues (2013), na obra já citada:

“...o estabelecimento de políticas secundárias ou horizontais – especialmente, de políticas industriais por intermédio dos contratos públicos é, frequentemente, realizada no domínio da indústria da defesa.

Com efeito, o mercado privado da defesa é quase residual, limitando-se ao chamado armamento ligeiro sendo os Estados responsáveis pela maioria das aquisições na área da defesa.

A indústria da defesa, pelas suas especificidades – traduzidas, em particular, no poder público de monopólio e nas exceções que caracterizam o regime jurídico nacional, europeu e internacional da contratação pública, representa um setor em que os Estados impõem o poder de mercado.

Este mercado possui características que o diferenciam de outros contratos públicos uma vez que os Estados têm, simultaneamente, poder de monopólio e de regulador, nomeadamente através das contrapartidas oferecidas às indústrias de defesa e civil.

A contratação pública, na área da defesa, representa uma parte significativa da despesa pública. No entanto, a confidencialidade que envolve as aquisições públicas militares faz com que a análise da eficiência da despesa pública seja ignorada, mesmo sabendo-se que não pode ser vista de forma equivalente à despesa pública civil.

A despesa pública na área da defesa confronta-se com dois tipos de pressões.

Em primeiro lugar, os orçamentos da defesa sofreram, desde o final da guerra fria e durante vários anos, sucessivas reduções que, apesar de atenuadas, nos últimos tempos, em alguns países, ainda persistem.

Em segundo lugar, porque os custos dos equipamentos de defesa aumentaram, em média, 10% ao ano em termos reais.

A (reduzida) eficiência da despesa pública nas aquisições militares está igualmente associada a bens com economias de escala reduzidas, uma vez que os custos de desenvolvimento dos projetos são muito elevados.

Por outro lado, as aquisições militares estão sujeitas aos condicionalismos da existência de escassos operadores no mercado – que, paradoxalmente, apresentaram, nos últimos anos, um excesso de oferta, à necessidade de as aquisições refletirem a preservação de alianças político-militares internacionais e a presença dos Estados em organizações internacionais – *v.g.* a NATO – e aos objetivos de política industrial e económica associados a tais aquisições, que afetam a eficiência económica da despesa pública”.

É neste plano, das regras da contratação pública e, nos próximos anos, também do regime dos Auxílios de Estado que se jogará parte da capacidade nacional de reter valor para a economia nacional do esforço de investimento que venha a ser feito nesta área.

Pelo menos 19 países – entre eles França, Alemanha, Itália e Espanha – iniciaram já negociações sobre o Fundo Europeu de Defesa. Ou Portugal se prepara, ou esta será mais uma oportunidade perdida.

Obviamente, esta decisão é separada de uma outra, que é a participação portuguesa na chamada Permanent Structured Cooperation (PESCO), que permite às nações europeias dispostas a uma maior cooperação militar fazê-lo sem esperar o consenso dos outros, mas as duas deverão ser coordenadas.

Embora o Fundo não vá substituir os esforços dos orçamentos dos Estados-membros (e Portugal teria aí de fazer um esforço importante), ele deverá criar incentivos reais – e não meramente proclamatórios— para que os Estados-membros cooperem na investigação, desenvolvimento e aquisição conjunta de equipamentos e tecnologia de defesa.

A União Europeia comprometeu-se como nunca no passado, incluindo, como assinalámos, com verbas próprias, ainda que não tão elevadas com o que seria desejável.

Temos, internamente, de fazer esse mesmo esforço, sob pena de não irmos reter nenhum do valor económico criado por este ciclo de investimento.

O passado mostrou que a defesa europeia avança, se e quando há vontade política. Ela não existiu no passado, parece existir agora, pelo menos em Bruxelas. A dúvida é se, no que está na nossa mão, Lisboa tem ou não a mesma vontade política. Sem ela, lá como cá, nada feito.

Começámos este texto por apontar alguma falta de histórico de trabalho de investigação nestas áreas. O presente texto pretende pouco mais do que despertar pistas de investigação, cada uma delas carecendo de muitos e profundos desenvolvimentos. Fica, com todas as suas insuficiências, ao dispor de todos quantos queiram percorrer estes caminhos.

## Referências

- Comissão das Comunidades Europeias, 2003. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: *Defesa Europeia – Questões Ligadas à Indústria e ao Mercado para uma Política Comunitária em Matéria de Equipamento de Defesa*, COM(2003) 113 final de 11.3.2003. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0113&from=EN>
- Comissão das Comunidades Europeias, 2003a. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Política de Inovação: Atualizar a Abordagem da União no Contexto da Estratégia de Lisboa*, COM(2003) 112 final de 11.3.2003. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0112&from=PT>
- Comissão das Comunidades Europeias, 2004. *Livro Verde. Contratos Públicos no Sector da Defesa*, COM(2004)608 final, de 23.09.04. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0608&from=EN>
- Comissão das Comunidades Europeias, 2005. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa aos resultados da consulta lançada pelo Livro Verde sobre os contratos públicos no sector da defesa e sobre as iniciativas futuras da Comissão*, COM(2005)626, de 6.12.05. Disponível em [http://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COM/com05-626\\_pt.pdf](http://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COM/com05-626_pt.pdf)

- Comissão das Comunidades Europeias, 2006. *Comunicação Interpretativa sobre o uso do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da defesa*, COM(2006) 779 final. Bruxelas, 7.12.2006. Disponível em Eur-lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0779&from=pt>
- Comissão das Comunidades Europeias, 2006a. Regulamento (CE) N.º 1998/2006 da Comissão de 15 de Dezembro de 2006 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios de minimis. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 379 de 28.12.2006. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1998&from=PT>
- Comissão das Comunidades Europeias, 2007. *Uma Estratégia para uma Indústria de Defesa Europeia Mais Forte e Mais Competitiva*, COM(2007) 764 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 5.12.07. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0764&from=PT>
- Comissão Europeia, 2013. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Para Um Sector da Defesa e da Segurança mais Competitivo e Eficiente*, COM(2013) 542 final. Bruxelas, 24.07.13. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=PT>
- Comissão Europeia, 2016. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa*, COM(2016) 950 final, Bruxelas, 30.11.2016. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=PT>
- Comissão Europeia, 2016a. Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01). *Jornal Oficial da União Europeia* C 262 de 19.7.2016, pp. 1-50. Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)
- Conselho da União Europeia, 1999. Regulamento (CE) N.º 659/1999 do Conselho de 22 de março de 1999 que estabelece as regras de execução do artigo 93º do Tratado CE. *Jornal Oficial da União Europeia* L 83 de 27.3.1999, pp. 1-9. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R0659&from=PT>
- Conselho de Ministros, 2006. Decreto-Lei n.º 154/2006 de 7 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 151, pp. 5612-5617. Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/53857>
- Conselho de Ministros, 2011. Decreto-Lei n.º 105/2011 de 6 de Outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 192, 6 de outubro, pp. 4597-4598. Disponível em <https://dre.pt/application/file/671325>
- Décret n.º 2011-1104 du 14 septembre 2011 relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics de défense ou de sécurité, NOR: EFIM1115221D. *Journal Officiel de la République Française* n.º 0214 du 15 septembre 2011 page 15450, texte n.º 12. Disponível em [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000024560092](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000024560092)
- European Commission, 2016. *Standard Eurobarometer 85*. Disponível em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

- European Commission, 2016a. *European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund*. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm)
- European Defence Agency, 2015. *Defence Data 2014*. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final>
- Ferreira, M. C. e Mendonça, S., 2013. Evolução e comparação da despesa em Defesa Nacional em Portugal, *Janus Anuário 2013*. Lisboa: Observare/Público.
- Governo de Portugal, 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>
- Guzelyté, S. 2016. *National Defence Data 2013-2014 and 2015 (est.) of the 27 EDA Member States*. Brussels: European Defence Agency. Disponível em [https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-national-defence-data-2013-2014-\(2015-est\)5397973fa4d264cfa776ff000087ef0f.pdf](https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-national-defence-data-2013-2014-(2015-est)5397973fa4d264cfa776ff000087ef0f.pdf)
- IDN, 2013. *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 25 de janeiro. Disponível em [http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2\\_estudo.pdf](http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2_estudo.pdf)
- Juncker, J.-C., 2016. *O Estado da União 2016*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Leitão, A. 2007. Contratos de prestação de bens e serviços celebrados entre o Estado e as empresas públicas e relações “in house”. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 65, pp. 12-26.
- Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad. *Jefatura del Estado «BOE»* núm. 184, de 2 de agosto de 2011 Referencia: BOE-A-2011-13239. Disponível em <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-13239-consolidado.pdf>
- MDN, 2011. Decreto-Lei n.º 104/2011 de 6 de Outubro, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 192, 6 de Outubro, pp. 4584-4597. Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/671326>
- MDN, 2015. *A Defesa de Portugal 2015* [e-book]. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. Disponível em <http://www.defesa.pt/ebook/pubData/source/DefesaPortugal15.pdf>.
- MDN, 2015a. *Defesa 2020* [e-book], Setembro 2015. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. Disponível em <https://www.defesa.pt/Documents/livro%20defesa%202020.pdf>.
- MDN, 2015b. Decreto-Lei n.º 31/2015 de 4 de Março. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 44, pp. 1304-1308. Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/66651926>
- NATO, 2014. *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. Communique PR/CP(2014)028, 24 February, NATO, Public Diplomacy Division. Disponível em [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_03/20170313\\_170313-pr2017-045.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf)
- NATO, 2017. *Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016)*. Communique PR/CP(2017)045, 13 March, NATO, Public Diplomacy Division. Disponível em [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_03/20170313\\_170313-pr2017-045.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf)
- Neves, A. C., 2003. *Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional (Countertrade)*. Coimbra: Almedina.
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009. Directiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e

- que altera as Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE. *Jornal Oficial da União Europeia* L 216 de 20.8.2009. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=EN>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2009a. Directiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de Maio de 2009 relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade. *Jornal Oficial da União Europeia* L 146 de 10.6.2009. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0043&from=PT>
- PCM, 2010. Base Tecnológica e Industrial de Defesa. Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2010, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 88, 6 de maio, pp. 1599-1600. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- PCM, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 67, 5 de abril, pp. 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Rodrigues, N. C., 2012. Comentários ao Artigo 346.º, Artigo 347.º e Artigo 348.º, in M.C.L. Porto e G. Anastácio, coord, *Tratado de Lisboa: Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, N. C., 2013. *A contratação pública como instrumento de política económica*. Coimbra: Almedina.
- Santos, J. L., 2012. *As Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: FFMS.
- SIPRI, 2015. *SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmaments and International Security*. Solna: Stockholm International Peace Research Institute.
- SIPRI, 2016. *SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmaments and International Security*. Solna: Stockholm International Peace Research Institute.
- Teixeira, N. S. e Pinto, A. S., 2015. A Defesa Europeia em Tempo de Austeridade: os Desafios para a Europa do Sul. *Nação e Defesa*, n.º 141, pp. 137-155
- WTO, 1994. *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. Disponível em [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf)
- WTO, 1995. *Agreement Establishing the World Trade Organization*. Disponível em [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf)
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), 2012. *Jornal Oficial da União Europeia* C 326 de 26.10.2012. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>

## Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE	
2017	26 Novo século, novas guerras assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25 II Seminário IDN Jovem
	24 Geopolitics of Energy and Energy Security
	23 I Seminário IDN Jovem
	22 Entering the First World War
2016	21 Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20 América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19 A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18 Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17 As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16 O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15 A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14 Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13 Memória do IDN
2013	12 Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11 Gender Violence in Armed Conflicts
	10 As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
2012	9 Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
	8 Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
2011	7 Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
	6 A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5 O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4 Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
2010	3 As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
	2 Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1 Acerca de "Terrorismo" e de "Terrorismos"

## II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
2008	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão
		O Conflito na Geórgia

## I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências



## ECONOMIA DA DEFESA NACIONAL

A Economia de Defesa, com os seus múltiplos vetores de complexidade, está relativamente pouco estudada em Portugal. O presente estudo propõe-se abordar alguns desses vetores a partir de quatro perspetivas. Em primeiro lugar, caracterizar e enquadrar a nível europeu a Base Tecnológica e Industrial da Defesa em Portugal.

Em segundo lugar, compreender e enunciar os dados das Finanças Públicas na área da Defesa, que condicionam a um tempo a capacidade de investimento e de operação.

Em terceiro lugar, analisar profundamente o regime jurídico da contratação pública, instrumental para um mercado eficiente e funcional quer da perspetiva da indústria de defesa quer do ponto de vista dos dinheiros públicos.

Por fim, considerar o regime dos Auxílios de Estado, que condiciona (ou oferece álibis) ao desenvolvimento das opções do Estado quer enquanto produtor quer enquanto comprador de equipamentos militares e sistemas de armas.

