

**A anualidade orçamentaria e os projectos de defesa: a caso brasileiro.
Franselmo Araújo Costa¹**

Recibido: 30 de abril de 2024; Aceptado: 01 de julio de 2024.

Franselmo Araújo Costa, “A anualidade orçamentaria e os projectos de defesa: a caso brasileiro.”

Hemisferio Revista del Colegio Interamericano de Defensa 10 (2024):

91-105. <https://doi.org/10.59848/24.1207.HV10n5>

Resumo

O presente texto apresenta as falhas, causas e efeitos do princípio da anualidade orçamentária sobre os projetos plurianuais de defesa. De acordo com a CF/88 e a Lei nº 4.320/64, as previsões e autorizações orçamentárias coincidem com o ano civil, com estimativa de receitas e fixação de despesas compreendendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Porém, não há um instrumento plurianual que respalde ou dê garantias orçamentárias mínimas para a continuidade de contratos de longo prazo firmados no setor de defesa. O Plano Plurianual – PPA de quatro anos se constitui historicamente em uma lei que rapidamente cai em desuso, principalmente em função de não possuir bases fiscais sólidas e não ser de execução obrigatória. Assim, o que se observa é um alongamento constante de prazos para conclusão de investimentos estratégicos de defesa, com aumento de custos e perda de eficiência para a consecução dos objetivos da Política Nacional de Defesa – PND. O texto apresenta, ainda, algumas alternativas que poderiam minimizar a imprevisibilidade de recursos financeiros para projetos estratégicos de defesa e que poderiam contribuir para o melhor uso de recursos públicos, na linha de um orçamento voltado para resultados.

Gostaria de agradecer a todos os Doutores da classe 62 (2022-2023) do Colégio Inter-Americano de Defesa - CID, em especial a Doutora Mirlis Reyes, pelo compartilhamento de bibliografia sobre o tema, fundamental para a produção desse artigo.

Palavras-chave: Anualidade, Plurianualidade, Projetos Estratégicos, Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Livro Branco de Defesa.

¹ O autor é Analista de Planejamento e Orçamento do governo federal desde 1996, mestre em Defesa e Segurança Hemisféricas pelo Colégio Interamericano de Defesa em 2023, com especialização em Economia do Setor Público pela Fundação Getúlio Vargas de Brasília em 2002 e em Teoria e Operação de Economia Nacional Moderna pela George Washington University em 2011. Email: franselmo.costa@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0003-9401-2351>

Abstract

This article presents the failures, causes and effects of the principle of budgetary annuality on multi-year defense projects. According to CF/88 and Law n° 4,320/64, budget forecasts and authorizations coincide with the calendar year, with estimated revenues and expenses for the period from January 1 to December 31 of each financial year. However, there is no multi-year instrument that supports or provides minimum budgetary guarantees for the continuity of long-term contracts signed in the defense sector. The four-year Multi-Year Plan (PPA) has historically been a law that quickly falls into disuse, mainly due to the fact that it does not have solid fiscal bases and is not mandatory. Thus, what is observed is a constant lengthening of deadlines for the completion of strategic defense investments, with increased costs and a loss of efficiency for the achievement of the objectives of the National Defense Policy (PND). The article presents some alternatives that could minimize the unpredictability of financial resources for strategic defense projects and that could contribute to the best use of public resources, according to result-oriented budgeting.

I would like to express my gratitude to all Ph. D. of class 62 (2022-2023) of the Inter-American Defense College - IACD, especially Dr. Mirlis Reyes, for sharing bibliography related to the topic, that was essential for writing this article.

Keywords: *Annuality, Multiannuality, Strategic Projects, National Defense Policy, National Defense Strategy, Defense White Paper.*

Introdução

Os recentes conflitos mundiais têm levado os países e as alianças de segurança cooperativa, como a OTAN, a intensificar as ações necessárias à defesa nacional. As decisões relativas aos investimentos no setor, conseqüentemente, comprometerão recursos orçamentários de médio e longo prazos, o que requer previsibilidade aliada à responsabilidade fiscal.

Apesar do privilégio geográfico de estar longe dos grandes conflitos bélicos e religiosos, o Brasil não se encontra fora desse xadrez geopolítico, principalmente em função de suas riquezas naturais. Assim, não deve se esquivar do debate e definição sobre a sua capacidade futura de defesa, procurando compatibilizar o que é desejável com o que é possível.

Um dos grandes desafios é garantir que a decisão política para investimentos encontre amparo nas peças orçamentárias, sob o risco de deixar obras e projetos inacabados. No Brasil, o princípio constitucional da anualidade orçamentária é responsável, de maneira significativa, pela imprevisibilidade de recursos para investimentos já iniciados.

Esse princípio, previsto no art. 165 da Constituição Federal e no caput do art. 2º da Lei nº 4.320/64, resulta em um horizonte de curtíssimo prazo para as previsões e autorizações orçamentárias, coincidindo com o ano civil, 1º de janeiro a 31 de dezembro. Essa anualidade tem causado efeitos danosos sobre os projetos de defesa, que, por natureza, são de caráter plurianual e possuem um horizonte de vários anos para a realização das suas entregas.

Dados os fatores negativos das flutuações orçamentárias, são necessários debates entre as áreas técnica e política para mitigar os riscos de alongamento de prazos dos projetos, que é resultado, em grande medida, de cenários fiscais desfavoráveis durante os anos de vigência dos contratos.

Dessa forma, o presente texto tem por objetivo apresentar as consequências desse princípio sobre os projetos estruturantes de defesa, que são de longo prazo e de montantes significativos. Além disso, traz algumas alternativas para discussão, que demandariam um novo marco regulatório para o setor no Brasil.

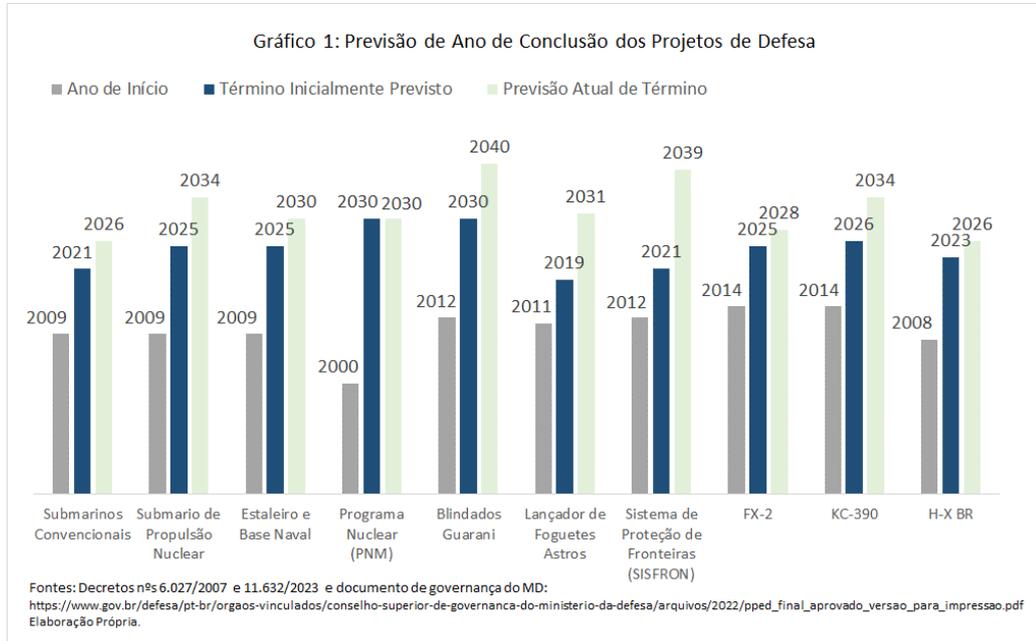
Projetos Estruturantes de Defesa Nacional

Inicialmente, cabe pontuar que o Brasil vem, desde os anos 2000, conforme previsto na Política Nacional de Defesa e suas revisões,² optando por promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa, o que resulta em projetos de longo prazo para sua maturação. Esse modelo tem por objetivo, além da independência em relação a outras nações, o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa Nacional em substituição à compra de produtos prontos para entrega ofertados por outros países e/ou empresas.

O marco na definição do rol dos projetos estratégicos de defesa foi o Decreto nº 6.025/2007, onde foram concebidos doze investimentos no Programa de Aceleração do

² Item III dos Objetivos Nacionais da Política Nacional de Defesa apresentada ao Congresso Nacional em 2020.

Crescimento (PAC). Desse total, dois foram concluídos (satélite geoestacionário e desenvolvimento do KC-X 390) após mais de quinze anos. Porém, o que mais chama a atenção é que a quase totalidade teve seus prazos de conclusão alongados, decorrentes principalmente da insuficiência de recursos (vide gráfico 1 a seguir).



Observa-se que as decisões para os projetos de defesa possuem uma falha de inconsistência intertemporal, conforme apresentado por Marcel, Guzman e Sanguinés,³ que consiste em “transferir os custos a gerações futuras, problema esse que aumenta pelo fato de o mandato das autoridades eleitas ser limitado no tempo”. Isso é agravado no Brasil pelas dificuldades orçamentárias que impedem a conclusão de projetos no prazo inicialmente previsto.

Esse alongamento se dá pelos erros iniciais em projeções fiscais, cuja inclinação é ser otimista em relação ao cenário econômico. Vejamos a tendência histórica do próprio Plano Plurianual – PPA, que define as diretrizes, objetivos e metas de governo para quatro anos, e que rapidamente fica em desuso e cai no esquecimento, pois não possui o caráter vinculante em relação a uma disciplina e compromissos fiscais de médio prazo e não é de execução obrigatória. O último PPA 2020-2023, por exemplo, na avaliação que diz respeito ao setor de defesa, traz no relatório de monitoramento do ano base 2021 a constatação de que “as principais restrições reportadas, além daquelas decorrentes da pandemia, **foram dificuldades de ordem orçamentária-financeira** e, em alguns casos,

³ Mario Marcel, Marcel Guzmán e Mario Sanguinés, “Presupuesto para el desarrollo en América Latina”, Washington-DC, BID, 2013.

dificuldades de ordem técnica que afetaram as entregas contratuais (materiais e serviços) acarretando a necessidade de postergações e repactuações de contratos”.⁴ (**grifo nosso**)

Ressalva-se que em um cenário internacional de conflitos, as estimativas econômicas se tornaram cada vez mais complexas. Para Kay e King “ao negligenciarem a incerteza radical, os decisores políticos incorrem num duplo fracasso intelectual: i) eles entendem mal a racionalidade humana, e ii) ilusoriamente tendem a acreditar que boas políticas públicas devem basear-se exclusivamente em previsões.”⁵ Assim, as bases fiscais iniciais de sustentação dos projetos tornam-se meros exercícios de adivinhação, em uma economia mundial em constante crise. A única garantia legal de orçamento abrange uma pequena fração incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que eleva a necessidade de proteção dos fornecedores quanto a descumprimentos de marcos contratuais, que vem na forma de elevação nos preços dos produtos ofertados às Forças Armadas (FFAA).

Destaca-se que uma vez que os projetos são iniciados, a decisão sobre sua continuidade torna-se praticamente irreversível, pois dificilmente uma autoridade vai assumir os custos afundados, com milhões já aplicados, bem como não vai avocar para si o desgaste político por sua paralisação. Essa situação leva à inércia na rediscussão da real necessidade dos investimentos mais antigos.

De acordo com Franko, “para os formuladores de políticas de defesa, talvez profanas sejam as escolhas difíceis e conflitantes entre modernização e autonomia da defesa com uma fonte de recursos relativamente fixa.”⁶ Ou seja, com orçamento relativamente fixo para defesa no Brasil, novas necessidades orçamentárias ficam reprimidas pela pressão de alocação de recursos para projetos que já se iniciaram há décadas e cuja validade não é mais debatida.

Temos observado que as previsões iniciais de desembolso por parte do Governo se deparam, inevitavelmente, ano após anos, com a realidade orçamentária restritiva, que impede honrar o cronograma pactuado. Além do mais, há uma concorrência natural com

⁴ República Federativa do Brasil, “Relatório Anual de Monitoramento do Plano Plurianual, ano base 2021”, página 51, 2022. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/monitoramento/relatorio-anual-de-monitoramento.pdf>

⁵ John Kay and Mervyn King, “*Radical Uncertainty, Decision-Making Beyond the Number*”, New York: W.W. Norton, 2020.

⁶ Patrice Franko, “*O Trilema das aquisições de defesa: o caso do Brasil*”, Strategic Forum, National Defense University, 2014.

outros setores de governo pelo mesmo fundo orçamentário, que vem sendo acentuada nos últimos anos com o incremento da participação de emendas parlamentares impositivas ao orçamento federal.⁷

A concorrência por recursos se dá até mesmo entre programações do próprio Ministério da Defesa, uma vez que, excetuados os gastos com inativos e pensionistas, as despesas com pessoal ativo consomem cerca de 57% dos recursos orçamentários destinado ao setor no Brasil, enquanto os investimentos representaram 13% do total em 2023.⁸ A título de comparação, tem-se que os três países pertencentes simultaneamente à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e ao Conselho de Segurança da ONU, quais sejam, Estados Unidos, Reino Unido e França, destinam respectivamente do total de seus orçamentos de defesa 38,8%, 31% e 41,7% para pessoal, e 28,8%, 30,1% e 31,6% para investimentos.⁹ Isso demonstra a necessidade de se buscar maior equilíbrio entre despesas de pessoal e investimentos no orçamento brasileiro de defesa.

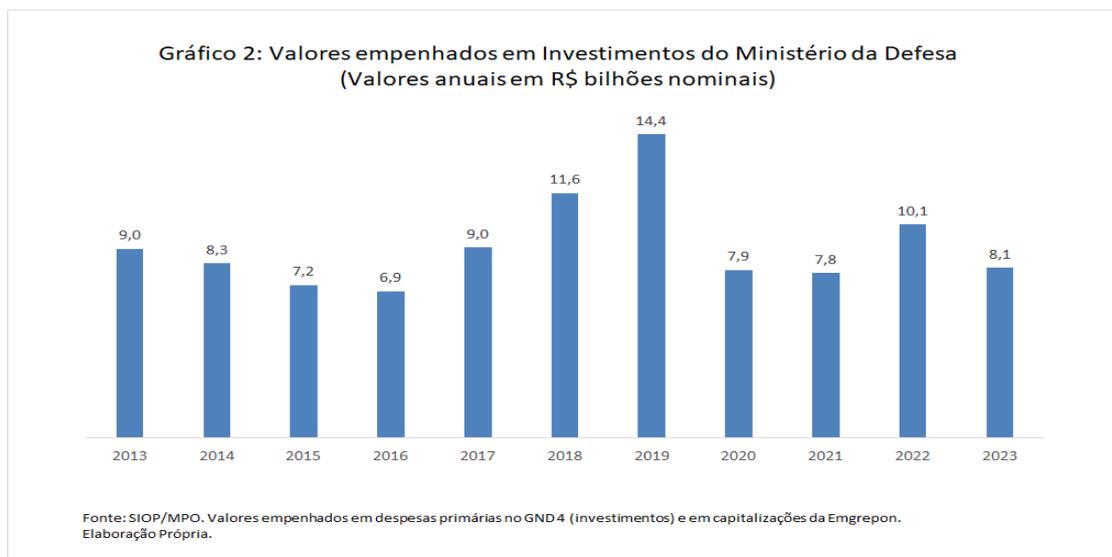
Almeida aponta que há um forte componente inercial nos orçamentos de defesa no Brasil, onde o futuro tende a repetir o passado.¹⁰ Acrescentaria que há ondas orçamentárias, que dependem da situação fiscal e da força política do setor junto aos poderes executivo e legislativo. Essa situação é ilustrada nos empenhos anuais para investimentos em defesa ao longo da última década (gráfico 2, a seguir), em que se observam picos esporádicos e momentâneos de aplicação de recursos.

⁷ Notas do autor: em 2014, primeiro ano da vigência das emendas individuais impositivas, o percentual de emendas correspondia a aproximadamente 5% das despesas discricionárias da União, excetuado o pagamento de dívida e de despesas obrigatórias. Esse percentual se elevou para 18% nas dotações da LOA de 2023.

⁸ SIOP/MPO, valores empenhados.

⁹ Relatório Anual da OTAN 2022, págs. 164 e 165.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_212795.htm

¹⁰ Carlos Wellington Leite de Almeida, “Gastos de Defesa no Brasil 1999-2021”, Revista da Escola Superior de Guerra, v38 n. 82 (2023), página 72.
<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1291/1070>.



Arelada à questão fiscal, outro elemento essencial para otimizar os escassos recursos orçamentários é o de implementação de uma metodologia institucionalizada que contenha premissas e exigências para a apresentação de projetos, levando em consideração, entre outros, o ciclo de vida, as capacidades já instaladas, os custos envolvidos e o tempo em que o produto será disponibilizado.¹¹ Dessa maneira, poderiam ser reduzidas as chances de escolhas de projetos cujo custo-benefício acaba por se revelar, anos depois, prejudiciais à nação, tantos em termos qualitativos como em termos monetários.

Em 2018, foi instituído o Conselho Superior de Governança que tem, entre outras, a atribuição de “promover o alinhamento estratégico e a interação dos programas e projetos das Forças Singulares que integrarão o portfólio estratégico de defesa, de modo a priorizá-los”.¹² Mas, no âmbito de suas resoluções, não se constatou o estabelecimento de requisitos mínimos e critérios objetivos para orientar a análise, priorização e deliberação do Conselho.

Relevante frisar que o mundo vive em constante ebulição e em movimentos que mudam rapidamente os atores e os interesses geopolíticos. Segundo Haider, “o mundo está muito mais difuso em um momento no qual a governança global implementada após

¹¹ Ruy Barcellos Capetti, “Base Industrial de Defesa – um estudo de caso”, Universidade Federal Fluminense, 28 de junho de 2014, página 9. <https://defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2020/11/BID1.pdf>.

¹² República Federativa do Brasil, Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018, “Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa”.

a 2ª Guerra Mundial simplesmente não está funcionando.”¹³ Levando em consideração que grande parte dos acordos de transferência de tecnologia de defesa são celebrados com outros países, os atrasos podem prejudicar ou mesmo inviabilizar a continuidade dos projetos, dados novos eventos que possam conduzir a uma revisão de posicionamento dos até então parceiros/aliados.

Importante reforçar também o aspecto de que defesa é uma política de estado, pois, conforme ensinamentos de Bernazza,¹⁴ “não pertencem a um governo ou partido, são perenes no tempo e estão estabelecidos em normas (Política Nacional de Defesa - PND, Estratégia Nacional de Defesa - END e Livro Branco de Defesa - LBD)”.¹⁵ Logo, projetos do setor deveriam ser fruto de um consenso político, com as devidas garantias financeiras para seu adequado andamento após tomada a decisão política de sua implementação.

No entanto, são evidentes as carências de debate e de conhecimento em torno do tema no Brasil. Jungmann aponta uma ausência da discussão sobre defesa entre os atores políticos. Em entrevista à Globo News, em 11 de dezembro de 2022, afirma que “o poder político não discute e não exerce seu papel de dar rumo à defesa nacional, passando os militares a assumir uma função tutelar em relação aos destinos da defesa do país.”¹⁶ Reflexo dessa realidade é o fato de que a última PND, encaminhada em 2020, não foi apreciada pelo parlamento até o momento.

Tem-se, ainda, que, por ser um bem público puro,¹⁷ ¹⁸ defesa nacional não deve ser objeto de terceirização para o setor privado, não obstante o surgimento de organizações paramilitares mercenárias em alguns países, como o caso do grupo Wagner

¹³ Notas do autor: Ziad Haider é diretor global de risco geopolítico da McKinsey. McKinsey, “Risco geopolítico: como se orientar em um mundo em transformação”, entrevista em 9 de março de 2023. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/destaques/risco-geopolitico-como-se-orientar-em-um-mundo-em-transformacao/pt>.

¹⁴ Cláudia Bernazza, “*Projetos nacionais ou políticas de Estado? Contribuições para a linguagem da política*”, Reseñas y Debates en español, maio 2011.

¹⁵ República Federativa do Brasil, Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, “Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”.

¹⁶ Fonte: Globo News, “*WW edição especial – a estratégia da política de defesa do novo governo Lula – 11, de dezembro de 2022*”. <https://m.youtube.com/watch?v=FI78K7V1upQ>

¹⁷ Notas do autor: de acordo com Samuelson, as principais características de bens públicos puros são a não rivalidade (o uso por um não impede o uso por outro) e a não excludência (todos são beneficiados pelo serviço, independente de pagamento de taxas).

¹⁸ Paul Anthony Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, págs. 387-189, 1954.

na Rússia. Logo, o Estado deve ser o único provedor do serviço, o que torna fundamental a existência de uma fonte orçamentária estável e previsível para o seu financiamento.

O desinteresse político em defesa pode ser um dos fatores responsáveis pela imprevisibilidade orçamentária plurianual, resultando uma série de disfuncionalidades e má aplicação de recursos públicos. Dentre os principais problemas associados à imprevisibilidade podemos citar: i) falta de prontidão dos serviços necessários para a defesa nacional, ii) atrasos recorrentes nas entregas, iii) aumento de custos aos cofres públicos, inclusive com multas contratuais, iv) perda da utilidade dos equipamentos, dado o surgimento de novas tecnologias, e v) fuga de mão-de-obra qualificada do país.

Para superação da armadilha da anualidade orçamentária, apresentam-se algumas modelagens alternativas. Ressalva-se que são ideias iniciais do autor que carecem de maior análise, discussão, consensos e detalhamentos, tendo em vista que exigirão uma quebra de paradigma e de revisão de dispositivos constitucionais e/ou legais.

Alternativas:

O caso dos Navios Fragatas Classe Tamandaré

Entre os anos de 2017 e 2019, o governo passou a capitalizar a Empresa Gerencial de Projetos Navais - Emgepron para a construção de quatro navios de guerra, que foi seguida por outras capitalizações até atingir o custo total do projeto.¹⁹ Assim, ao assinar o contrato de construção em 2020, a Marinha do Brasil (MB) já contava com recursos financeiros garantidos para todas as etapas de seu desenvolvimento, cujo prazo será de pelo menos 10 anos.

Nesse desenho, após prontos para uso, os navios serão disponibilizados à MB por meio de contrato específico, cabendo àquele Comando Militar ressarcir à Emgepron os valores referentes à sua depreciação. Ou seja, foi criado um modelo de negócios para a Empresa, que contará com uma fonte permanente de recursos para outros empreendimentos.

¹⁹ Notas do autor: As capitalizações foram possíveis com créditos orçamentários por meio das seguintes Leis: a) Lei 13.534/2017, R\$ 500 milhões; b) Lei 13.587/2018, R\$ 2.500 milhões; c) Lei 13.808/2019, R\$ 2.500 milhões; e d) Lei 13.951/2019, R\$ 4.000 milhões.

Desse modo, tornou-se o primeiro modelo normatizado, com todas as capitalizações aprovadas pelo legislativo, de um orçamento plurianual para um projeto de defesa. Ou seja, foram mitigados os riscos financeiros à sua conclusão.

Destaca-se que a Emgepron é uma empresa estatal não-dependente,²⁰ cuja despesa não fica limitada anualmente pelo comportamento da arrecadação federal e nem pelas limitações da Lei Complementar – LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Logo, possui uma maior previsibilidade e garantia de cumprimento dos planejamentos orçamentários realizados.

Por óbvio, dificilmente haverá, no ato de contratação, recursos orçamentários disponíveis para cobrir o custo total de futuros projetos. Todavia, ao transferir recursos para uma empresa pública não-dependente com competência legal para realização de investimentos em defesa, parte significativa do cronograma de desembolso poderia ficar garantido a partir da definição política de realização da despesa.

Ressalva-se que, os recursos de capitalizações a empresas foram incorporadas, a partir de 2024, aos limites fiscais previstos na LC nº 200/2023 (novo arcabouço fiscal). Além disso, devem ser observados os termos do Acórdão nº 681/2023 – TCU – Plenário, de 5 de abril de 2023 em futuras capitalizações.²¹

Fundos Extra-Orçamentários

Dadas as características peculiares dos projetos em defesa (monopólio estatal, alta complexidade, montante elevado e longo prazo), seria razoável a adoção de um regime diferenciado para a execução orçamentária e financeira. Uma das possibilidades seria a de criação de um fundo extra-orçamentário administrado por um banco público.

Nessa modelagem, por meio de lei, deveriam ser instituídos os requisitos para que as Forças Armadas – FFAA se habilitassem aos recursos, as regras de governança, os atores responsáveis pela apresentação e aprovação dos projetos, os detentores do

²⁰ Notas do autor: considera-se empresa estatal não-dependente: empresa controlada que não receba do Tesouro Nacional recursos para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídas as capitalizações (LC Nº 101/2000, art. 2º).

²¹ República Federativa do Brasil, Tribunal de Contas da União: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2559261.KEY/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

patrimônio e a prestação de contas. O ponto chave seria a definição de fontes permanentes de financiamento dos projetos.

Como se tratam de ativos de guerra, de monopólio das FFAA, a posição da instituição financeira seria de mera intermediária, que incorreria em despesas para gerenciar os recursos e seria ressarcida pelo referido serviço.

Para ser mais efetiva e menos burocrática, a engenharia orçamentária poderia ser por meio de transferência direta dos recursos vinculados para a instituição financeira administradora do fundo, sem precisar transitar pelo orçamento federal. Assim, somente a definição dos projetos seria, de fato, submetida à aprovação do Congresso Nacional. Seria semelhante ao que ocorre com o bônus de assinatura para Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), nos termos do art. 7º da Lei nº 12.304/2010.

Uma das possíveis fontes vinculadas poderia ser a de parcela dos recursos de futuras concessões para exploração da área da plataforma continental, que foi ampliada para 350 milhas náuticas a partir da linha da costa na região Sul com a autorização da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2019. Seria plenamente justificável, tendo em vista que a “Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas” estabelece, em seu item 2.4, que “as vulnerabilidades encontradas nas imensas extensões territoriais da nossa fronteira implicam na necessidade de reforço dos dispositivos atuais de defesa e segurança.”²²

Autorização para empenhos plurianuais para contratos de defesa

Conforme previsto na Lei nº 4.320 e nas Leis Orçamentárias Anuais, as despesas devem ser fixadas apenas para o mesmo exercício financeiro de sua execução (anualidade). Porém, se observa que, provavelmente, essa determinação não venha sendo seguida em sua plenitude, dado o elevado montante de restos a pagar (valores empenhados, mas não pagos).²³ Logo, por que não considerar a possibilidade de

²² República Federativa do Brasil, DECRETO Nº 10.569, de 9 de dezembro de 2020, “Aprova a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas”.

²³ Notas do autor: para 2023, o montante de restos a pagar atingiu R\$ 255,2 bilhões, conforme “Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar” da Secretaria do Tesouro Nacional. Isso corresponde a mais de 2,5 vezes o valor de gastos discricionários anuais de custeio e investimentos do governo federal, que exclui despesas de pessoal, outras despesas obrigatórias e pagamento de dívida pública. “<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2023/114>”

comprometimento (empenho) plurianual para despesas já contratadas, especialmente para aqueles gastos que são projetos de estado como os de Defesa?

Mencione-se que o que deve ser evitado são os restos a fazer decorrentes de mero aproveitamento de recursos ao final do exercício sem qualquer planejamento prévio, que se constituem em verdadeiro descaso com a coisa pública. Porém, essas não são as características dos projetos estratégicos de defesa.

A possibilidade de empenho no final de exercício de sobras de recursos para projetos estruturantes já contratados na área de defesa atenuaria a necessidade de novos debates orçamentários em anos subsequentes, bem como significaria a melhoria da qualidade dos restos a pagar.

Todavia, para ser ainda mais efetivo, o Tesouro Nacional poderia admitir a possibilidade de criação de uma Conta Vinculada de Defesa, para a qual também seriam feitas as transferências de numerário correspondente aos valores empenhados, com a contabilização do impacto fiscal no Caixa Único da União no mesmo exercício do empenho realizado. Assim, esses recursos já não mais concorreriam com os limites de pagamentos e não teriam impacto fiscal em anos posteriores, e seriam destinados aos fornecedores mediante requisições dos responsáveis pelos contratos nas FFAA após a comprovação da prestação dos serviços.

Vinculação de percentual do PIB ao Gasto com Defesa

A Estratégia Nacional de Defesa - END encaminhada ao Congresso em 2020 apresenta como sua décima quarta ação estratégica “buscar a destinação de recursos orçamentários e financeiros capazes de atender as necessidades de articulação e equipamento para as Forças Armadas, por meio da Lei Orçamentária Anual, no patamar de 2% do Produto Interno Bruto - PIB.” Esse percentual, que se situou em torno de 1,5% do PIB entre 2010 e 2020, ficou em 1,13% do PIB no exercício de 2023.²⁴

Apesar de essa vinculação significar um incremento orçamentário e proporcionar uma maior previsibilidade de gastos para o Ministério da Defesa no médio prazo, é preciso fazer algumas ressalvas, pois a mera vinculação de um percentual do PIB à defesa

²⁴ Fonte: SIOP/MPO, valores empenhados.

A anualidade orçamentaria e os projectos de defesa: a caso brasileiro

apresenta fatores que podem torná-la ineficiente. Entre essas ressalvas, estão a questão da composição de gastos em defesa e a relação PIB e arrecadação federal.

Em relação a composição de gastos de defesa como proporção do PIB, o percentual previsto na END inclui despesas de pessoal (ativos, inativos e pensionistas), que representam montante significativo do total das despesas (tabela 1). Ou seja, o aumento de recursos com a vinculação ao PIB, conforme pensado, não está obrigatoriamente associado à sua destinação para projetos estratégicos, tornando-se necessária a discussão e inclusão na END de percentuais desejáveis para cada item de gasto, em especial para investimentos, a fim de que não se torne ineficaz.

Tabela 1 – Despesas empenhadas em 2023 do Ministério da Defesa

Tipo de Despesa	R\$ bilhões	% do PIB	Participação % no total
Subtotal, sem Inativos e Pensionistas	60,3	0,56%	100%
- Pessoal ativo	34,5	0,32%	57%
- Investimentos	8,1	0,08%	13%
- Outras Despesas Primárias (custeio, despesas obrigatórias e emendas)	15,8	0,15%	26%
- Despesas de Financiamentos	1,9	0,02%	3%
Inativos e Pensionistas	60,9	0,57%	
TOTAL	121,2	1,13%	

Fontes: SIOF/MPO e PIB estimado para 2023 pelo FMI (World Economic Outlook de Nov-2023).

Assim, uma alternativa poderia ser uma vinculação específica a investimentos, nos moldes da deliberação plenária OTAN de 2014, que estabeleceu um patamar de, no mínimo, 20% para aquisição de equipamentos, incluídas pesquisa e desenvolvimento, no total dos orçamentos de defesa. 25

Por fim, apesar de influenciar na arrecadação de receitas orçamentárias, o crescimento do PIB isoladamente não garante que haja recursos para o financiamento do

²⁵ Fonte: OTAN, Wales Summit Declaration, item 14, 2014.
“https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm”

setor. Pois, há outros fatores que afetam o comportamento de receitas públicas, tais como isenções fiscais, taxas de câmbio e índices inflacionários.

Considerações Finais

Pelo exposto, fica notório que o horizonte temporal anual para as autorizações orçamentárias é incompatível com a garantia mínima de cumprimento dos marcos contratuais assumidos para projetos estratégicos de defesa. Logo, alternativas precisam ser debatidas publicamente para defesa nacional, por se tratar de uma política de estado e de um bem público puro, não podendo ser negligenciada.

Deve ser buscado um consenso entre os atores e poderes, a fim de evitar judicializações e contestações sobre eventuais soluções propostas. Para isso, é fundamental a participação do Congresso Nacional, a quem compete privativamente, de acordo com a LC nº 97/1999, apreciar a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa (LBD).

Essas definições, por sua vez, devem encontrar lastro em uma disciplina fiscal de médio prazo, visando minimizar os efeitos cíclicos da política e da economia sobre os contratos plurianuais de defesa. Além disso, a priorização de recursos deve ser para projetos em autonomia tecnológica, como definido na PND em vigor, a fim de se buscar um maior equilíbrio entre despesas de pessoal e investimentos.

O estabelecimento de uma metodologia, no nível estratégico, quanto aos critérios de aceitabilidade e de seleção dos projetos de defesa é outro aspecto importante para a otimização de recursos. Para isso, sugere-se que seja debatida e concebida no âmbito do já existente Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa.

De fato, não há soluções fáceis ou mágicas. Mas, a ausência de plurianualidade orçamentária para projetos de defesa mostra-se danosa ao erário e deve ser urgentemente repensada, mesmo que resulte em emendas à Constituição Federal de 1988. Não restam dúvidas que, assim como “defesa não deve ser improvisada”, devemos ter presente que “projetos plurianuais de defesa também não devem ser anualizados”. Afinal de contas, os princípios orçamentários devem se adequar às realidades da sociedade, e não o contrário.

Bibliografia:

- Almeida, Carlos Wellington Leite. “Gastos de Defesa no Brasil 1999-2021”, Revista da Escola Superior de Guerra, v38 n. 82 (2023), página 72.
<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1291/1070>
- Bernazza, Cláudia. “Projetos nacionais ou políticas de Estado? Contribuições para a linguagem da política”, Reseñas y Debates en español, maio 2011.
- Brasil, “Relatório Anual de Monitoramento do Plano Plurianual, ano base 2021”, página 51, 2022. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/monitoramento/relatorio-anual-de-monitoramento.pdf>
- Brasil, Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988.
- Brasil, Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018, “Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa”.
- Brasil, Decreto. Nº 10.569, de 9 de dezembro de 2020,
“Aprova a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas”.
- Brasil, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Brasil, Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, “Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”.
- Brasil, Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 – Lei Orçamentária Anual.
- Brasil, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- Brasil, Tribunal de Contas da União: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2559261.KEY/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINNT%2520desc/0/%2520>
- Capetti, Ruy Barcellos. “Base Industrial de Defesa – um estudo de caso”, Universidade Federal Fluminense, 28 de junho de 2014, página 9. <https://defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2020/11/BID1.pdf>.
- Franko, Patrice. “O Trilema das aquisições de defesa: o caso do Brasil”, Strategic Forum, National Defense University, 2014.
- Kay, John; King, Mervyn. “Radical Uncertainty, Decision-Making Beyond the Number”, New York: W.W. Norton, 2020.
- Marcel, Mario; Guzmán, Marcel; Sanginés, e Mario. “Presupuesto para el desarrollo en América Latina”, Washington-DC, BID, 2013.
- OTAN, Declaração de País de Gales 2014.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.
- Samuelson, Paul Anthony. “The Pure Theory of Public Expenditure”, The Review of Economics and Statistics, vol. 36, págs. 387-189, 1954.
- Silva Filho, Edison Benedito; Moraes, Rodrigo Fracalossi. “Dos "dividendos da paz" à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009”, IPEA, Rio de Janeiro, Julho de 2012.
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1156>