

Nota Técnica nº 45

3 DE SETEMBRO DE 2020

Aspectos fiscais da Estratégia Nacional de Defesa

Alessandro Casalecchi

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretores

Daniel Veloso Couri

Josué Alfredo Pellegrini

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Luiza Muniz Navarro Mesquita

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiário

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Aspectos fiscais da Estratégia Nacional de Defesa

Alessandro Casalecchi¹

Esta breve Nota Técnica apresenta (i) informações sobre as despesas com defesa nacional em anos recentes, (ii) o aumento necessário nestas despesas para que atinjam 2% do PIB em 2021, de acordo com diferentes critérios orçamentários, sendo 20% deste total em equipamentos, e (iii) algumas comparações internacionais. Em particular, sob o critério de despesa empenhada, e tomando-se como referência de despesa com defesa nacional as despesas do Ministério da Defesa como um todo, o aumento necessário seria de R\$ 30 bilhões, decompostos em R\$ 13,7 bilhões em despesas de capital (exceto financeiras) e R\$ 16,2 bilhões nas demais despesas. Se a intenção for aumentar as despesas gradualmente, o valor para 2021 seria menor. O objetivo desta Nota é contribuir para o debate público sobre a Estratégia Nacional de Defesa (END), enviada ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2020 pelo Ministério da Defesa. O aspecto fiscal da END, que propõe a fixação das despesas com defesa em 2% do PIB, é apenas uma das diversas dimensões – militar, industrial, tecnológica, diplomática, etc. – que devem ser levadas em consideração neste debate. A IFI se manifesta sobre a dimensão estritamente fiscal, em consonância com sua missão institucional, de "mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República" (art. 1º, inciso III, da Resolução do Senado nº 42, de 2016). As informações aqui apresentadas têm caráter meramente descritivo, não implicando avaliação do mérito de cada despesa.

Sumário

I - Introdução.....	4
II - Aspectos fiscais.....	4
II.1 Aumento necessário para atingir 2% do PIB	4
II.2 Despesa com Defesa Nacional em anos recentes	7
II.3 Despesa com defesa e as demais áreas.....	8
II.4 Detalhamento da despesa com Defesa Nacional	9
II.5 Despesas de capital, exceto financeiras	11
III - Comparações internacionais	13
IV - Conclusão.....	19
Anexo.....	20

¹ Analista da IFI.

I - Introdução

A **Estratégia Nacional de Defesa**² (END), segundo o Ministério da Defesa, é o documento que "estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise."³ A sua relevância para o orçamento da União se deve ao fato de que orienta as escolhas do Ministério da Defesa, ao qual cabe "coordenar e consolidar o processo de **alocação de recursos públicos para as Forças Armadas e demais órgãos subordinados à pasta**, a partir das prioridades estabelecidas na" END.⁴

Em sua mais recente revisão, enviada ao Congresso Nacional em 22 de julho, existem tópicos específicos referentes ao orçamento da União. Por exemplo, na **Ação Estratégica de Defesa (AED) de número 14**⁵, propõe-se que as despesas com defesa nacional sejam fixadas em **2% do PIB na Lei Orçamentária Anual**.

Na END, as diretrizes e propostas são apresentadas em tópicos, organizados em quatro níveis hierárquicos. Em particular, as Ações Estratégicas de Defesa, nível mais específico, estão distribuídas através das Estratégias de Defesa (ED), nível de agregação imediatamente superior. Assim, no decorrer no texto, vamos nos referir tanto às EDs quanto às AEDs, fazendo uma associação direta entre as seções desta nota e propostas específicas da END.

II - Aspectos fiscais

Todos os comentários serão baseados em desagregações da despesa da União, obedecendo à nomenclatura orçamentária. Não existe apenas uma forma de se realizar estas desagregações, que dependem sempre de qual característica da execução de despesa se pretende analisar. Adotamos como principais referências o órgão superior *Ministério da Defesa* (MD) e a função orçamentária *Defesa Nacional*.

II.1 Aumento necessário para atingir 2% do PIB

A **AED de número 14** propõe "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 PIB**." O texto da END sugere, em mais de uma parte, que a destinação destes recursos seria a aquisição de equipamentos e o financiamento da indústria de defesa.

Em primeiro lugar, tal indicação aparece na redação da AED-14, que aponta para o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED). O PAED consolida os planos (i) de recomposição de capacidade operativa das três Forças e (ii) de organização da indústria de defesa.⁶

Em segundo lugar, a AED-14 é uma das ações referentes às Estratégias de Defesa de números 1 e 8, que buscam, respectivamente, "incrementar todo tipo de meios de que dispõe a Nação (**infraestruturas**, instaladas e potenciais, e capital humano)" e "proporcionar condições de estabilidade às atividades de financiamento, pesquisa, desenvolvimento, produção e venda de **produtos de defesa** brasileiros e de dar condições de sustentabilidade à cadeia produtiva" (grifos nossos).

Em terceiro lugar, a END menciona⁷ a intenção de "**substituir os equipamentos** obsoletos das Forças Armadas; minorar o elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros; incrementar os programas de

² Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa

³ Ibid.

⁴ Grifos nossos. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-1/orcamento>

⁵ As propostas mais diretas do texto da END, que serão objeto desta Nota Técnica, estão expressas nas AED. Para facilitar a leitura, as AED pertinentes serão mencionadas em cada subseção.

⁶ Conforme explicação em:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/plano-de-articulacao-e-equipamento-de-defesa-paed>

⁷ Seção "Concepção Estratégica de Defesa", subseção "Setor de Defesa" (página 45).

financiamento para as empresas nacionais fornecedoras de **produtos de defesa**, impulsionando-as nos mercados interno e externo" (grifos nossos).

A Tabela 1 apresenta as estimativas de incremento necessário para se atingir 2% do PIB em 2021, partindo-se dos valores observados em 2019, que foram levados a preços de dezembro de 2021. Para se calcular estes incrementos, adotamos a projeção de PIB nominal publicada pela IFI no Relatório da Acompanhamento Fiscal (RAF)⁸ nº 43, de R\$ 7,35 trilhões. Para ter claro, tomando-se 2% deste valor, temos R\$ 147 bilhões. Quanto à definição de despesa, consideramos algumas alternativas, correspondentes a diferentes combinações de (i) órgão governamental, (ii) área de execução da despesa, (iii) etapa da execução da despesa, e (iv) categoria econômica (despesa total ou apenas despesa de capital, útil se o foco da AED-14 for apenas nos investimentos). Veja as Tabelas A1, A2 e A3, no Anexo desta nota, para uma descrição intuitiva destas óticas de despesa.

De acordo com documentos⁹ da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o nível de referência para as despesas com equipamentos é de 20% do total de despesas com defesa nacional. Ou seja, se este total for elevado para 2% do PIB (que também é a referência da OTAN), as despesas com equipamentos seriam de $20\% \cdot 2\% = 0,4\%$ do PIB. Por isso, a Tabela 1 decompõe o incremento de despesa em duas partes: uma relativa a equipamentos, aqui medida pelas despesas de capital (exceto financeiras), e outra relativa às demais despesas. Em princípio, poderíamos ter utilizado, para estes cálculos, o elemento orçamentário de despesa "Equipamentos e material permanente". Contudo, tal rubrica deixaria de fora do cálculo diversas despesas associadas a equipamentos estratégicos para o Brasil.

Por exemplo, segundo o SIGA Brasil,¹⁰ a despesa com a ação orçamentária "Construção de submarino de propulsão nuclear" (123H) foi de R\$ 500 milhões em 2019 (considerando valor pago e restos a pagar pagos), dos quais R\$ 1,6 milhão estavam registrados como "Equipamentos e material permanente". Valor mais significativo constava do elemento "Obras e instalações" (R\$ 19 milhões), mas ainda assim, não esgotava o total da ação. Esta é a razão pela qual optamos por medir a despesa com equipamentos através das despesas de capital, garantindo que despesas diretamente ligadas à aquisição e construção de grandes equipamentos não fossem deixadas de fora do cálculo.

Conforme a Tabela 1, se a referência for o MD, o incremento total se situaria entre R\$ 27 bilhões e R\$ 41 bilhões em relação a 2019, dependendo da etapa da execução de despesa analisada. Esta faixa de valores é formada pelos incrementos em despesas de capital (R\$ 13 bilhões a 20 bilhões) e nas demais despesas (R\$ 14 bilhões a 25 bilhões). Se a referência for a função orçamentária *Defesa Nacional*, o aumento se situaria entre R\$ 58 bilhões e R\$ 69 bilhões, sendo R\$ 13 bilhões a R\$ 20 bilhões relativos a despesas de capital, e R\$ 45 bilhões a R\$ 52 bilhões relativos às demais despesas.

O Livro Branco de Defesa Nacional,¹¹ em seu anexo, apresenta dados orçamentários pelo critério de despesa empenhada, e toma como referência o MD. **Neste caso particular, o incremento necessário, em relação ao orçamento de 2019,**

⁸ Veja a página 36 do relatório, tabela "Projeções da IFI". Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43_AGO2020.pdf

⁹ Veja a indicação das *NATO guidelines* nos Gráficos 3 e 4, página 3, do *Press Release PR/CP(2019)123* da OTAN. Disponível em: https://www.nato.int/nato-static-f2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf.

Veja também o *Secretary General's Annual Report 2019*, publicado em 19 de março de 2020, página 39: "In 2014, at the NATO Summit in Wales, Allies endorsed a Defence Investment Pledge asserting that fair burden-sharing is the foundation of the Alliance. The Pledge called for all Allies that did not already meet the NATO-agreed guideline of spending 2% of Gross Domestic Product (GDP) on defence to stop cuts to defence budgets, gradually increase defence spending, and aim to **move towards spending 2% of GDP on defence within a decade. Allies also agreed to move towards spending at least 20% of annual defence expenditure on major new equipment, including related research and development within the same timeframe.**" (grifos nossos). Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_174399.htm?

Finalmente, veja o item 14 da *Wales Summit Declaration*, disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en

¹⁰ O SIGA é um sistema de informações sobre o orçamento público, mantido pelo Senado Federal: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

¹¹ Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf

para se atingir 2% do PIB em 2021, seria de R\$ 30 bilhões, decompostos em R\$ 13,7 bilhões em despesas de capital e R\$ 16,2 bilhões nas demais despesas. Caso haja a intenção de se elevar as despesas militares apenas gradualmente, de forma que atinjam este percentual não em 2021, mas dentro de quatro anos, por exemplo, certamente a elevação seria menor em 2021.

No Projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 (PLN 28/2020), a despesa prevista para o Ministério da Defesa é de R\$ 116,1 bilhões.¹² Para fins de comparação, em valores nominais, a despesa empenhada em 2019 pelo MD foi de R\$ 112 bilhões, enquanto a dotação atual (valor após alterações orçamentárias) do MD em 2020 é de R\$ 114,7 bilhões.¹³ Em termos reais, a variação entre 2019 e 2020 é de 1,94%. Entre 2020 e 2021, de -2,77%.

TABELA 1. INCREMENTO DE DESPESAS, EM RELAÇÃO A 2019, NECESSÁRIO PARA SE ATINGIR 2% DO PIB (R\$ 147 BILHÕES), EM 2021 POR CRITÉRIO DE DESPESA, R\$ BILHÕES, A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 2021

Etapa da execução da despesa	Despesas de capital, exceto financeiras			Demais despesas			Incremento total para atingir 2% do PIB (G = B + E)	Despesa final (A + D + G)
	2019 (A)	Incremento para atingir 0,4% do PIB (B)	Total (C = A + B)	2019 (D)	Incremento para atingir 1,6% do PIB (E)	Total (F = D + E)		
Ótica: Ministério da Defesa								
Projeto de Lei	9,2	20,2	29,4	102,7	14,9	117,6	35,1	147,0
Dotação inicial	9,9	19,5	29,4	102,7	14,9	117,6	34,4	147,0
Dotação atual	16,0	13,4	29,4	104,1	13,5	117,6	26,9	147,0
Empenhado	15,7	13,7	29,4	101,4	16,2	117,6	29,9	147,0
Liquidado	13,4	16,0	29,4	98,1	19,5	117,6	35,5	147,0
Pago	13,3	16,1	29,4	92,3	25,3	117,6	41,4	147,0
Ótica: função orçamentária Defesa Nacional								
Projeto de Lei	9,2	20,2	29,4	68,8	48,8	117,6	69,0	147,0
Dotação inicial	9,9	19,5	29,4	68,8	48,8	117,6	68,2	147,0
Dotação atual	16,0	13,4	29,4	73,1	44,5	117,6	57,9	147,0
Empenhado	15,7	13,7	29,4	72,5	45,1	117,6	58,8	147,0
Liquidado	13,4	16,0	29,4	69,1	48,5	117,6	64,5	147,0
Pago	13,3	16,1	29,4	65,5	52,1	117,6	68,2	147,0

Elaboração: IFI, a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e de projeções da IFI.

Nota 1: a projeção utilizada para o PIB nominal de 2021 foi de R\$ 7,35 bilhões. Portanto, 2% são iguais a R\$ 147 bilhões.

Nota 2: a projeção utilizada para a inflação em 2020 e 2021 foi de 1,41% e 3,13%, respectivamente, conforme projeções constantes do RAF nº 43, página 36.

Nota 3: os valores de 2019 são iguais à despesa realizada em cada etapa de execução naquele ano, inflacionada até dezembro de 2021 conforme projeções de inflação da IFI.

Nota 4: as despesas de capital, exceto financeiras, são iguais à soma dos Grupos de Natureza de Despesa "Investimentos" e "Inversões financeiras" (GND 4 e 5), exceto despesas cujo indicador de resultado primário é igual a "0 - Financeira".

Nota 5: os valores da etapa de execução de despesa "Pago" não incluem os chamados "Restos a Pagar" pagos.

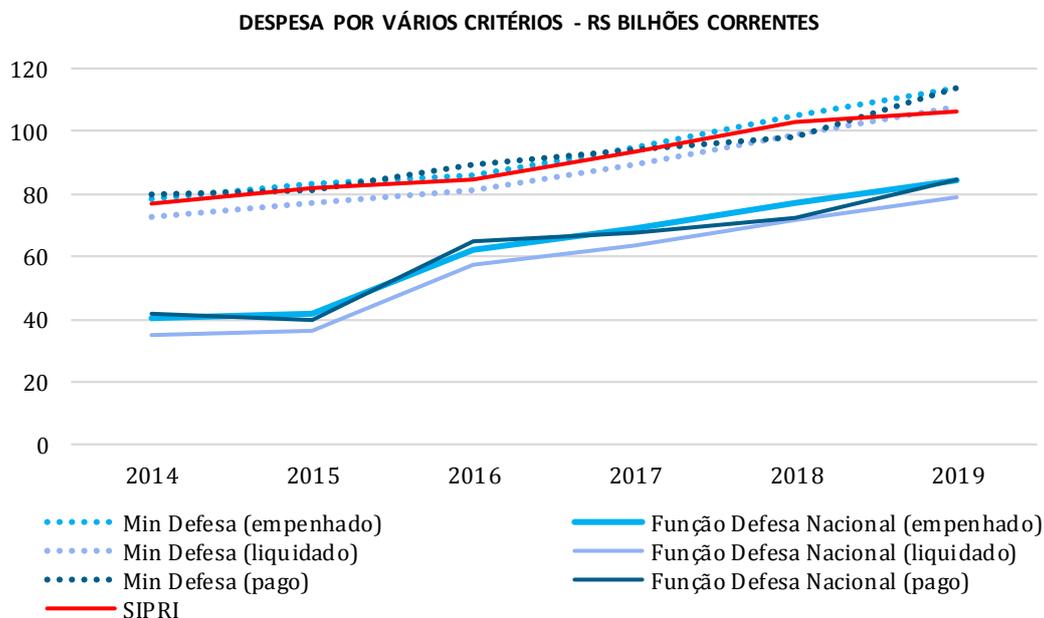
A utilização do MD (ao invés da função orçamentária *Defesa Nacional*) como o nível máximo de agregação destes gastos é prática alinhada à forma como estas despesas são comparadas internacionalmente, a julgar pelos dados divulgados por uma das mais importantes referências no tema, o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).¹⁴ O Gráfico 1 compara dados do SIPRI com despesas calculadas a partir do Portal da Transparência da CGU (que reúne dados do sistema Tesouro Gerencial). Nota-se que a informação do SIPRI está mais próxima da despesa do MD (entendido como órgão superior no contexto orçamentário) do que da função orçamentária *Defesa Nacional*. A elevação de gastos perceptível nas curvas da função entre 2015 e 2016 se deve a uma mudança contábil que será explicada mais adiante.

¹² O valor foi de R\$ 116 bilhões foi indicado pelo governo na apresentação do projeto. Ver *slide* 19 da apresentação, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa>

¹³ Conforme consulta ao SIOP. Dados referentes à Base SIAFI de 31/8/2020.

¹⁴ <https://sipri.org/>

O MD concentra praticamente toda a despesa com a função *Defesa Nacional*. Veremos que a segunda maior despesa do MD é com a função *Previdência Social*, de modo que a diferença entre as óticas do MD e da função *Defesa Nacional* é oriunda, principalmente, das despesas previdenciárias do Ministério.



Fonte: Portal da Transparência da CGU e SIPRI.* Elaboração: IFI.

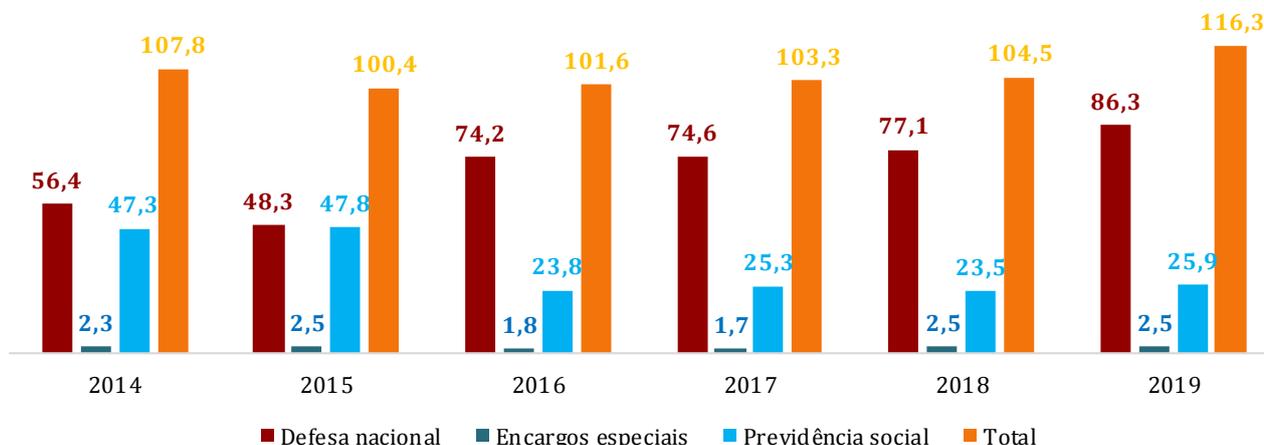
Os valores do critério "pago" incluem restos a pagar pagos. Os dados são obtidos pela CGU a partir do Tesouro Gerencial.
* SIPRI Military Expenditure Database 2020, <https://sipri.org/databases/milex>. Planilha "Local currency financial years".

II.2 Despesa com Defesa Nacional em anos recentes

A AED-13 preconiza **regularidade e previsibilidade orçamentárias**, pois seriam importantes para "possibilitar ao Setor de Defesa melhores condições de **planejar o emprego dos recursos orçamentários**, e, dessa forma, racionalizar o seu uso, tornando os gastos em defesa mais eficientes" (ED-3, grifos nossos). A ação também é sugerida com a intenção de se "proporcionar condições de **estabilidade às atividades de financiamento**, pesquisa, desenvolvimento, produção e venda de produtos de defesa brasileiros e de dar condições de **sustentabilidade à cadeia produtiva**" (ED-8, grifos nossos).

Para contextualizar a AED-13, o Gráfico 2 mostra a evolução da despesa sob a ótica do MD que, como visto, é adotada como padrão para se medir a despesa com Defesa Nacional. Por conter outros gastos além daqueles estritamente ligados à defesa, a despesa total do MD supera as categorizadas na função *Defesa Nacional*. A despesa total variou em torno de uma média de R\$ 103,5 bilhões, entre 2014 e 2018, havendo elevação, em 2019, para R\$ 116,3 bilhões.

**GRÁFICO 2. DESPESAS POR FUNÇÃO NO MINISTÉRIO DA DEFESA - CRITÉRIO "VALOR PAGO"
R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JUL/20**



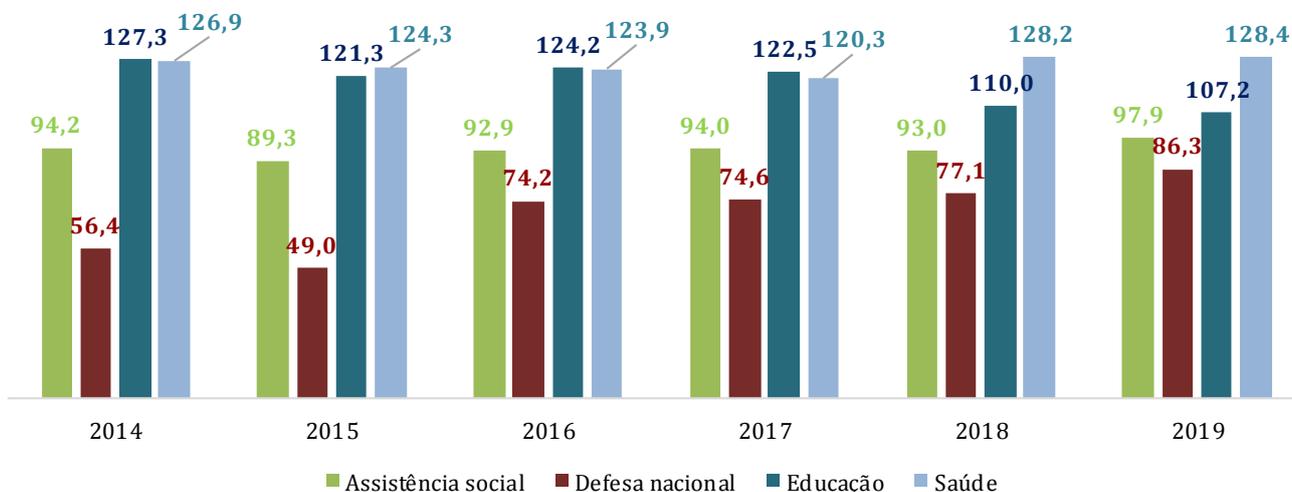
Fonte: Portal da Transparência da CGU. Elaboração: IFI. Os valores incluem restos a pagar pagos. Os dados são obtidos pela CGU a partir do Tesouro Gerencial.

II.3 Despesa com defesa e as demais áreas

O Gráfico 3 apresenta a evolução da despesa sob a ótica da função *Defesa Nacional* em anos recentes, pelo critério “valor pago” (incluindo os chamados “Restos a Pagar pagos”), e a compara com as funções *Saúde*, *Educação* e *Assistência Social*, áreas também relevantes dentro do orçamento da União. Em 2019, a despesa foi de R\$ 86,3 bilhões, a preços de julho de 2020. Este valor não equivale ao de anos anteriores, quando a despesa foi mais baixa, em torno de R\$ 75 bilhões.

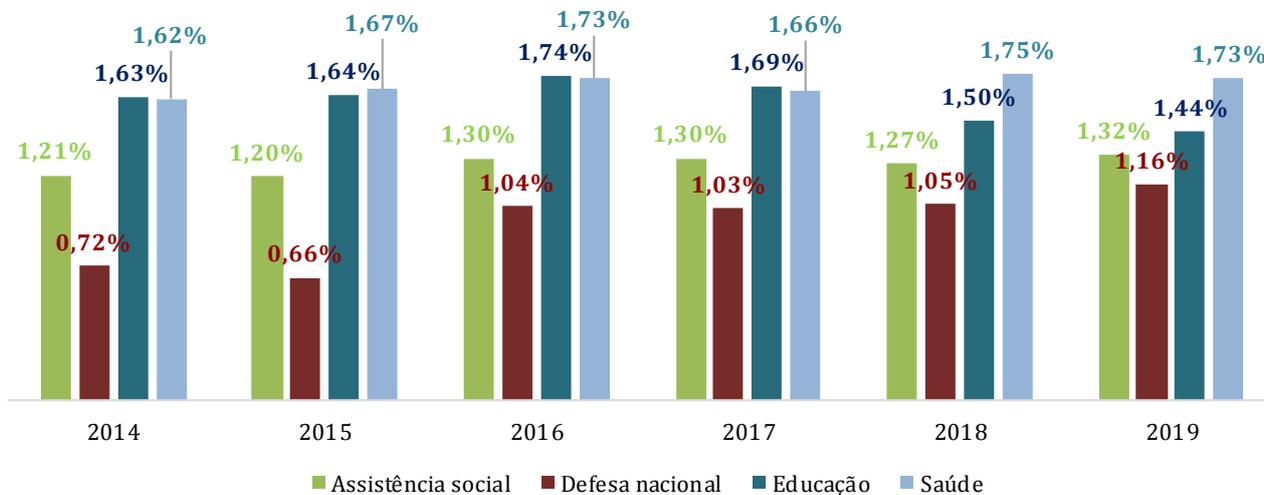
Entre 2015 e 2016, a elevação da despesa se deveu, na verdade, a uma mudança contábil, pela qual as despesas com o elemento orçamentário “Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares”, que estavam “dentro” da função *Previdência Social*, no MD, passaram a ser registradas como “parte” da função *Defesa Nacional*. Tal mudança é visível no Gráfico 2, acima. Em percentual do PIB, a despesa com a função *Defesa Nacional* atingiu 1,2% em 2019 (Gráfico 4).

GRÁFICO 3. DESPESAS POR FUNÇÃO - CRITÉRIO "VALOR PAGO" - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JUL/20



Fonte: Portal da Transparência da CGU. Elaboração: IFI. Os valores incluem restos a pagar pagos. Os dados são obtidos pela CGU a partir do Tesouro Gerencial

GRÁFICO 4. DESPESAS POR FUNÇÃO - CRITÉRIO "VALOR PAGO" - % DO PIB



Fonte: Portal da Transparência da CGU. Elaboração: IFI.
Os valores incluem restos a pagar pagos. Os dados são obtidos pela CGU a partir do Tesouro Gerencial.

II.4 Detalhamento da despesa com Defesa Nacional

Dentro do MD, as despesas com a função *Defesa Nacional* compõem-se principalmente de nove elementos (Tabela 2). A cor verde indica a mudança contábil citada no tópico anterior: as despesas com aposentadorias, reserva remunerada e reformas, que até 2015 eram contabilizadas “dentro” da função *Previdência Social* (parte inferior da Tabela 2), passaram para a função *Defesa Nacional*. Tal mudança afetou a evolução dos dados observados sob a ótica da função, mas não sob a ótica do MD. Com isso, as despesas da função *Previdência Social*, desde 2016, passaram a ser compostas principalmente de pensões.

A Tabela 2 indica que a despesa com equipamentos e material permanente, obras e instalações, e constituição ou aumento de capital de empresa, representaram 15% da função *Defesa Nacional*, em 2019, depois de permanecer ao redor da média de 8,8% nos quatro anos anteriores (2015-2018). Em 2014, o percentual era maior, de 16,5%. Tais variações repentinas são muitas vezes explicadas por despesas não recorrentes com aquisição de equipamentos de maior porte, como veremos na próxima subseção.

A Tabela 3 apresenta os mesmos dados, mas segregando-se por subfunção orçamentária, que permite verificar como os elementos mencionados acima se distribuem entre as áreas de Defesa Naval, Aérea e Terrestre. A subfunção *Administração Geral* apresenta o maior valor porque é onde estão alocados os gastos com pessoal (exceto pensões), principal despesa do MD.

A Defesa Aérea e a Defesa Naval apresentaram, de forma geral, despesas maiores no período analisado, quando comparadas com a Defesa Terrestre. Dentro das defesas aérea e terrestre, as principais despesas foram com equipamentos e material permanente, material de consumo, e outros serviços de terceiros (pessoa jurídica). Na Defesa Naval, por sua vez, a principal despesa recente foi com constituição ou aumento de capital de empresa.

TABELA 2. DETALHAMENTO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA - CRITÉRIO "VALOR PAGO" - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JUL/20

Discriminação	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministério da Defesa	107,8	100,4	101,6	103,3	104,5	116,3
função Defesa nacional	56,4	48,3	74,2	74,6	77,1	86,3
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	23,9	24,1	23,9	25	24,9	26,6
Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares			22,4	24,1	23,4	26
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	9,3	7,2	9	8	7,5	7,8
Constituição ou Aumento de Capital de Empresa					2,8	7,6
Material de Consumo	6	4,5	5	5,2	4,7	4,5
Equipamentos e Material Permanente	6	3,5	4,4	3,3	4,7	4,4
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	2,4	2,4	2,2	2,2	1,9	2
Indenizações e Restituições	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4
Obras e Instalações	3,3	1,2	1,5	1,3	1,2	1
demais elementos	4,1	4,1	4,5	4,3	4,7	5
função Previdência Social	47,3	47,8	23,8	25,3	23,5	25,9
Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares	24,7	25	1,9	2	1,9	2
Pensões do RPPS e do militar	22,3	22,6	21,7	23,2	21,6	23,8
demais elementos	0,3	0,2	0,2	0,1	0	0,1
demais funções	4,1	4,3	3,6	3,4	3,9	4,1

Fonte: Portal da Transparência da CGU. Elaboração: IFI. Os valores da CGU incluem restos a pagar pagos, e foram obtidos pelo órgão a partir do Tesouro Gerencial.

TABELA 3. DETALHAMENTO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA - CRITÉRIO "VALOR PAGO" - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JUL/20

Discriminação	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministério da Defesa	107,8	100,4	101,6	103,3	104,5	116,3
função Defesa nacional	56,4	48,3	74,2	74,6	77,1	86,3
subfunção Administração geral	29,7	29,5	51,4	53,9	53,3	57,6
subfunção Atenção básica	2,8	2,3	3,2	3	3,2	3,2
subfunção Proteção e benefícios ao trabalhador	3,8	3,8	4,4	4,6	4,4	4,7
subfunção Defesa aérea	7,2	5,5	7	5,9	5,7	6,3
contribuições	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
equipamentos e material permanente	1,8	1,5	2,5	1,6	2	2,3
material de consumo	1,6	1,5	1,1	1	1	1
outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	3,2	2	3,1	2,9	2,2	2,5
demais elementos	0,5	0,4	0,1	0,3	0,3	0,3
subfunção Defesa naval	5,5	2,6	2,9	3,2	6	10,2
constituição ou aumento de capital de empresa					2,8	7,6
equipamentos e material permanente	1	0,6	0,4	0,5	1,1	0,7
obras e instalações	2	0,4	0,7	0,5	0,5	0,3
material de consumo	1	0,3	0,5	1	0,5	0,4
outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	1,4	1,2	1,3	1,2	1	1,1
demais elementos	0,1	0,1	0	0	0,1	0,1
subfunção Defesa terrestre	4,8	2,6	3	1,9	2,6	2,5
equipamentos e material permanente	2,3	0,8	1	0,7	1	0,9
material de consumo	0,9	0,7	0,8	0,5	0,7	0,7
outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	1,1	0,7	0,8	0,4	0,5	0,6
demais elementos	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3
demais subfunções	2,6	2	2,3	2,1	1,9	1,8
função Previdência Social	47,3	47,8	23,8	25,3	23,5	25,9
demais funções	4,1	4,3	3,6	3,4	3,9	4,1

Fonte: Portal da Transparência da CGU. Elaboração: IFI. Os valores da CGU incluem restos a pagar pagos, e foram obtidos pelo órgão a partir do Tesouro Gerencial.

II.5 Despesas de capital, exceto financeiras

A Tabela 4 apresenta uma visão mais detalhada dos investimentos, ainda que não exaustiva. Todos os valores desta tabela excluem despesas financeiras, para evitar que tais despesas sejam tratadas de forma equivalente à aquisição de equipamentos, por exemplo. Em 2018 e 2019, a Defesa Naval despendeu R\$ 4,9 bilhões e R\$ 8,7 bilhões, respectivamente, valores superiores às áreas de defesa aérea e terrestre. Em alguns anos da última década, a Defesa Aérea despendeu mais do que a Naval. A Terrestre manteve-se sempre gastando menos, nunca passando de R\$ 1 bilhão.

As principais despesas de capital recentes da área naval são relativas à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron). Os valores desta rubrica, na Tabela 4, correspondem à soma das despesas com a construção das corvetas da classe Tamandaré e com a obtenção de navio de apoio antártico.¹⁵ Em seguida, estão as despesas com submarinos, incluindo a implantação de estaleiro e base naval para a construção e manutenção de unidades.¹⁶

Na Defesa Aérea, as principais despesas em anos recentes referem-se ao desenvolvimento e à aquisição de aeronaves de caça, helicópteros e cargueiros.¹⁷ Na Defesa Terrestre, as despesas estão mais distribuídas entre ações orçamentárias, sem que haja alguma de destaque. De todo modo, a Tabela 4 apresenta, a título de ilustração, a despesa com a implantação do Projeto Guarani e do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).¹⁸ Finalmente, a Tabela 4 mostra que as despesas de pessoal do MD (penúltima linha) representam tipicamente parcela maior das despesas. Em 2019, somaram R\$ 76,1 bilhões, enquanto as despesas de capital (segunda linha) foram de R\$ 12,8 bilhões.

¹⁵ Ações orçamentárias:

00QJ - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Recomposição do Núcleo Naval - Construção das Corvetas da Classe Tamandaré;

00RB - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Obtenção de Navio de Apoio Antártico.

¹⁶ Ações orçamentárias:

123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares;

123G - Implantação de Infraestrutura para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares;

123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear;

123H - Desenvolvimento e Construção de Submarino de Propulsão Nuclear;

123I - Construção de Submarinos Convencionais;

123I - Desenvolvimento e Construção de Submarinos Convencionais.

¹⁷ Ações orçamentárias:

123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR);

123J - Aquisição de Helicópteros para Emprego das Forças Armadas;

14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2;

123B - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)

14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390.

¹⁸ Ações orçamentárias:

14T4 - Aquisição de Blindados Guarani;

14T4 - Implantação do Projeto Guarani;

13DA - Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON;

14IA - Implantação de Pelotões Especiais de Fronteira do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON;

14T5 - Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON;

14T5 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON

20SB - Adequação de Instalações Militares para Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON.

TABELA 4. DESPESA - CRITÉRIO "VALOR PAGO" EXCETO DESPESAS FINANCEIRAS* - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JUL/2020

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**
Ministério da Defesa	58,1	65,5	64,8	57,6	59,0	62,8	68,0	71,5	74,3	84,0	91,5	88,6	87,0	87,6	90,6	85,0	87,1	93,2	93,8	99,3	54,3
Despesas de capital, exceto financeiras***	3,9	3,5	2,7	1,2	1,9	2,7	2,5	3,9	3,8	5,2	9,0	6,0	7,7	6,0	6,4	3,3	5,2	6,4	9,0	12,8	1,5
Função Defesa Nacional	3,9	3,5	2,7	1,2	1,9	2,7	2,5	3,9	3,8	5,2	9,0	6,0	7,7	6,0	6,4	3,3	5,2	6,4	9,0	12,8	1,5
Subfunção Defesa Aérea (A)	0,3	1,2	0,8	0,6	1,0	0,9	1,3	1,1	2,0	2,2	2,2	1,5	2,8	2,3	2,8	1,6	2,9	3,3	2,9	3,1	0,7
Aq. Helicópteros										0,4	0,9	0,1	0,7	0,0	0,3	0,1	0,3	0,4	0,5	0,3	0,0
Aq. Caça (Projeto FX-2)															0,0	0,2	1,3	1,2	1,1	1,3	0,1
Desenv. e aq. Cargueiros										0,1	0,2	0,4	1,3	1,7	1,3	0,6	0,6	1,0	0,7	0,8	0,5
SISCEAB ¹	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,1
demais ações	0,1	1,0	0,4	0,4	0,9	0,8	1,2	1,0	1,8	1,5	0,9	0,8	0,7	0,4	0,8	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,0
Subfunção Defesa Naval (B)	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	0,7	1,7	5,2	3,0	3,3	2,2	2,3	0,7	1,2	2,1	4,9	8,7	0,5
EMGEPRON																			2,6	7,2	
Submarinos - estaleiro, base, e unidades										1,0	4,7	2,7	2,4	1,5	2,0	0,4	1,0	1,6	1,7	1,1	0,4
demais ações	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	0,7	0,7	0,5	0,3	0,9	0,7	0,3	0,3	0,2	0,5	0,6	0,4	0,1
Subfunção Defesa Terrestre (C)	0,4	0,5	0,8	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,8	0,3	0,6	0,7	0,8	0,7	0,2
Implantação e blindados Guarani														0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
SISFRON ²													0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
demais ações	0,4	0,5	0,8	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,6	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,1
subtotal (A+B+C)	1,0	1,9	1,6	0,9	1,3	1,2	1,7	2,1	3,1	4,3	7,8	5,0	6,9	5,3	5,9	2,6	4,7	6,1	8,6	12,5	1,4
demais subfunções	2,9	1,6	1,1	0,3	0,6	1,5	0,8	1,8	0,7	0,9	1,2	1,0	0,8	0,7	0,5	0,7	0,5	0,3	0,4	0,3	0,1
demais funções	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa de pessoal****	48,0	55,2	55,9	50,6	50,3	52,3	57,9	59,7	61,9	69,6	72,8	72,6	69,7	71,4	72,6	72,6	71,7	76,5	74,3	76,1	48,5
demais despesas do Ministério da Defesa	6,2	6,8	6,2	5,8	6,8	7,8	7,6	7,9	8,6	9,2	9,7	10,0	9,6	10,2	11,6	9,1	10,2	10,3	10,5	10,4	4,3

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para as despesas, e IBGE para a correção monetária (IPCA). Elaboração: IFI. Valores pelo critério "valor pago", sem incluir restos a pagar pagos.

* Ou seja, subtraídas as despesas classificadas como financeiras (indicador de resultado primário = 0).

** até julho

*** Soma dos Grupos de Despesa "Investimentos" e "Inversões financeiras" (GND 4 e 5) dentro do Ministério da Defesa (órgão superior 52000).

**** Grupo de despesa "Pessoal e encargos sociais" (GND 1).

¹ Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro.

² Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.

III - Comparações internacionais

A **Estratégia de Defesa 3** visa, através de propostas orçamentárias (AEDs 13 e 14) e de colaboração com outros setores governamentais (AEDs 16 e 17), "**compatibilizar o orçamento de defesa à envergadura do País no cenário mundial**". A presente seção apresenta algumas comparações internacionais que, apesar de certamente não esgotarem as possibilidades de comparação – o que exigiria a consideração de diversos outros aspectos –, são úteis como contribuição para o debate sobre a END.

A Tabela 5 apresenta a despesa com defesa em proporção do PIB nos últimos anos. Para fins de exposição, apenas os países com os 40 maiores percentuais em 2019 são apresentados, além do Brasil (última linha). Todos os demais países podem ser consultados diretamente na fonte utilizada (SIPRI), que é pública.¹⁹ A Tabela 5 mostra que o Brasil ocupava a 77ª posição mundial em 2019. As 10 primeiras posições são ocupadas por países tipicamente envolvidos em conflitos ou em zonas de tensão, como o Oriente Médio. Diversos fatores, incluindo guerras internas e histórico de conflitos, podem influenciar no percentual de cada país, que deve, portanto, ser interpretado levando-se em conta tais aspectos.

A Tabela 6 também apresenta a despesa em percentual do PIB, mas apenas para países da América do Sul. Conforme destacado no Livro Branco de Defesa Nacional, o Uruguai e a Colômbia gastam mais do que o Brasil. Entre aqueles que gastam menos, estão Argentina e Peru.

A Tabela 7 apresenta a despesa de pessoal, na área de defesa, em proporção da despesa total da área, para países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A fonte é a própria Organização, com exceção dos dados para o Brasil, que não é membro, mas foi adicionado à tabela para comparação. Para o Brasil, as despesas de pessoal equivaleram a 74% das despesas do Ministério da Defesa em 2019. Seja considerando as pensões por morte no cálculo, seja sem considerá-las²⁰ (mas sempre considerando as aposentadorias), o Brasil se encontra na metade superior da lista, ordenada de forma decrescente de acordo com o percentual de 2018.²¹

Os Gráficos 5 e 6 têm o objetivo de permitir a verificação de correlação entre características demográficas e econômicas, e as despesas com defesa. Em ambos os casos, não se nota relação clara entre estas variáveis. Em outras palavras, países com população maior não tendem, necessariamente, a despender mais com defesa nacional. Analogamente, países com renda *per capita* mais alta não tendem, necessariamente, a despender mais com defesa. Evidentemente, existem inúmeros outros fatores que determinam estas despesas, com destaque para a geografia, isto é, a posição do país no planeta (Oriente Médio, por exemplo). População e renda *per capita* são apenas duas entre várias medidas de tamanho e configuração econômica de um país.

Os Gráficos 5 e 6 também mostram que a despesa do Brasil em percentual do PIB encontra-se muito próxima da média dos países da América e da Europa – excetuando-se Estados Unidos e Rússia. Tal fato se expressa, graficamente, pela quase sobreposição entre os pontos representando o Brasil e a reta de ajuste linear.

¹⁹ SIPRI Military Expenditure Database 2020, <https://sipri.org/databases/milex>

²⁰ Como as notas metodológicas da OTAN não eram claras sobre a presença das pensões por morte nos cálculos, mantivemos os valores, para o Brasil, considerando ambos os casos. Também não era claro se as despesas financeiras eram consideradas nos cálculos da OTAN. De todo modo, estas despesas representam pouco do total do MD, com efeito muito pequeno sobre os percentuais.

²¹ Evitou-se ordenar conforme os percentuais de 2019 em razão da ausência de informação para a Itália neste ano.

TABELA 5. DESPESA COM DEFESA NACIONAL (% DO PIB) – ORDEM DECRESCENTE CONFORME DADOS DE 2019

Posição em 2019	Country	Notes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Oman	‡	6,26%	7,36%	12,06%	11,11%	10,14%	10,93%	12,03%	9,61%	9,52%	8,76%
2	Saudi Arabia		8,57%	7,23%	7,68%	8,98%	10,68%	13,33%	9,87%	10,22%	9,51%	7,98%
3	Algeria		3,52%	4,33%	4,46%	4,84%	5,55%	6,27%	6,38%	6,01%	5,51%	6,01%
4	Kuwait		3,76%	3,50%	3,41%	3,27%	3,59%	5,01%	5,81%	5,63%	5,13%	5,62%
5	Israel		5,94%	5,79%	5,67%	5,57%	5,75%	5,50%	5,48%	5,53%	5,34%	5,26%
6	Armenia	†	4,27%	3,85%	3,82%	4,00%	3,94%	4,24%	4,09%	3,85%	4,90%	4,95%
7	Jordan		5,90%	5,53%	4,76%	4,30%	4,32%	4,30%	4,58%	4,84%	4,71%	4,68%
8	Lebanon		4,13%	4,06%	3,99%	4,17%	4,68%	4,49%	5,06%	4,51%	4,85%	4,24%
9	Azerbaijan		2,79%	4,67%	4,66%	4,54%	4,56%	5,46%	3,69%	3,82%	3,62%	4,00%
10	Pakistan	‡	3,42%	3,29%	3,48%	3,47%	3,48%	3,55%	3,59%	3,77%	4,05%	3,98%
11	Russia		3,58%	3,42%	3,69%	3,85%	4,10%	4,86%	5,45%	4,23%	3,72%	3,88%
12	Bahrain		3,28%	3,59%	3,84%	4,14%	4,42%	4,63%	4,67%	4,34%	4,06%	3,69%
13	Iraq	¶	2,71%	2,30%	1,90%	3,32%	2,95%	5,41%	3,50%	3,86%	2,87%	3,47%
14	USA		4,92%	4,84%	4,48%	4,05%	3,70%	3,48%	3,42%	3,31%	3,32%	3,41%
15	South Sudan		4,14%	6,09%	8,77%	6,57%	8,62%	10,56%	4,60%	2,35%	3,65%	3,36%
16	Ukraine	§	1,90%	1,53%	1,61%	1,58%	2,25%	3,25%	3,15%	2,88%	3,19%	3,36%
17	Brunei		2,85%	2,24%	2,16%	2,28%	3,09%	3,28%	3,54%	2,87%	2,64%	3,35%
18	Bulgaria	†	1,65%	1,32%	1,34%	1,46%	1,32%	1,26%	1,26%	1,24%	1,48%	3,22%
19	Singapore		3,43%	3,23%	3,16%	3,07%	3,08%	3,09%	3,19%	3,15%	3,11%	3,21%
20	Colombia		3,63%	3,08%	3,16%	3,27%	3,11%	3,11%	3,07%	3,21%	3,07%	3,15%
21	Togo		1,79%	1,57%	1,61%	1,68%	1,80%	1,68%	1,85%	1,86%	1,95%	3,12%
22	Morocco		3,39%	3,30%	3,46%	3,81%	3,68%	3,23%	3,22%	3,19%	3,13%	3,09%
23	Namibia		3,51%	3,57%	3,17%	3,07%	4,20%	4,40%	3,76%	3,43%	3,22%	3,03%
24	Mauritania				2,72%	2,56%	2,70%	2,76%	2,94%	2,93%	3,03%	2,82%
25	Botswana		2,73%	2,37%	2,27%	2,06%	2,13%	2,66%	3,29%	3,01%	2,68%	2,77%
26	Turkey		2,29%	2,04%	2,02%	1,94%	1,88%	1,82%	2,06%	2,07%	2,55%	2,72%
27	Mali	¶	1,37%	1,24%	1,20%	1,16%	1,52%	2,36%	2,59%	3,03%	2,81%	2,71%
28	Korea, South		2,46%	2,47%	2,50%	2,50%	2,53%	2,49%	2,46%	2,42%	2,50%	2,67%
29	Congo, Republic of	§	1,78%			2,62%	5,01%		6,38%	4,31%	2,57%	2,66%
30	Greece		2,73%	2,48%	2,41%	2,36%	2,33%	2,45%	2,54%	2,52%	2,64%	2,57%
31	Tunisia		1,30%	1,56%	1,51%	1,64%	1,91%	2,27%	2,36%	2,14%	2,11%	2,56%
32	Burkina Faso	†	1,38%	1,29%	1,32%	1,39%	1,43%	1,42%	1,32%	1,53%	2,13%	2,43%
33	India		2,71%	2,65%	2,54%	2,47%	2,50%	2,41%	2,51%	2,51%	2,38%	2,40%
34	Iran		2,91%	2,38%	2,76%	2,24%	2,28%	2,76%	2,97%	3,11%	2,46%	2,31%
35	Ecuador		3,01%	3,10%	2,95%	2,88%	2,74%	2,62%	2,51%	2,36%	2,35%	2,29%
36	Cambodia		1,49%	1,50%	1,55%	1,60%	1,66%	1,80%	1,91%	2,10%	2,22%	2,26%
37	Serbia		2,09%	2,00%	1,97%	1,90%	1,94%	1,83%	1,75%	1,84%	1,62%	2,22%
38	Chad		5,76%	5,01%		5,59%	2,81%	2,02%	3,07%	2,24%	2,34%	2,18%
39	Estonia		1,69%	1,66%	1,88%	1,90%	1,91%	2,01%	2,07%	2,01%	1,97%	2,12%
40	Uganda		3,01%	2,88%	1,44%	1,16%	1,17%	1,21%	1,26%	1,29%	1,44%	2,05%
...
77	Brazil		1,54%	1,41%	1,38%	1,33%	1,33%	1,37%	1,35%	1,42%	1,51%	1,48%

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database 2020, <https://sipri.org/databases/milex>. Células vazias representam datas e países cujos dados estavam indisponíveis.

Segundo o SIPRI, a respeito das despesas consideradas na elaboração destes dados: “The SIPRI definition of military expenditure aims to include all spending on current military forces and activities. Specifically, the SIPRI definition of military expenditure includes current and capital spending on: the armed forces, including peacekeeping forces; defence ministries and other government agencies engaged in defence projects; paramilitary forces when judged to be trained, equipped and available for military operations; and military space activities. Such expenditures should include: personnel (including all expenditures on current personnel, both military and civil; retirement pensions of military personnel; and social services for personnel and their families); operations and maintenance; procurement; military research and development; military construction; and military aid (in the military expenditures of the donor country). The following military-related expenditures are excluded: civil defence; current expenditure for previous military activities (including veterans’ benefits; demobilization; conversion of arms production facilities; and destruction of weapons).” (grifos nossos)

Coluna “Notes”: † Figures for these countries do not include military pensions; ‡ Figures for these countries are for current spending only (i.e. exclude capital spending); § Figures for these countries are for the adopted budget, rather than actual expenditure; ¶ Figures for these countries do not include spending on paramilitary forces.

Para mais detalhes metodológicos, veja o arquivo disponível na fonte e, também, a página <https://sipri.org/databases/milex/frequently-asked-questions>

TABELA 6. DESPESA COM DEFESA NACIONAL (% DO PIB) – ORDEM DECRESCENTE CONFORME DADOS DE 2019
APENAS AMÉRICA DO SUL

Posição em 2019 (na América do Sul)	Country	Notes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Colombia		3,63%	3,08%	3,16%	3,27%	3,11%	3,11%	3,07%	3,21%	3,07%	3,15%
2	Ecuador		3,01%	3,10%	2,95%	2,88%	2,74%	2,62%	2,51%	2,36%	2,35%	2,29%
3	Uruguay		1,88%	1,72%	1,80%	1,82%	1,81%	1,82%	1,87%	1,96%	2,13%	2,02%
4	Chile	§	2,24%	2,26%	2,05%	1,99%	1,96%	1,90%	1,92%	1,93%	1,86%	1,82%
5	Guyana	‡	1,38%	1,26%	1,17%	1,18%	1,28%	1,45%	1,48%	1,64%	1,60%	1,65%
6	Brazil		1,54%	1,41%	1,38%	1,33%	1,33%	1,37%	1,35%	1,42%	1,51%	1,48%
7	Bolivia		1,67%	1,68%	1,85%	1,84%	1,90%	1,74%	1,63%	1,54%	1,54%	1,42%
8	Peru		1,46%	1,38%	1,48%	1,64%	1,59%	1,73%	1,30%	1,25%	1,17%	1,17%
9	Paraguay		0,75%	0,85%	0,96%	0,96%	0,99%	1,07%	0,95%	0,89%	0,93%	0,99%
10	Argentina		0,81%	0,76%	0,78%	0,84%	0,88%	0,85%	0,81%	0,86%	0,75%	0,71%
-	Venezuela		1,01%	1,13%	1,34%	1,67%	1,16%	0,94%	0,45%	0,49%		

Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database 2020*, <https://sipri.org/databases/milex> Células vazias representam datas e países cujos dados estavam indisponíveis.

Coluna "Notes": † *Figures for these countries do not include military pensions*; ‡ *Figures for these countries are for current spending only (i.e. exclude capital spending)*; § *Figures for these countries are for the adopted budget, rather than actual expenditure*; ¶ *Figures for these countries do not include spending on paramilitary forces*.

Para mais detalhes metodológicos, veja o rodapé da Tabela 5.

TABELA 7. DESPESA DE PESSOAL (% DA DESPESA TOTAL COM DEFESA)

País (nomes em inglês)	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Greece	77,18	72,05	73,13	76,56	78,76	76,82
Croatia	76,55	72,28	75,40	71,72	76,96	72,96
Brazil (com pensão por morte)	77,19	81,83	79,60	79,44	76,72	74,36
Portugal	81,27	81,90	81,38	80,19	74,84	69,77
Montenegro	78,53	78,03	75,32	80,44	72,87	64,17
Slovenia	82,31	82,23	76,03	75,04	72,38	68,65
Albania	68,05	78,15	68,05	68,20	70,70	64,18
Belgium	77,84	78,23	76,80	75,20	70,69	68,65
Brazil (sem pensão por morte)	70,40	75,94	73,30	73,09	70,00	67,29
Italy	76,41	77,55	70,79	67,58	65,66	..
Bulgaria	72,84	73,66	65,64	68,33	62,99	28,73
Spain	67,34	65,18	72,61	61,64	59,64	60,80
Slovak Republic	69,14	56,24	58,72	58,21	54,74	40,61
Czech Republic	61,40	55,27	61,97	56,11	54,57	53,16
Romania	71,15	63,30	65,01	54,67	54,48	54,79
Netherlands	56,50	55,51	51,77	52,19	51,16	45,25
Canada	50,90	53,76	53,11	57,37	51,02	49,40
Denmark	51,27	52,01	49,51	47,01	49,88	48,19
Germany	50,67	49,86	48,35	48,96	47,99	44,02
France	48,59	47,79	47,94	47,98	46,90	45,78
Poland	51,45	41,96	47,15	50,04	46,14	48,47
Turkey	56,88	56,82	57,60	51,02	45,18	46,75
Hungary	49,77	48,21	49,66	42,41	39,98	41,72
United States	35,45	36,64	45,01	41,22	39,28	38,62
Lithuania	57,53	48,49	45,50	40,79	37,47	42,36
Norway	40,64	39,96	38,60	37,08	36,43	34,23
Estonia	38,62	39,56	38,70	34,89	34,27	35,47
Latvia	52,97	50,06	43,87	38,59	34,21	34,91
United Kingdom	36,59	36,80	35,27	34,54	33,82	34,52
Luxembourg	49,31	42,77	45,56	34,40	33,42	30,25

Fonte: Portal da Transparência da CGU (Brasil) e OTAN (demais países). Elaboração: IFI.

Nota 1: Os dados da OTAN estão disponíveis em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_171356.htm

* **Nota 2:** Para os países da OTAN, os dados de 2019 são estimativas.

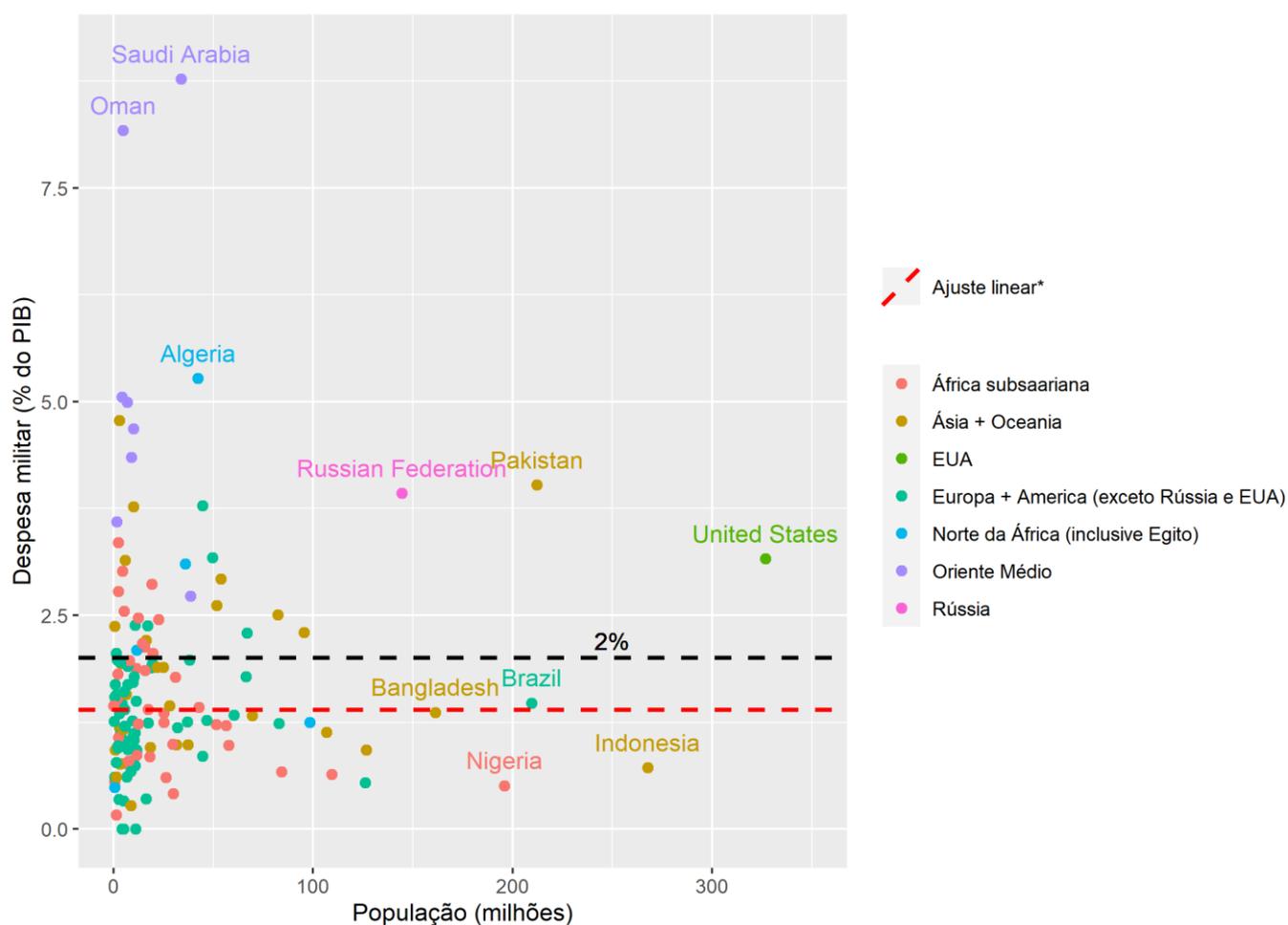
Nota 3: A seguir, informações metodológicas para os dados da OTAN, contidas na *Press Release PR/CP(2019)123*, acessível pelo link da nota 1.

Tabela 8a, painel (b): "Personnel expenditure includes military and civilian expenditure and pensions."

Página 15: "NATO defines defence expenditure as payments made by a national government specifically to meet the needs of its armed forces, those of Allies or of the Alliance. A major component of defence expenditure is payments for Armed Forces financed from within the Ministry of Defence (MoD) budget. Armed Forces include Land, Maritime and Air forces as well as Joint formations such as Administration and Command, Special Operations Forces, Medical Service, Logistic Command etc. They might also include "Other Forces" like Ministry of Interior troops, national police forces, gendarmerie, carabinieri, coast guards etc. In such cases, expenditure should be included only in proportion to the forces that are trained in military tactics, are equipped as a military force, can operate under direct military authority in deployed operations, and can, realistically, be deployed outside national territory in support of a military force. Also, expenditure on Other Forces financed through the budgets of ministries other than MoD should be included in defence expenditure. Pension payments made directly by the government to retired military and civilian employees of military departments should be included regardless of whether these payments are made from the budget of the MoD or other ministries."

Nota 4: O dado referente ao Brasil utiliza a despesa pelo critério "pago" e inclui os restos a pagar pagos. É igual à participação do Grupo de Despesa "Pessoal e Encargos Sociais" (GND 1) no total da despesa do Ministério da Defesa. Para o caso sem pensão por morte, foi subtraído o elemento de despesa "Pensões do RPPS e do militar" do total e do GND 1, uma vez que tal elemento encontra-se totalmente alocado neste GND.

GRÁFICO 5. DESPESAS COM DEFESA (% DO PIB) E POPULAÇÃO (MILHÕES) EM 2018

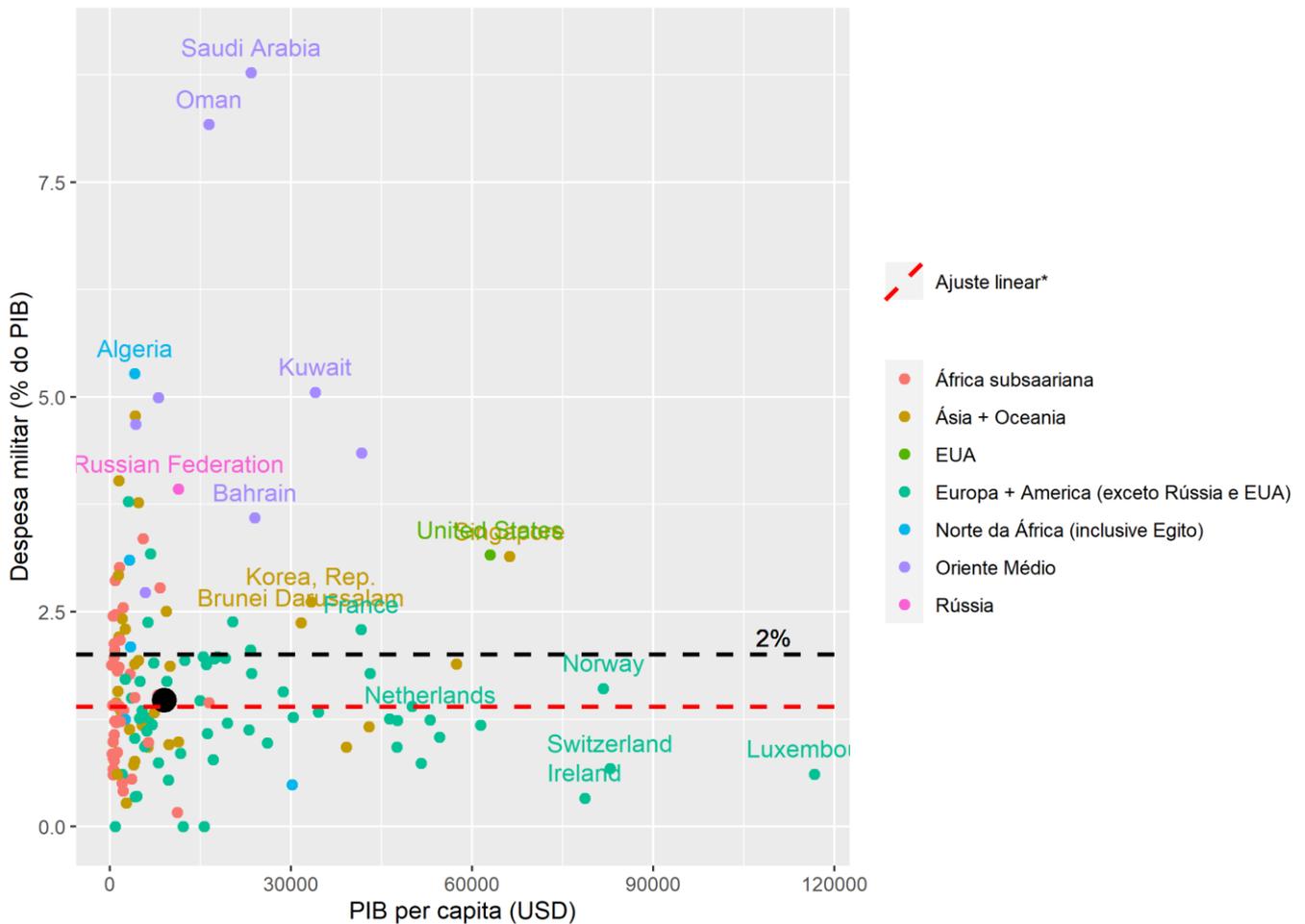


Fonte da amostra: Banco Mundial. Elaboração: IFI.

*Nota 1: o ajuste linear consistiu em uma regressão usual por mínimos quadrados ordinários, na qual a variável dependente é a despesa militar e as variáveis independentes são população, renda per capita e variáveis indicadoras (dummies) regionais. A indicadora regional omitida, para evitar colinearidade perfeita entre regressores, foi "Europa + América (exceto Rússia e EUA)". O nível da reta de ajuste é igual ao intercepto de 1,4 (valor-p = $1,43 \cdot 10^{-13}$). Os coeficientes da população e da renda per capita apresentaram valores-p de 0,53 e 0,76 (sem ajuste para testes múltiplos) e, portanto, foram fixados em zero, o que permitiu a plotagem em dois gráficos separados bidimensionais (uma vez que os níveis de população e renda não afetam a média condicional da despesa com defesa, como função destas variáveis, neste exercício simplificado).

Nota 2: China e Índia fizeram parte da amostra da projeção, mas foram omitidas do gráfico para facilitar a visualização dos demais países, uma vez que representam outliers na variável de população. A retirada destes países da regressão, feita para checagem por serem outliers, não afeta os resultados de maneira relevante.

GRÁFICO 6. DESPESAS COM DEFESA (% DO PIB) E PIB PER CAPITA (USD) EM 2018



Fonte da amostra: Banco Mundial. Elaboração: IFI.

*Nota 1: o ajuste linear consistiu em uma regressão usual por mínimos quadrados ordinários, na qual a variável dependente é a despesa militar e as variáveis independentes são população, renda per capita e variáveis indicadoras (dummies) regionais. A indicadora regional omitida, para evitar colinearidade perfeita entre regressores, foi "Europa + América (exceto Rússia e EUA)". O nível da reta de ajuste é igual ao intercepto de 1,4 (valor-p = $1,43 \cdot 10^{-13}$). Os coeficientes da população e da renda per capita apresentaram valores-p de 0,53 e 0,76 (sem ajuste para testes múltiplos) e, portanto, foram fixados em zero, o que permitiu a plotagem em dois gráficos separados bidimensionais (uma vez que os níveis de população e renda não afetam a média condicional da despesa com defesa, como função destas variáveis, neste exercício simplificado).

Nota 2: o Brasil está indicado no gráfico pelo ponto maior, de cor preta.

IV - Conclusão

O incremento necessário nas despesas com defesa nacional, em relação ao orçamento de 2019, para se atingir 2% do PIB em 2021 seria de R\$ 30 bilhões, decompostos em R\$ 13,7 bilhões em despesas de capital e R\$ 16,2 bilhões nas demais despesas. Caso haja a intenção de se elevar as despesas militares apenas gradualmente, de forma que atinjam este percentual não em 2021, mas dentro de quatro anos, por exemplo, certamente a elevação seria menor em 2021. Trata-se de montante significativo, o que requer um debate cuidadoso, levando-se em conta os aspectos fiscais expostos nesta nota. Recomenda-se, ainda, a ampla exploração de outras fontes, como o Livro Branco de Defesa Nacional, a Política Nacional de Defesa e a própria Estratégia Nacional de Defesa, para o debate sobre os aspectos militar, tecnológico, industrial e diplomático, entre outros, que não são alvo desta Nota Técnica, mas igualmente importantes.

As comparações internacionais mostraram que, em 2019, o Brasil era o 77º colocado em termos de gastos com defesa em percentual do PIB. Os exercícios de regressão usando dados de 2018, por sua vez, sugerem não haver correlação²² entre gastos com defesa e população ou mesmo entre gastos com defesa e PIB *per capita*. Ademais, mostram que a despesa do Brasil em percentual do PIB encontra-se muito próxima da média dos países da América e da Europa – excetuando-se Estados Unidos e Rússia.

²² Correlação parcial, condicional nas demais variáveis presentes na regressão.

Anexo

A Tabela A1 apresenta a definição de cada nível da desagregação de despesas utilizada no texto (função, subfunção, etc.). A Tabela A2 descreve as etapas da execução orçamentária de forma intuitiva, a fim de facilitar a interpretação do texto desta Nota Técnica. A Tabela A3 apresenta as definições de despesas correntes e de capital, conforme o Manual Técnico do Orçamento (referência completa no rodapé da tabela).

TABELA A1. DEFINIÇÕES DOS NÍVEIS DE DESAGREGAÇÃO DA DESPESA

Categoria	Definição
Grupo de Despesa	Agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Exemplos: Pessoal e encargos sociais, Investimentos.
Função	Maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão (como cultura, educação, saúde, defesa), que guarda relação com os respectivos Ministérios. Um órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Exemplos: Defesa nacional, Saúde, Educação.
Subfunção	Nível de agregação imediatamente inferior à função. Evidencia a natureza da atuação governamental. É possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas. Exemplos: Defesa Naval, Administração Geral, Telecomunicações.
Elemento de despesa	Identifica os objetos de gasto que a Administração Pública utiliza para a consecução de seus fins. Exemplos: Vencimentos e vantagens fixas, Juros, Diárias, Material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, Subvenções sociais, Obras e instalações, Equipamentos e material permanente, Auxílios e Amortização.
Ação	Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.
Programa	Categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema.

Fonte: adaptado do Manual Técnico do Orçamento, capítulo 4. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>

TABELA A2. DESCRIÇÃO INTUITIVA DAS ETAPAS DE EXECUÇÃO DA DESPESA

Etapas da execução da despesa	Descrição intuitiva
Projeto de Lei	Valor enviado para o Congresso Nacional.
Dotação inicial	Valor aprovado no Congresso Nacional.
Dotação atual	Valor após alterações orçamentárias.
Empenho	Valor comprometido com as ações.
Liquidação	O serviço já foi prestado ao governo, ou o bem já foi entregue, restando apenas a etapa de pagamento ao fornecedor.
Pagamento	Valor efetivamente pago pela Administração Pública.

Fonte: adaptado da página eletrônica "Orçamento Cidadão Digital". Esta página pode ser acessada através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério da Economia. Disponível em:

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QwAJAXZf:/ope/ndoc.htm?documento=IAS%2FExecucao_Orçamentaria_qvw&host=QVS%40pqlk:04&a.nonymous=true&sheet=SH15

TABELA A3. DEFINIÇÕES DE CATEGORIAS ECONÔMICAS DA DESPESA

Categoria	Definição
Despesas correntes	Despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.
Despesas de capital	Despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Fonte: Manual Técnico do Orçamento 2021, seção 4.6.2.1.1. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>

ifi



 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875