

ORÇAMENTO PARA A GUERRA

Quando o dinheiro público pode ser usado para matar

Coluna Fiscal – JOTA – 27.10.2023

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-para-a-guerra-quando-o-dinheiro-publico-pode-ser-usado-para-matar-26102023>

O conflito na Faixa de Gaza atormenta o mundo com mais atrocidades das guerras que têm se intensificado nos últimos tempos. Como se já não bastasse o já longo período de conflito em território da Ucrânia, agora o planeta se vê às voltas com um novo confronto de alto poder destrutivo e que também pode assumir proporções mundiais.

Como os Estados, em especial o Brasil, lidam com as despesas destinadas às guerras externas é uma questão pouco conhecida e estudada no âmbito das finanças públicas e do Direito Financeiro. Mais uma distorção injustificável, pois os recursos são públicos e extremamente elevados, como se pode constatar em uma análise bastante superficial.

E têm aumentado bastante nos últimos anos. “Gastos militares globais atingem recorde histórico em 2021”, noticia o *Poder360*, ultrapassando pela primeira vez a marca de 2 *trilhões* de dólares. Um aumento de 0,7% em relação ao ano anterior (2020) e 12% acima do que havia sido gasto dez anos atrás, em 2012, sendo o sétimo ano consecutivo de crescimento dessa despesa¹. A Guerra na Ucrânia foi responsável por boa parte

1 *Poder360*. “Gastos militares globais atingem recorde histórico em 2021”, 25.4.2022 (<https://www.poder360.com.br/internacional/gastos-militares-globais-atingem-recorde-historico-em-2021/>).

desse crescimento das despesas militares, que atingiram esse recorde de 2,240 trilhões de dólares. Mas o crescimento dos gastos militares no mundo todo tem sido contínuo na última década, aumentando 19% no período 2013-2022, sendo crescente desde 2015².

E o recente conflito Palestina-Israel motivou os EUA a pedir ao Congresso esta semana suplementação orçamentária para fazer frente aos gastos extras³, acrescentando recursos àquele que é, de longe, o maior orçamento do mundo em despesas militares. Um valor que, calcula a *Folha de S.Paulo*, equivale a um Bolsa Família *por dia*⁴.

Os EUA despontam como o país com gasto militar mais elevado do planeta, estimando em 877 bilhões de dólares em 2022, equivalendo a 39% dos gastos militares globais, superando em muito o segundo colocado, a China, com aproximadamente 292 bilhões de dólares⁵. O Brasil ocupa a 17ª posição na lista dos países em função das despesas militares, com aproximadamente 20 bilhões de dólares em 2022⁶, sendo, de longe em termos absolutos, o maior orçamento militar dentre os países da América Latina, embora não ocupe a primeira posição se analisado em relação ao PIB, ao número de habitantes ou à área territorial⁷. Registre-se que seus gastos decresceram em 2022, reduzindo em 7,9% em comparação com o ano anterior de 2021⁸.

2 Sipri. “Trends in World Military Expenditure, 2022”. Sipri Fact Sheet, April 2023 (<https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>).

3 *Portal GZH Mundo*. “Casa Branca envia ao Congresso pedido de orçamento suplementar de segurança, visando Israel”, 20.10.2023 (<https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2023/10/casa-branca-envia-ao-congresso-pedido-de-orcamento-suplementar-de-seguranca-visando-israel-clnyzoavu00by01hbu3t02tt3.html#:~:text=Em%20comunicado%2C%20o%20governo%20americano,em%20Israel%20e%20em%20Gaza>).

4 GIELOW, Igor. “Gasto militar global equivale a um Bolsa Família por dia em 2020” (*Folha de S.Paulo*, 25.2.2021 – <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/02/gasto-militar-global-equivale-a-um-bolsa-familia-por-dia-em-2020.shtml>).

5 GLUCROFT, William Noah. “Gastos militares globais crescem pelo oitavo ano seguido” (*Portal Uol*, 24.4.2023 – <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2023/04/24/gastos-militares-globais-crescem-pelo-oitavo-ano-seguido.htm>).

6 *Vide* nota de rodapé 2.

7 MACIEL, Pedro Jucá. “Defesa e política fiscal no Brasil”. Apresentação, setembro de 2010 (<https://www.joserobertoafonso.com.br/defesa-e-politica-fiscal-no-brasil-maciel/>). (<https://pedro-jucamaciel.com/?s=defesa>). Proporcionalmente ao PIB, o Brasil ocupava em 2019 a 77ª posição (Instituição Fiscal Independente – IFI, *Nota Técnica 45*, 3.9.2020, p. 19).

8 “Brazilian President Jair Bolsonaro forged close ties with the armed forces during his time in office (2019–22), but this did not lead to increased funding for the military; instead, military

No Brasil, a política de Segurança Nacional é essencialmente exercida no âmbito do Ministério da Defesa, o que permite inferir que a quase totalidade das despesas com essa política pública integra o orçamento desse órgão sob o aspecto institucional. E é uma das maiores “fatias” do orçamento por esse critério, o que demonstra serem gastos altamente significativos, como se verá a seguir.

O art. 142 da Constituição dispõe sobre as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, que ficam submetidas ao comando do Presidente da República, e têm a finalidade de defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.

Marinha, Exército e Aeronáutica são órgãos da administração pública federal que integram o Ministério da Defesa, e, sob o ponto de vista orçamentário, constituem-se em unidades orçamentárias próprias (Comando da Aeronáutica – 52101, Comando do Exército – 52121 e Comando da Marinha – 52131), que, juntamente com várias unidades orçamentárias compostas por outros órgãos e fundos, estão localizadas no órgão setorial Ministério da Defesa (52000).

No orçamento federal de 2023 (Lei 14.535/2023), o Ministério da Defesa (órgão 52000) tem dotação de 122 bilhões de reais⁹, e a previsão que consta do Projeto de Lei Orçamentária para 2024 não difere muito, sendo da ordem de 126 bilhões de reais. O Exército tem a maior dotação, praticamente equivalente à soma da Marinha com a Aeronáutica. (LOA 2023: Exército – 53 bilhões; Marinha – 31 bilhões; Aeronáutica – 26 bilhões). Dados importantes sob o ponto de vista orçamentário podem ser obtidos pela análise da classificação orçamentária por função, que agrega os valores na Função Defesa Nacional.

O Ministério da Defesa estabelece o planejamento nacional do setor por meio da Política Nacional de Defesa, documento em que contextualiza e conceitua a política de defesa, definindo seus objetivos nacionais; e a Estratégia Nacional de Defesa, onde especifica as estratégias e medidas a serem adotadas para atingi-los. Destaque-se, sob o ponto de vista orçamentário, a AED (Ação Estratégica de Defesa) 14: “Buscar a destinação

spending decreased every year during the Bolsonaro administration, falling by 16 per cent overall between 2019 and 2022” (*Trends in World Military Expenditure*, p. 8).

9 Que corresponde a pouco mais de 2% do orçamento total da União de 2023, de 5,345 trilhões de reais (Lei 14.535/2023).

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”, meta que, para ser atingida, exigirá significativo aumento das despesas do setor.

O planejamento orçamentário consta dos planos plurianuais, estando em vigência, até o final deste ano, o plano plurianual 2020-2023 (Lei 13.971/2019), com três programas previstos no âmbito do Ministério da Defesa: Programa 6011 – Cooperação com o Desenvolvimento Nacional, Programa 6012 – Defesa Nacional, e Programa 6013 – Oceanos, Zona Costeira e Antártica, no que não difere da previsão do Projeto de PPA apresentado para o período 2024-2027, com os mesmos programas e diferentes numerações (Programa 6111 – Cooperação da Defesa para o Desenvolvimento Nacional, Programa 6112 – Defesa Nacional, e Programa 6113 – Oceanos, Zona Costeira e Antártica).

Nos gastos públicos do setor de defesa nacional, as despesas com investimentos são altas, dada a necessidade de grande quantidade de equipamentos de alto custo, como são os materiais bélicos, que incluem tanques de guerra, aviões, navios e até submarinos nucleares.

No entanto, a preponderância é de gastos com pessoal, que representam a parcela mais significativa, mesmo porque o efetivo das Forças Armadas é também bastante elevado, o que é natural em um país de dimensões continentais como o Brasil, com extensa área litorânea e de fronteiras terrestres. De qualquer forma, cerca de 80% das despesas do setor é um montante elevado para gastos com pessoal, e, desse montante, a maior parte – em torno de 60% – vai para o pagamento dos inativos, que representam, portanto, um peso significativo no orçamento destinado à Defesa Nacional¹⁰.

O fato é que, não obstante a necessidade que qualquer país tem de manter um sistema de defesa robusto e eficiente, os recursos que todos os países do mundo alocam para as atividades militares são altos demais. Em um mundo que luta pela paz e harmonia entre os povos, em que as Constituições colocam isto como objetivo fundamental de todo Estado, é

10 *Gazeta do Povo, Blog do Lúcio Vaz*. “Aposentados e pensionistas consomem 62% das despesas com pessoal das Forças Armadas”, 30.05.2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/lucio-vaz/aposentados-e-pensionistas-despesas-com-pessoal-das-forcas-armadas/>.

difícil justificar tanto dinheiro ser destinado para a guerra, ainda que seja para se defender ou para evitá-la. Guerras importam em muito sofrimento e mortes, e gastar dinheiro com isso parece bem pouco sensato e razoável.

O economista Paul Samuelson, Nobel de Economia em 1970, em sua clássica obra introdutória *Economics*, formulou o exemplo até hoje muito conhecido do *trade-off* entre “canhões e manteiga” para explicar as dificuldades das decisões econômicas. O aumento na produção de “manteiga” (gastos civis) importa na redução na produção de “canhões” (gastos militares), e vice-versa. No entanto, muitas vezes o gasto em canhões é necessário para manter a produção de manteiga...

A tecnologia evoluiu muito; hoje é muito mais fácil e barato produzir tanto canhões como manteiga. Mas é triste saber que, ética, moral e espiritualmente, o ser humano parece não ter evoluído muito, e o dilema de Paul Samuelson continua atual até hoje.

