

Processo de Reequipamento e Modernização das Forças Armadas e Condicionamentos Orçamentais no Quadro do Pacto de Estabilidade*

José Penedos

Secretário de Estado da Defesa Nacional

* Conferência proferida ao Curso da Defesa Nacional de 1998/99.

0. INTRODUÇÃO

No Seminário “European Cooperation in the Field of Defence Industries” – que teve lugar em Roma, em 17 de Novembro de 1998 – propus a criação de um quadro de convergência que não abrangesse apenas as indústrias de defesa mas as despesas nacionais de defesa reflectidas no orçamento. Fi-lo na consciência do percurso realizado pelos Estados-membros da União Europeia (UE), no que respeita à economia, nem sempre facilitado pelos sectores mais tradicionalmente fechados à concorrência e muitas vezes tolerado pelos mais disponíveis para a abertura aos mercados internacionais.

A convergência é o que têm vindo a fazer as economias europeias, como outros espaços económicos, à procura de maior coerência, coesão e integração.

A convergência é um conceito que ganha sentido acrescido quando se olham estatísticas nacionais de despesa com a defesa, seja em países OTAN ou não, e se constata a dispersão de valores (publicados em relação a 1997) que vão de 0,8% do PIB, como no Luxemburgo, até 4,6%, na Grécia. Para só falar de Estados da UE, que, em comparação com outras áreas geográficas, apresentam dos mais baixos valores médios.

Há uma dimensão estratégica na convergência que propus em Roma e que espero possa clarificar-se em relação com o tema que me foi proposto para a sessão do Curso de Defesa Nacional.

1. A CONVERGÊNCIA DAS ECONOMIAS E AS INDÚSTRIAS DE DEFESA

Numa conjuntura marcada pela convergência das economias, os Orçamentos nacionais, na União Europeia, sofrem os constrangimentos do Pacto de Estabilidade. Como se compatibiliza isto com a protecção de interesses vitais, a defesa colectiva baseada numa cultura de defesa, numa educação para a defesa e para a manutenção da paz, através da prevenção dos conflitos. Uma defesa colectiva assente na cooperação no seio da OTAN e da UEO. E que valorize a formação, o treino e manobra de forças conjuntas e combinadas. É isto uma realidade conceptual em construção, ou é isto uma resposta táctica à escassez de meios postos à disposição da política de defesa?

Do processo de convergência das economias resulta uma pressão específica sobre os orçamentos de defesa. As populações estão cada vez mais atentas ao emprego dos dinheiros públicos e torna-se crucial, em tempo de restrições, que a modernização das Forças Armadas não seja prejudicada por visões de curto prazo ou por simplificação excessiva de conceitos como "ameaça", "risco" e "segurança". Dificilmente se percebe, hoje, qualquer ameaça à soberania dum Estado-membro da União Europeia ou da OTAN que tenha de ser resolvida ou afastada no quadro exclusivo das suas Forças Armadas. O que coloca na primeira linha a cooperação entre os diferentes países aliados numa posição de partilha equitativa dos riscos e responsabilidades. O que afasta liminarmente o egoísmo orçamental que consiste na entrega aos outros do que compete a todos. E coloca na primeira prioridade a manifestação de solidariedade activa no seio da Aliança.

Nos Estados Unidos, para apenas citarmos o membro da OTAN com maiores efectivos e disponibilidades militares ao serviço da Aliança, esta tendência de restrição dos meios para a defesa, embora atenuada, também se confirma. A economia americana tem vindo a crescer ao nível das que mais crescem no seio da União Europeia apesar de dedicar cerca de 3,4% do PIB a gastos com a defesa, em comparação com a média dos 15 que é de 1,8% do PIB europeu. A taxa de desemprego anda em torno dos 5% – o que é menos de metade da sua homóloga nas principais economias europeias – e as despesas com a defesa, dando embora sinais de abrandamento, podem comparar-se pelos 1018 dólares per capita, nos EUA, com os 718 que atinge a França, dados publicados em relação a 1997. Esta estatística não inclui as mais recentes medidas de reforço adoptadas pelo Presidente Clinton, cujos efeitos estão para ser avaliados, até pela natureza de apoio assumido à investigação e desenvolvimento de novos equipamentos e sistemas de armas e que consolidam uma vantagem para os EUA que gastam seis vezes mais que a UE, em desenvolvimento tecnológico.

Dir-se-á que os critérios da dívida pública e do défice orçamental em vigor na UE não têm, nos Estados Unidos, a leitura e os constrangimentos do Pacto de Estabilidade. E poderá especular-se com a pressão que se desenvolve nas instâncias do Congresso e do Governo Federal por parte do aparelho industrial militar.

Pode também dizer-se que as indústrias de Defesa nos Estados Membros da União Europeia não têm a dimensão económica, de mercado global e de mão de obra, que têm nos Estados Unidos.

Um dos dramas da globalização, para as indústrias de defesa, é o da escala a que passou a fazer-se a concorrência entre produtos e origens de fornecimento. Com o fim da confrontação Leste – Oeste, não são apenas os conceitos estratégicos de defesa e militares que têm de sujeitar-se a revisão. É o próprio tecido empresarial centrado nas indústrias de defesa. Por isso se assiste a reduções de capacidade, um pouco por todo o lado, à mistura com grandes fusões ou o aparecimento de consórcios multi-nacionais para projectos de maior envolvimento financeiro e de recursos científicos e tecnológicos. Como é exemplo a indústria aeronáutica europeia. O sector mais tradicional das indústrias de armamento, nestas condições, atravessa uma verdadeira crise de identidade, quando não é de sobrevivência. Em muitos países, em nome da eficácia operacional, da capacidade de dissuasão e duma defesa convencional não disruptiva, explica-se a existência de alguns programas de apoio à sobrevivência duma expressão nacional dos respectivos aparelhos industriais. Mas com dificuldades crescentes de se materializar quando tais programas ganham contornos de subsídio à manutenção de estruturas ineficientes e suscitam as atenções para o respeito de normas de concorrência.

As reestruturações empresariais da indústria de defesa tiveram nos Estados Unidos um desenvolvimento que se foi consolidando, ao longo das últimas décadas, sobretudo com o grande esforço da guerra do Vietname e com a fileira aeroespacial associada às viagens no espaço e à globalização das comunicações.

Mas não podemos deixar de situar no pós-queda do muro de Berlim o momento em que as Forças Armadas dos países europeus – não só da UE – se vêem obrigadas a um confronto sistemático com reduções orçamentais na base do esbatimento das ameaças à paz ou mesmo do desaparecimento destas ameaças, no quadro de uma reorientação estratégica das economias e dos próprios conceitos de defesa nacional.

A consequência destas sistemáticas reduções é um acelerado movimento de integração e de fusões, seja entre empresas de países da UE, seja com a participação de empresas americanas. E também por isso, depois de a França ter celebrado com a Alemanha do chanceler Kohl um acordo envolvendo o conceito comum em matéria de segurança e defesa que tem como anexos as “Directivas para a Intensificação da Cooperação Militar” e “Directivas para a Cooperação e a Política em Matéria de Armamento”, a Cimeira de Saint-Malo, agora entre os líderes dos governos inglês e francês, com a participação do Presidente Chirac, augura uma predispo-

sição de aumentar a cooperação em áreas até agora muito pouco abertas como é a da indústria e dos compromissos de defesa, chegando mesmo a apontar objectivos de absorção da UEO pela União Europeia. Isto é, o caminho ideal de convergência começa a tomar forma.

2. A INTEGRAÇÃO E O PERFIL DE ESPECIALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA

A integração não é só económica e monetária. Está agora a desenhar-se, com mais nitidez, o pilar da política externa e de segurança comum. Se até há pouco tempo tratávamos de um grande mercado comum, olhado pelo prisma do esbatimento de barreiras alfandegárias, mais recentemente acrescentou-se a dimensão humana e social. A Europa da prosperidade, organizada para lutar contra o desemprego. E com a fase da moeda única, estão criadas condições para, antes de novas adesões se concretizarem, na ampliação ao Leste, encontrar novos espaços de convergência e integração.

Os europeus têm consciência que cada novo sector ou nível de integração envolve agora, após a moeda única, novos contornos. Uma maior integração suscita aprofundamento de identidade nas ideias, na filosofia política para a própria UE. Suscita, afinal, questões como a do federalismo, do futuro do Estado-nação no quadro duma identidade europeia de defesa, em construção.

Para que serve, então, um País, a sua história, as suas Forças Armadas, um esforço para manter uma indústria de defesa? Quais são os novos limites da soberania?

Portugal tem uma história indissociável da expressão que as Forças Armadas foram tendo ao longo dos séculos. E tem uma cultura industrial na área da defesa.

Vive um período de plena integração na Comunidade Europeia.

É um parceiro da OTAN, desde a primeira hora. Tem responsabilidades – que não aliena e tem sabido respeitar – não só neste quadro de alianças, como também em missões de paz da ONU, de que são exemplo o empenhamento na Bósnia e em Angola.

Tem recursos humanos de excelência que têm merecido referências elogiosas em qualquer dos teatros de operações em que são envolvidos. É tempo de actualização de equipamentos, tecnologias de defesa, siste-

mas de armas, por exigência das condições de empenhamento em que decorrerão cada vez mais as operações militares fora do território nacional, em forças conjuntas e combinadas. Não só no seio da OTAN.

Também na UE. A UE tem a necessidade de encontrar um modelo institucional de decisão ajustado às situações de crise, como é a do Kosovo, onde se têm verificado dificuldades acrescidas de concertação entre níveis de empenhamento OTAN/UE.

O esforço de modernização das Forças Armadas passa, por isso, essencialmente pela concertação de padrão tecnológico com países parceiros da OTAN e/ou da UE. A Defesa é consumidora de produtos (bens e serviços) de muitos outros sectores da actividade económica, sendo cada vez mais raro o que sobrevive à custa da defesa, ou que possa identificar a Defesa como único cliente. Só em mercados de grande dimensão se pode pensar uma sobrevivência baseada no mono – produto ou na mono – dependência da Defesa. É o típico desafio das tecnologias de duplo uso que enfrentamos. Mas há, obrigatória e necessariamente, um lugar á participação da base industrial nacional nesse esforço, no redimensionamento dos mercados e na reorientação da produção.

Importa referir, por isso, o quadro de investimento na modernização das infra-estruturas de defesa que está inscrito na Lei da Programação Militar – que dá a substância possível, no quadro orçamental dos anos de convergência e do Programa de Estabilidade ao compromisso do Governo. As acções de investimento consideradas inscrevem-se no objectivo de sustentação duma capacidade nacional na área das indústrias de defesa, sem cedência à manutenção de actividades subsidiadas. Uma coisa é a consciência do impacto dos custos de concepção e desenvolvimento de produtos no orçamento das empresas outra, bem diversa, é o funcionamento e o consumo corrente.

E o país tem orgulho nas áreas onde está provada a capacidade de concepção e desenvolvimento e não pode deixar de assumir, perante essas áreas e actores empresariais, o suplemento de alma que o mercado financeiro, nestas circunstâncias, normalmente não propicia.

Na nova Lei de Programação Militar este sector pode beneficiar de uma pré-alocação de recursos da ordem de 5% das verbas de investimento no horizonte dos próximos seis anos.

As limitações existentes contribuem para que o processo de racionalização em que estamos envolvidos seja sentido e partilhado por todos, contribuintes, trabalhadores, empresários e poder legislativo.

A inteligência nacional está solicitada a responder ao desafio de garantir uma dimensão às indústrias de defesa que nos faça sentir parceiros num espaço onde, além de responsabilidades comuns, tenhamos a nossa quota – parte de oportunidade.

A modernização das FA's nacionais não pode ser separada destes dois elementos de enquadramento: o facto de sermos membros da OTAN e o facto de sermos membros da UE e da UEO.

Pode um Estado prosseguir por si com autonomia total um esforço vertical de segurança e defesa no mundo em que vivemos? Julgo que a resposta afirmativa não cabe em nenhuma espécie de racionalidade. Tanto mais que na UE se começa a formar a ideia de uma capacidade para a acção suportada em capacidades militares credíveis e instância de decisão apropriada.

A França e a Inglaterra, na Cimeira de Dezembro passado, ao dar um fôlego à iniciativa europeia de segurança e defesa, deram igualmente prioridade à constituição da capacidade militar antes de criar qualquer instituição de decisão política.

É por isso cada vez mais evidente que a integração produz uma espécie de verticalização do esforço de defesa por transferência para o exterior do país, para as alianças como a OTAN ou a UEO. Mas é igualmente evidente que o poder do Estado está também questionado por um movimento doutro tipo, horizontal, que corresponde à partilha, no interior, com as autarquias e uma multiplicidade de outros actores ou agentes de concertação.

No espaço geo-estratégico em que nos inserimos é no equilíbrio de gestão destes movimentos de integração vertical e horizontal suportado pelos laços da língua e da identidade colectiva com um projecto nacional que reside a soberania do Estado do fim do Século XX.

É neste equilíbrio que se insere a proposta que fiz em Roma. Não há ilusão possível que sobreviva à evidência de os europeus terem de organizar melhor, e em conjunto, a sua cooperação para uma política de segurança e defesa. Com a preocupação de evitar a redundância e sobreposição de meios e dispositivos, em relação à OTAN. Com uma permanente remissão para os elementos básicos da solidariedade lidos e interpretados à luz dos desafios do nosso tempo, onde a vida humana, o respeito pelas minorias, a organização democrática dos Estados constituem um acervo identificador e mobilizador de esforços trans – fronteiriços, sem imediata conotação com as fronteiras de intervenção, definidas há 50 anos! Mas com um

espaço referenciado pela vastidão que, mesmo na Europa e à sua volta, não deixa de oferecer à opinião pública internacional reiteradas agressões aos direitos humanos.

3. A MODERNIZAÇÃO, O REEQUIPAMENTO E O PACTO DE ESTABILIDADE

Aqui chegados, a modernização das FA's é um conceito que ganha sentido com a profissionalização para que se caminha e o quadro tecnológico e de especialização e treino que garantam a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de sustentação.

O reequipamento que serve esta modernização tem de fazer-se numa dimensão e a um ritmo compatível com o Programa de Estabilidade, ou seja o compromisso que o Estado assumiu no âmbito do Pacto de Estabilidade.

Cada vez mais cada geração está constringida a pagar o que usa ou consome: não se aceita o saque a descoberto sobre o futuro.

Por isso faz sentido recorrer a mecanismos de financiamento de reequipamento das FA's que envolvam todos, agentes do mercado e aqueles que vão beneficiar do uso desses equipamentos. E em relação com os que têm maiores encargos e maior ciclo de vida faz igualmente sentido alongar o respectivo tempo de pagamento. É um novo modo de olhar o esforço de modernização que torna ainda mais nacional, se é possível usar o termo, o sentido de defesa colectiva e de partilha de soberania.

Lembremos que a Lei de Programação Militar tem, para os primeiros seis anos, inscrita uma verba de 215 milhões de contos e para os seguintes 263 milhões. Esta diferença diz bem o que se pensa poder ser o esforço que o País deve manter, em ligação com a evolução do PIB, para assegurar um ritmo compatível com as necessidades de modernização e de reequipamento das Forças Armadas.

Em termos de contabilidade nacional, não podemos ignorar como são tratadas as verbas inscritas nos Programas da Lei de Programação Militar. Do passado recente, até ao fim da 2ª LPM, os saldos transitados, anualmente, por atrasos de execução, foram perdidos no momento em que se atingiu o limite temporal da vigência da Lei. Agora, no quadro subsequente à publicação da Lei 46/98, de 7 de Agosto, Lei – Quadro das Leis de Programação Militar, isso não acontece por haver um horizonte móvel

consistente com a revisão da Lei de Programação Militar, de dois em dois anos, para a adequar ao Ciclo Bienal de Planeamento.

O saldo, neste novo quadro, é considerado receita e despesa do ano seguinte porque o total das verbas inscritas na Lei – as programadas – é inscrito como despesa no ano – mesmo que não executada. Isto elimina a imprevisibilidade do défice ligada com o grau de execução. Na justa medida em que o mecanismo adoptado para os saldos distribui a despesa associada às maiores aquisições por “despesas anuais” contabilisticamente aceites e enquadráveis como défice.

O mérito da programação como foi decidido no quadro da nova Lei é permitir que, para além da execução física de cada Programa, se possa fixar despesa idêntica, em cada ano, que vá para além da aleatoriedade que anda associada a aquisições de tão grande vulto, quanto ao seu concreto desenvolvimento.

4. UM MODELO FLEXÍVEL PARA FINANCIAR O ESFORÇO DE REEQUIPAMENTO

Dos Programas aprovados em Lei de Programação Militar, Lei nº 50/98, de 17 de Agosto, faz parte o da Capacidade Submarina que prevê a dotação da Marinha com 3 submarinos novos, para substituir os actuais – que estão no limite da sua vida útil.

O montante do investimento previsto na Lei atinge 70 milhões de contos. Estando a decorrer o concurso relativo à aquisição de submarinos, nos termos da Resolução de Conselho de Ministros nº 14/98, de 8 de Janeiro, é já patente que não será possível adquirir três submarinos novos por tal montante, como aliás foi referido no debate da proposta de Lei de Programação Militar na Assembleia da República.

É neste contexto que o Governo apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Orçamento de Estado para 1999, na qual incluiu a possibilidade de as rendas devidas pela utilização de equipamentos serem consideradas como investimentos da Lei de Programação Militar, nos respectivos Programas.

Não tendo a Assembleia aprovado este caminho para os novos mecanismos de financiamento de investimentos muito pesados para as apertadas metas da dívida pública, mas considerando os submarinos indispensáveis ao Sistema de Forças e à protecção eficaz da Zona Económica

Exclusiva, no quadro das outras missões de serviço público que a Marinha prossegue, aprovou o Governo nova Proposta de Lei que altera a Lei Quadro, com aquela finalidade.

É uma opção de modernidade que não nos singulariza no contexto dos outros Países Membros da UE que têm vindo a realizar operações com idêntico perfil.

É uma operação no quadro legislativo do reequipamento das Forças Armadas que não exclui um contrato de locação, como actividade comercial, controlado quanto à finalidade do uso do bem locado pelo Ministério da Defesa Nacional e, em particular, pela Marinha.

Ao Estado, quando ocorra uma tal operação – da celebração dum contrato de locação de submarinos – deve pedir-se que garanta:

- o uso irrestrito dos submarinos pela Armada no quadro das missões que lhe estão atribuídas no âmbito da Defesa Nacional;
- o pagamento das rendas devidas pela utilização, no quadro da Lei de Programação Militar;
- a conformidade com os cenários de estabilidade de dívida pública e défice com que estamos comprometidos.

São estas, em abordagem simples de explicação da Proposta de Lei, as condições a satisfazer pelo quadro contratual que deverá ser fixado oportunamente.

A assunção de compromissos financeiros, através de figuras contratuais – como a locação – respeita integralmente as normas da contabilidade pública e os critérios de contabilidade harmonizada do EUROSTAT. E esta afirmação remete-nos para uma explicação complementar.

Em que termos pode processar-se a operação de financiamento da aquisição de submarinos? A Assembleia da República, ao aprovar a Proposta de Lei, dotou o Governo do instrumento para prosseguir o Programa da capacidade submarina.

Com que condições?

- Os investimentos sob a forma de contrato de locação estão sujeitos à fixação e aprovação prévia de um plano plurianual de pagamentos, com discriminação do prazo de execução e dos encargos financeiros;
- No Orçamento do Estado será fixado o montante máximo anual das rendas a pagar, não devendo ultrapassar 20% do total do investimento

aprovado na Lei de Programação Militar para execução no respectivo ano;

- Nos contratos de locação financeira, o valor da aquisição é contabilizado integralmente como dívida no ano da celebração do contrato;
- Nos contratos de locação operacional, apenas releva para o apuramento do saldo global do sector público administrativo, o montante das rendas pagas em cada ano.

A terminar, tem de ser realçado o sentido de responsabilidade colectiva que rodeou a aprovação da "Proposta de Lei da locação ou dos submarinos", como ficou conhecida. Valeu a pena pelo esforço de modernização que precisamos de empreender e que passa também pelo reequipamento das Forças Armadas. Um tal esforço não cabe no horizonte de vida de um governo. Por isso, mais se realça o consenso parlamentar a que se chegou e que vai atravessar, nas suas consequências práticas, os mandatos de muitos governos.

REFERÊNCIAS DE CONSULTA

Reunião de Ministros da Defesa da WEAG realizada em Roma (16,17 de Novembro de 1997)

Comparações Internacionais com Despesas de Defesa e Efectivos Militares em 1985, 1996 e 1997

Conceito Comum Franco – Alemão em Questões de Segurança e Defesa

Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento Amesterdão (17 de Junho de 1997)

Programa de Estabilidade e Crescimento 1999 – 2002

Proposta de Lei que Altera a LQ / LPM, Lei nº 46/98, de 7 de Agosto

Programas da LPM, Lei nº 56/98, de 17 de Agosto