

# Documento de análise

n.º

# 09

PT

## Defesa europeia



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

2019

# Índice

	<b>Pontos</b>
<b>Síntese</b>	I-XII
<b>Introdução</b>	01-08
Contexto	01-03
O presente documento de análise	04-08
<b>1. Defesa: o papel fundamental dos Estados-Membros</b>	09-73
<b>1.1 Defesa: um domínio único no quadro jurídico e institucional da UE</b>	09-36
Disposições específicas relativas à defesa nos Tratados	09-19
Principais partes interessadas e mecanismos de governação	20-27
Operações e missões da PCSD	28
Cooperação em matéria de defesa na Europa e no mundo	29-36
<b>1.2 A evolução recente a nível da UE: um novo nível de ambição</b>	37-54
A estratégia global da UE e o Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa	37-40
Despesa com a defesa na UE	41-54
<b>1.3 Riscos inerentes à nova ambição da UE em matéria de defesa</b>	55-73
Uma ambição para a política de defesa da UE	56-68
Coerência com a NATO	69-73
<b>2. As capacidades e as indústrias de defesa dos Estados-Membros da UE: o desafio de uma posição mundial</b>	74-141
<b>2.1 Pontos fortes e insuficiências das capacidades dos Estados-Membros</b>	75-91
A medição das capacidades militares	75-78
Indicadores quantitativos	79-81
Análise qualitativa	82-88
O impacto do Brexit	89-91
<b>2.2 Principais características da indústria de defesa europeia</b>	92-113

O setor da defesa	92-94
Principais tendências	95-97
A situação da indústria de defesa europeia	98-100
O lado da procura: os Estados-Membros	101-106
O lado da oferta: a indústria	107-113
<b>2.3 Reforçar a cooperação a nível da UE</b>	<b>114-127</b>
Plano de Desenvolvimento de Capacidades	115-116
Análise anual coordenada da defesa (AACD)	117-119
Cooperação estruturada permanente (CEP)	120-123
O Fundo Europeu de Defesa	124-127
<b>2.4. Riscos de desempenho inerentes aos programas de defesa da UE</b>	<b>128-141</b>
Um processo de planeamento da UE eficaz	129-132
A participação dos Estados-Membros	133-135
O impacto sobre as necessidades reais de capacidades	136-137
O quadro de governação e prestação de contas	138-141
<b>Observações finais</b>	<b>142-144</b>
<b>Anexo I – Cronologia</b>	
<b>Anexo II – O quadro institucional da defesa europeia: um domínio complexo e com múltiplos intervenientes</b>	
<b>Anexo III – Prioridades em matéria de capacidades identificadas em documentos fundamentais da UE, 2013-2019</b>	
<b>Anexo IV – Principais características dos subsectores da indústria da defesa da UE (aeroespacial, terrestre, naval) 1/2</b>	
<b>Anexo IV – Principais características dos subsectores da indústria da defesa da UE (aeroespacial, terrestre, naval) 2/2</b>	
<b>Anexo V – Análise SWOT – BITDE</b>	
<b>Anexo VI – Principais regras de auditoria no domínio da defesa da UE</b>	
<b>Siglas e acrónimos</b>	

## Síntese

**I** A defesa constitui um domínio específico que se encontra no cerne da soberania nacional dos Estados-Membros da UE. Para a maioria deles, a defesa europeia comporta principalmente duas importantes vertentes: a capacidade de autodefesa dos Estados-Membros e a defesa coletiva assegurada pela NATO. O Tratado da União Europeia sublinha a natureza única da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), consagrando o papel de liderança dos Estados-Membros e prevendo várias limitações à ação da UE neste domínio.

**II** Até há pouco, a ação no domínio da defesa a nível da UE era limitada, além de não existir uma União Europeia da Defesa. Contudo, em resposta a uma conjuntura mundial nova e difícil, a UE lançou novas iniciativas neste âmbito, visando reforçar a cooperação entre os Estados-Membros. Para o período de 2021-2027, a Comissão propôs o aumento da despesa com projetos de investigação e desenvolvimento relacionados com a defesa de 590 milhões de euros para 13 mil milhões de euros, ou seja, 22 vezes superior ao do atual ciclo de sete anos.

**III** Esta mudança colocou a defesa claramente no horizonte do TCE, uma vez que um tão significativo e rápido aumento do financiamento acarreta riscos de desempenho. A defesa implica a criação de capacidades militares reais, com um claro potencial para dissuadir eventuais ameaças, e prontidão para agir quando necessário.

**IV** Em consequência, o TCE elaborou o presente documento de análise, que constitui um exame analítico baseado em informações publicamente disponíveis. A análise incide especificamente i) no quadro jurídico, institucional e financeiro no domínio da defesa e ii) na situação presente em termos de capacidades e indústrias da defesa dos Estados-Membros, e pretende destacar alguns dos principais riscos inerentes ao novo nível de ambição da UE e ao aumento do financiamento proposto.

**V** As iniciativas da UE no âmbito da defesa representam tentativas num domínio pouco explorado pela União no passado. Na presente situação, existe o risco de não terem sido definidos objetivos adequados e de não existirem sistemas capazes de acomodar um tão importante aumento da despesa da União e o novo nível de ambição estabelecido na estratégia global da UE.

**VI** Há diferenças estratégicas evidentes entre os Estados-Membros da UE, nomeadamente o facto de não partilharem uma perceção comum das ameaças nem uma visão comum do papel da União. Os Estados-Membros têm diferentes regras de

participação e uma grande diversidade de pontos de vista relativamente ao uso da força militar. Neste contexto, alguns conceitos, como os de "autonomia estratégica" ou de "exército europeu", são latos e vagos.

**VII** A coerência das iniciativas da UE e as sinergias com outras estruturas, em especial com a NATO, são essenciais. A UE e a NATO partilham desafios de segurança comuns e, em consequência, interesses de defesa comuns. Para 22 Estados-Membros da UE, a NATO continua a ser o quadro de base em matéria de defesa coletiva. Os Estados-Membros da UE têm um único conjunto de forças; por conseguinte, para evitar a utilização ineficiente do dinheiro dos contribuintes, uma questão de importância crítica e uma prioridade crucial para o futuro próximo é saber se a União é capaz de complementar a NATO e, dessa forma, evitar a duplicação e a sobreposição de funções com esta organização.

**VIII** Não obstante, as capacidades militares dos Estados-Membros foram afetadas por cortes significativos e não coordenados nos orçamentos de defesa, bem como pelo subinvestimento. Atualmente, os Estados-Membros da UE estão longe de possuir as capacidades militares de que necessitam para corresponder ao nível de ambição militar da União. O Brexit irá agravar esta situação, uma vez que o Reino Unido é responsável por cerca de um quarto da despesa total dos Estados-Membros da UE no domínio da defesa.

**IX** Embora deva aumentar num futuro próximo, a despesa da UE no domínio da defesa é pouco relevante (em média, cerca de três mil milhões de euros por ano) em comparação com a despesa militar total dos Estados-Membros. Estima-se que, se a Europa tivesse de se defender sem ajuda externa, seriam necessárias várias centenas de milhares de milhões de euros para colmatar a lacuna de capacidades. Os membros da NATO que pertencem à UE teriam de investir um montante adicional de 90 mil milhões de euros por ano apenas para cumprir a meta de 2% do PIB, o que representa um aumento de 45% em relação ao seu nível de despesas de 2017.

**X** Quanto ao impacto das novas iniciativas da UE e ao rápido aumento da despesa que lhes está associado, existem várias condições essenciais que ainda não se encontram satisfeitas ou que são desconhecidas, concretamente:

- um processo de planeamento da UE eficaz;
- a participação dos Estados-Membros;
- o impacto sobre as necessidades reais de capacidades;

- o o quadro de governação e prestação de contas.

**XI** A necessidade de uma maior cooperação a nível da UE em matéria de segurança e defesa tem sido apoiada por considerações de ordem económica e industrial. As anteriores tentativas da UE de apoiar a criação de um mercado europeu de equipamento de defesa aberto e competitivo não foram bem-sucedidas. A reduzida cooperação entre os Estados-Membros gerou ineficiências no setor da defesa da UE, pondo assim em risco a competitividade da indústria à escala mundial e a sua capacidade para desenvolver as capacidades militares necessárias. Contudo, o significativo aumento do financiamento para apoiar atividades de investigação e desenvolvimento orientadas para a defesa corre igualmente o risco de se tornar num exercício sem impacto real na competitividade da indústria de defesa europeia.

**XII** Contribuir para uma melhor capacidade de defesa da Europa significa ir além das palavras e requer a execução eficaz de iniciativas concretas destinadas a apoiar uma indústria de defesa europeia competitiva e a reforçar as capacidades militares dos Estados-Membros, em plena complementaridade com a NATO. Em última análise, o êxito e o futuro da União Europeia no domínio da defesa dependem exclusivamente da vontade política dos Estados-Membros, que desempenham o principal papel na arquitetura de defesa da União.

# Introdução

## Contexto

**01** A evolução recente no plano internacional levou os líderes europeus a reconsiderarem a defesa como um domínio de intervenção de primordial importância, em consonância com as crescentes expectativas dos cidadãos europeus em matéria de segurança<sup>1</sup>. Nos últimos anos, a anexação da Crimeia pela Rússia, a evolução das relações transatlânticas, a intensificação e a diversificação de ameaças à segurança e a renovada concorrência pelo estatuto de grande potência conferiram um novo impulso à cooperação em matéria de defesa na UE.

**02** A necessidade de uma maior cooperação a nível da União em matéria de segurança e defesa também tem sido apoiada por considerações de ordem económica. É um facto que a defesa tem uma forte dimensão económica e industrial. A reduzida cooperação entre os Estados-Membros, a par dos cortes registados nos seus orçamentos de defesa desde 2005, geraram ineficiências no setor da defesa da UE, pondo assim em risco a competitividade da indústria à escala mundial e a sua capacidade para desenvolver as capacidades militares necessárias<sup>2</sup>.

**03** Neste contexto, a estratégia global da UE de 2016 e o seu plano de execução em matéria de segurança e defesa definem um nível superior de ambição para a UE e os seus Estados-Membros, com o objetivo de promover uma União mais forte. Com base neste novo nível de ambição, têm vindo a ser desenvolvidos vários mecanismos e iniciativas relacionados com a defesa ao longo dos últimos anos (ver [anexo I](#)). O presente documento tem por objetivo analisar o atual cenário de cooperação em matéria de defesa na UE, a fim de apresentar uma panorâmica da emergente política de defesa da União e do contexto específico em que esta é executada.

---

<sup>1</sup> *Eurobarómetro* nº 90, novembro de 2018.

<sup>2</sup> *Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Avaliação de impacto que acompanha o documento "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

## O presente documento de análise

**04** O presente documento constitui um exame analítico baseado em informações publicamente disponíveis. Não pretende apresentar uma descrição histórica do enquadramento da política de defesa da UE, concentrando-se antes na situação atual e nas perspetivas no âmbito do novo quadro financeiro plurianual (QFP).

**05** O presente documento de análise pretende contribuir para uma reflexão estratégica e, assim, proporcionar um contributo aos legisladores e aumentar a sensibilização do público e de outras partes interessadas. Além disso, permite que o TCE adquira conhecimentos e desenvolva competências internas para futuros trabalhos de auditoria nesta área.

**06** Na primeira parte, é apresentada uma visão geral do quadro jurídico, institucional e financeiro da política de defesa da UE. A segunda parte incide na defesa da União, do ponto de vista tanto das capacidades como da indústria, visando apresentar algumas das recentes iniciativas tomadas a nível da UE. Ao longo de todo o documento, são destacados os desafios para uma execução eficaz da política e os principais riscos inerentes às mais recentes ambições e iniciativas da UE, bem como o proposto aumento do financiamento da defesa a nível da União.

**07** Os factos apresentados no presente documento provêm de:

- o uma análise documental, nomeadamente de documentos da UE e de publicações de outras fontes (grupos de reflexão, institutos de investigação, peritos, etc.);
- o entrevistas com funcionários de instituições e organismos da UE e de outras instituições e organizações (por exemplo, NATO e grupos de reflexão).

**08** O documento de análise tem em conta a evolução da política de defesa da UE até 17 de junho de 2019. A Comissão Europeia, o Serviço Europeu de Ação Externa e a Agência Europeia de Defesa tiveram a oportunidade de comentar a versão preliminar do presente documento. As opiniões nele expressas não refletem necessariamente as das instituições e organismos supramencionados.

# 1. Defesa: o papel fundamental dos Estados-Membros

## 1.1 Defesa: um domínio único no quadro jurídico e institucional da UE

### Disposições específicas relativas à defesa nos Tratados

#### A Política Comum de Segurança e Defesa

**09** A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) faz parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A PCSD é enquadrada pelo Tratado da União Europeia (TUE) e visa garantir à UE "uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas"<sup>3</sup>. Além disso, os Estados-Membros têm a obrigação de prestar auxílio e assistência mútua no caso de um Estado-Membro "vier a ser alvo de agressão armada no seu território"<sup>4</sup>.

**10** Um aspeto fundamental da PESC, incluindo a PCSD, é a sua natureza intergovernamental, em que o papel principal cabe aos Estados-Membros. As políticas externa e de defesa são consideradas como poderes, em larga medida, executivos e como símbolos fortes e essenciais da soberania nacional<sup>5</sup>. O TUE destaca a natureza única da PCSD, que está sujeita a regras e procedimentos específicos.

**11** Em particular, o papel das instituições da UE na PCSD é diferente daquele que desempenham no âmbito de outras políticas da União que são executadas no quadro institucional do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (ver

---

<sup>3</sup> Artigo 42º, nº 1, da versão consolidada do Tratado da União Europeia (TUE), JO C 326 de 26.10.2012.

<sup>4</sup> A França recorreu à cláusula de assistência mútua (artigo 42, nº 7, do TUE) pela primeira vez após os ataques terroristas em Paris em 2016.

<sup>5</sup> Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action* (Realizar o potencial dos Tratados da UE – Uma análise artigo a artigo das possibilidades de ação), janeiro de 2019.

ponto 19). A Comissão não tem direito de iniciativa<sup>6</sup> e o Parlamento Europeu não tem poder legislativo. Além disso, com poucas exceções<sup>7</sup>, o Tribunal de Justiça da União Europeia não tem jurisdição sobre a PCSD<sup>8</sup>.

**12** O Tratado da União Europeia prevê várias limitações à ação da PCSD da UE. A primeira limitação importante consiste no respeito das "obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros<sup>9</sup> que veem a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)"<sup>10</sup>. As disposições da PCSD não prejudicam a especificidade das políticas de segurança e defesa dos Estados-Membros no que se refere, por exemplo, à neutralidade.

**13** Em segundo lugar, existem disposições específicas que permitem que os Estados-Membros não participem na cooperação em matéria de defesa. Esta possibilidade foi utilizada pela Dinamarca, que optou pela autoexclusão<sup>11</sup> e não participa na PCSD.

**14** Em terceiro lugar, o TUE limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa, não podendo nomeadamente financiar "despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa"<sup>12</sup>. Esta disposição é aplicável, por exemplo, a despesas com operações militares, que são suportadas pelos Estados-Membros participantes (ver ponto 49). Além disso, os Estados-Membros colocam capacidades civis e militares à disposição da UE para efeitos da aplicação da PCSD, mas a União não pode possuir meios militares.

---

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 42º, nº4, do TUE, as decisões relativas à PCSD são adotadas "sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado-Membro".

<sup>7</sup> Nomeadamente, a apreciação da legalidade de medidas restritivas tomadas pelo Conselho contra indivíduos e pessoas coletivas ou o controlo da execução da PESC por parte das instituições da UE, que "não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União".

<sup>8</sup> Artigo 24º, nº 1, do TUE.

<sup>9</sup> 22 Estados-Membros da UE são aliados no seio da NATO.

<sup>10</sup> Artigo 42º, nº 2, segundo parágrafo, do TUE.

<sup>11</sup> Protocolo 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE.

<sup>12</sup> Artigo 41º, nº 2, do TUE.

**15** Em quarto lugar, dada a primazia da soberania nacional, é normalmente necessária unanimidade para adotar uma decisão do Conselho relativa à PCSD<sup>13</sup>. Em consequência, os Estados-Membros têm poder de veto e podem assim bloquear ou limitar as decisões tomadas a nível da UE.

**16** Em quinto lugar, o Tratado limita explicitamente o âmbito de aplicação da PCSD a "missões no exterior"<sup>14</sup>. Por conseguinte, em termos operacionais, a PCSD está centrada em crises e conflitos externos e não na defesa territorial da União, que na maior parte dos Estados-Membros é da responsabilidade da NATO.

**17** As disposições do TUE relativas à PCSD proporcionam a base jurídica para "a definição gradual de uma política de defesa comum da União", com o objetivo de conduzir "a uma defesa comum"<sup>15</sup>. Para tal, é necessário que os Estados-Membros decidam, por unanimidade, reforçar a cooperação em matéria de defesa no âmbito da União Europeia.

**18** O TUE oferece igualmente oportunidades que ainda não foram exploradas<sup>16</sup>, como a aceleração do financiamento da PCSD e a organização de missões no âmbito desta<sup>17</sup>. Para missões civis, o Conselho pode estabelecer "procedimentos específicos para garantir o rápido acesso às dotações do orçamento da União destinadas ao financiamento [...] nomeadamente às atividades preparatórias". Para a preparação de operações militares, os Estados-Membros podem criar um "fundo de lançamento" coletivo. Porém, até agora, o Conselho não ativou nenhum destes instrumentos.

### **Políticas da UE relacionadas com a defesa no âmbito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**

**19** A ação da UE em matéria de defesa pode assumir igualmente uma dimensão industrial, em que o objetivo da União consiste em apoiar o desenvolvimento de uma

---

<sup>13</sup> Artigo 42º, nº 4, do TUE, com exceções relativas à Agência Europeia de Defesa e ao lançamento da CEP.

<sup>14</sup> Artigo 42.º, nº 1, do TUE.

<sup>15</sup> Artigo 42.º, nº 2, do TUE.

<sup>16</sup> Para uma análise pormenorizada, ver *Unlocking the potential of the EU Treaties - An article-by-article analysis of the scope for action* Realizar o potencial dos Tratados da UE – Uma análise artigo a artigo das possibilidades de ação), Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, janeiro de 2019.

<sup>17</sup> Artigo 41.º, nº 3, do TUE.

base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE) forte e competitiva. Neste domínio, os atos jurídicos relacionados com as políticas da UE, por exemplo o mercado interno, a investigação e a indústria, são regidos pelo TFUE.

## Principais partes interessadas e mecanismos de governação

**20** O quadro institucional e os mecanismos de governação associados à defesa europeia são complexos e envolvem uma vasta rede de partes interessadas, tanto da UE como de países terceiros. A natureza intergovernamental da PCSD é ilustrada pelo papel fundamental desempenhado pelos Estados-Membros e, em consequência, pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da UE neste domínio (ver [anexo II](#)).

**21** O Conselho Europeu, na sua qualidade de órgão superior da União Europeia, define orientações e prioridades políticas gerais. Incumbe-lhe igualmente nomear o Alto Representante para executar a Política Externa e de Segurança Comum, que abrange a PCSD. Em dezembro de 2013, o Conselho Europeu realizou, pela primeira vez, um debate temático sobre a defesa<sup>18</sup>. Desde então, a cooperação europeia em matéria de defesa tem sido um tema recorrente na sua agenda<sup>19</sup>.

**22** O Conselho da UE é responsável pela tomada de decisões relativas à PCSD. Na maior parte dos casos, o Conselho delibera por unanimidade. Não há um Conselho de Defesa específico; contudo, os ministros da defesa reúnem-se numa configuração especial do Conselho dos Negócios Estrangeiros e apoiam-se nas considerações de diversas instâncias preparatórias<sup>20</sup>.

**23** O Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR/VP) é responsável pela apresentação de propostas e pela execução das decisões no âmbito da PCSD. Para o efeito, é assistido pelos serviços e órgãos competentes do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), nomeadamente o Estado-Maior da União Europeia, a Direção da Gestão de Crises e Planeamento, a Capacidade Civil de

---

<sup>18</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 19-20 de dezembro de 2013, EUCO 217/13.

<sup>19</sup> "The European Council's 'rolling agenda' on European defence cooperation" (A "agenda contínua" sobre a cooperação europeia em matéria de defesa), exposição do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, junho de 2018.

<sup>20</sup> A saber, o Comité Político e de Segurança (CPS), o Comité Militar da União Europeia (CMUE), o Grupo Político-Militar (GPM) e o Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM).

Planeamento e Condução e a Capacidade Militar de Planeamento e Condução<sup>21</sup>. O AR/VP é simultaneamente Vice-Presidente da Comissão Europeia e, nessa qualidade, coordena e assegura a coerência da política externa da UE. Na Comissão, o Serviço dos Instrumentos de Política Externa financia missões civis no âmbito da PCSD, estando sob a autoridade direta do AR/VP e trabalhando em estreita colaboração com o SEAE.

**24** Paralelamente, à Comissão incumbe a importante tarefa de promover a competitividade da indústria de defesa europeia (ver pontos **46** e **124 a 127**). O serviço competente neste domínio é a Direção-Geral do Mercado Interno (DG GROW), que é igualmente responsável pelo mercado único de defesa.

**25** Há três agências envolvidas na PCSD: a Agência Europeia de Defesa (AED), o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE) e o Centro de Satélites da União Europeia. Entre elas, a AED, criada em 2004, é chamada a desempenhar um papel central. Com efeito, a Agência apoia o Conselho e os Estados-Membros nos seus esforços para aperfeiçoar as capacidades de defesa da União no domínio da gestão de crises, apoiando também a PCSD. A AED é liderada pelo AR/VP e tem três funções principais<sup>22</sup>:

- 1) importante instrumento intergovernamental de definição de prioridades a nível da UE para apoiar o desenvolvimento de capacidades;
- 2) fórum de cooperação preferencial e estrutura de apoio à gestão a nível da UE para os Estados-Membros participantes se envolverem em atividades de desenvolvimento de capacidades e de tecnologias;
- 3) operador central no que diz respeito às atividades no âmbito da defesa financiadas pela UE.

---

<sup>21</sup> A Capacidade Militar de Planeamento e Condução é um quartel-general de operações permanente estabelecido em 2017. É responsável, a nível estratégico, pelo planeamento operacional e pela condução das missões militares não executivas da UE. Estão em curso três missões de formação da UE: na República Centro-Africana, no Mali e na Somália. Em 19 de novembro de 2018, o Conselho decidiu alargar o âmbito da Capacidade Militar de Planeamento e Condução de modo a permitir-lhe conduzir uma operação militar executiva limitada à dimensão de um agrupamento tático da UE (cerca de 2 000 militares) em 2020.

<sup>22</sup> Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho, de 12 de outubro de 2015, que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa. Em maio de 2017, os ministros da defesa aprovaram as conclusões e recomendações da avaliação de longo prazo da AED, que reforçam o papel da Agência.

**26** O papel do Parlamento Europeu na PCSD é reduzido. Dispõe de uma Subcomissão da Segurança e da Defesa e é regularmente consultado sobre os principais aspetos e as opções de base da PCSD. O Parlamento Europeu avalia regularmente os progressos da PCSD e pode apresentar recomendações ao Conselho ou ao AR/VP. Fora do contexto da PCSD, o Parlamento Europeu, na qualidade de colegislador, examina a capacidade de defesa e os programas de investigação financiados pelo orçamento da UE, como o proposto Fundo Europeu de Defesa (ver ponto **124**). Porém, tem uma reduzida influência nas primeiras fases do processo de planeamento da defesa da UE<sup>23</sup>.

**27** Os direitos de auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE) estão sobretudo associados às fontes de financiamento das várias componentes da PCSD. O TCE não tem mandato para auditar as operações militares da PCSD. O mesmo se aplica à AED, aos projetos por esta financiados e às despesas operacionais da PCSD suportadas pelos Estados-Membros; estas despesas são auditadas por colégios de auditores específicos. Em contrapartida, os projetos relacionados com a defesa financiados pelo orçamento da UE estão sujeitos à auditoria do TCE. Tal é também o caso das missões civis da PCSD, que são financiadas pelo orçamento geral da UE e sobre as quais o TCE emitiu dois relatórios especiais nos últimos anos<sup>24</sup>.

## Operações e missões da PCSD

**28** A componente operacional da PCSD traduziu-se em 35 missões e operações civis e militares destacadas desde 2003 em todo o mundo. Há diferenças importantes em termos de objetivos, condução e financiamento entre estes dois tipos de missão. As missões e operações militares implicam o destacamento de militares dos Estados-Membros da UE para pôr termo à violência e restaurar a paz. Em 2017, a UE realizou seis missões militares, que envolveram cerca de 3 200 militares. As missões civis envolvem pessoal civil, principalmente destacado pelos Estados-Membros, como juizes ou membros das forças policiais, para prestar assistência na reconstrução das instituições de um país após um conflito, ministrando formação e prestando

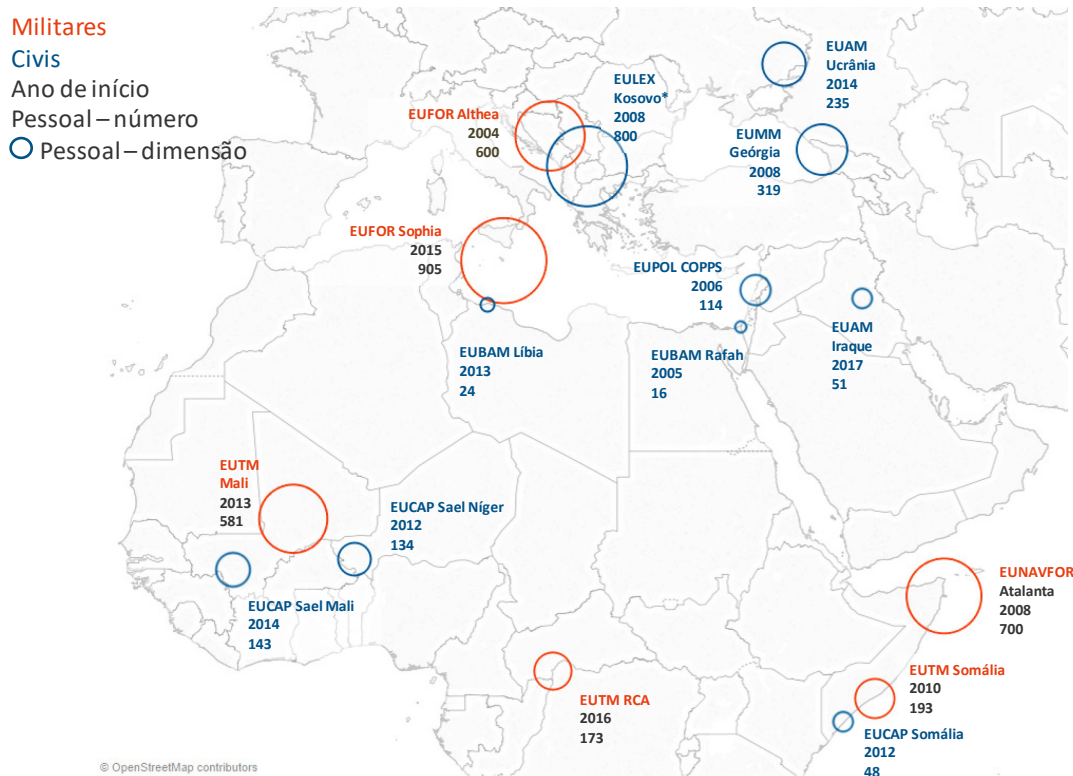
---

<sup>23</sup> Daniel Fiott, *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments* (O controlo do Fundo Europeu de Defesa pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais), estudo encomendado pela Subcomissão SEDE, abril de 2019.

<sup>24</sup> Relatório Especial nº 15/2018 "Reforçar as capacidades das forças de segurança interna no Níger e no Mali: progressos reduzidos e lentos" e Relatório Especial nº 7/2015 "A missão de polícia da UE no Afeganistão: resultados desiguais".

aconselhamento às autoridades nacionais. Em 2017, cerca de 1 880 pessoas participaram em 10 missões civis (ver *figura 1*).

### Figura 1 – Localização e dimensão das missões e operações da PCSD – dezembro de 2017



\* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

Fonte: TCE, com base no SEAE, Relatório anual de 2017 das missões e operações da PCSD e "EUISS Yearbook of European Security 2018" (Anuário da segurança europeia de 2018 do IESUE).

## Cooperação em matéria de defesa na Europa e no mundo

**29** A UE é um de vários quadros de cooperação no domínio da defesa. A PCSD faz parte de uma complexa arquitetura europeia de segurança e defesa que é moldada por uma multiplicidade de quadros ou "agrupamentos" de cooperação, a nível bilateral ou multilateral, fora do quadro institucional da UE. Nos últimos anos, estes agrupamentos têm vindo a aumentar tanto em termos quantitativos como qualitativos<sup>25</sup>. Estas iniciativas assumem natureza e dimensões diversas e operam

<sup>25</sup> Dick Zandee, "Clusters: the Drivers of European Defence" (Agrupamentos: os motores da defesa europeia), Nação e Defesa nº 150, 2018.

tanto no domínio i) do desenvolvimento e aquisição de capacidades como ii) das operações.

**30** Duas organizações internacionais – a NATO e as Nações Unidas (ONU) – desempenham um papel crucial no domínio da manutenção da paz e noutras operações civis e militares.

## **NATO**

**31** A NATO é a mais poderosa aliança militar do mundo. As suas tarefas principais são a defesa coletiva, a gestão de crises e a cooperação para a segurança<sup>26</sup>. O princípio da defesa coletiva que implica a assistência mútua entre aliados está consagrado no tratado constitutivo da NATO<sup>27</sup>.

**32** Dado terem membros comuns<sup>28</sup>, a UE e a NATO partilham desafios de segurança comuns e, em consequência, interesses de defesa comuns. Para a maioria dos Estados-Membros da UE, a defesa europeia comporta principalmente duas importantes vertentes: a capacidade de autodefesa dos Estados-Membros e a defesa coletiva assegurada pela NATO. Neste contexto, a cooperação UE-NATO constitui um pilar integrante do trabalho da União Europeia com vista a reforçar a segurança e a defesa europeias<sup>29</sup>. Como indicado na estratégia global da UE<sup>30</sup>, para a maioria dos Estados-Membros da UE a NATO continua a ser o quadro de base em matéria de defesa coletiva. Simultaneamente, o facto de alguns Estados-Membros da UE não serem membros da NATO "deve implicar uma revisão das suas obrigações no contexto da União Europeia de Defesa"<sup>31</sup>. Tal não impede que a cooperação com os

---

<sup>26</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_133127.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm).

<sup>27</sup> Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte.

<sup>28</sup> 22 Estados-Membros da UE são aliados no seio da NATO e seis Estados-Membros da UE (Irlanda, Chipre, Malta, Áustria, Finlândia e Suécia) não fazem parte da NATO, enquanto vários membros da NATO não fazem parte da UE (Albânia, Canadá, Estados Unidos, Islândia, Montenegro, Noruega e Turquia).

<sup>29</sup> Terceiro relatório intercalar relativo à aplicação do conjunto comum de propostas aprovado pelos Conselhos da UE e da NATO em 6 de dezembro de 2016 e 5 de dezembro de 2017, junho de 2018.

<sup>30</sup> "Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia", junho de 2016.

<sup>31</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de junho de 2018, sobre as relações entre a UE e a NATO (2017/2276(INI)).

Estados-Membros da UE que não fazem parte da NATO seja "parte integrante da cooperação UE-[NATO]"<sup>32</sup>.

**33** Para cumprir a sua missão de dissuasão e defesa coletiva, a NATO tem o objetivo de cobrir toda a gama de capacidades, incluindo nucleares, convencionais e de defesa contra mísseis balísticos. A NATO possui uma cadeia de comando político-militar bem definida, apoiada por uma estrutura de comando composta por quartéis-generais multinacionais permanentes aos níveis de comando estratégico, operacional e de componentes<sup>33</sup>, com cerca de 6 800 efetivos. Além disso, através da estrutura de forças da NATO, os países membros disponibilizam forças e quartéis-generais, de forma permanente ou temporária, para as suas operações.

**34** As relações entre a UE e a NATO foram formalizadas em 2001 e levaram à construção progressiva de uma parceria estratégica. Na sequência da declaração conjunta UE-NATO<sup>34</sup> de 2016, está a ser executado um conjunto de 74 medidas em diversos domínios destinadas a reforçar a cooperação: ameaças híbridas, cooperação operacional, incluindo assuntos marítimos, cibersegurança e defesa, capacidades de defesa, investigação e indústria de defesa, exercícios, reforço das capacidades de defesa e de segurança e diálogo UE-NATO.

## A ONU

**35** Desde o início das missões e operações da PCSD, em 2003, a União Europeia e as Nações Unidas têm atuado como parceiras no domínio da gestão de crises e das operações de manutenção da paz civis, policiais e militares. Na realidade, a maior parte das missões e operações da PCSD são realizadas nas mesmas zonas geográficas que as missões das Nações Unidas, o que cria condições para uma maior cooperação. Em setembro de 2018, a UE e a ONU reforçaram a sua parceria estratégica em matéria de operações de manutenção da paz e de gestão de crises para o período 2019-2021.

**36** Coletivamente, a UE e os seus Estados-Membros são os maiores contribuintes em termos financeiros para o sistema da ONU. Em 2017, os Estados-Membros da UE

---

<sup>32</sup> Conclusões do Conselho sobre o terceiro relatório intercalar relativo à aplicação do conjunto comum de propostas aprovado pelos Conselhos da UE e da NATO, junho de 2018.

<sup>33</sup> "The NATO Command Structure" (A estrutura de comando da NATO), ficha informativa da NATO, fevereiro de 2018.

<sup>34</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>. Em 10 de julho de 2018, foi assinada uma segunda declaração conjunta, disponível em [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf).

financiaram mais de 31% do orçamento para operações de manutenção da paz da ONU<sup>35</sup>. Em 2019, quase 6 000 militares, polícias e peritos, ou seja, cerca de 6,5% do pessoal de manutenção da paz da ONU, eram oriundos de Estados-Membros da UE<sup>36</sup>. Ocasionalmente, como aconteceu na Bósnia-Herzegovina ou, anteriormente, na República Democrática do Congo, missões da UE renderam missões das Nações Unidas.

## 1.2 A evolução recente a nível da UE: um novo nível de ambição

### A estratégia global da UE e o Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa

**37** A estratégia global da UE<sup>37</sup> proporciona uma visão estratégica que sustenta a política externa da União<sup>38</sup>. Baseia-se em cinco prioridades, incluindo a segurança da União, e numa abordagem integrada dos conflitos e crises<sup>39</sup>.

**38** A estratégia global da UE refere a autonomia estratégica como um objetivo da União. Esta é definida como a capacidade de agir e cooperar com os parceiros

---

<sup>35</sup> "The European Union at the United Nations" (A União Europeia nas Nações Unidas), ficha informativa, 21.9.2018.

<sup>36</sup> No total, no início de 2019, prestaram serviço em operações de manutenção da paz da ONU 89 480 pessoas, das quais 5 965 oriundas de Estados-Membros da UE. ONU, "Summary of Troop Contributing Countries by Ranking" (Síntese dos países que contribuem com militares, por posição), 28.2.2019.

<sup>37</sup> "Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte – Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia", junho de 2016.

<sup>38</sup> No seguimento de um processo iniciado em dezembro de 2013, o Conselho Europeu de junho de 2015 mandatou a AR/VP para dar "continuidade ao processo de reflexão estratégica com vista a preparar uma estratégia global da UE no domínio da política externa e de segurança, em estreita colaboração com os Estados-Membros". O Conselho Europeu congratulou-se com a estratégia global da UE em junho de 2016 e o Conselho aprovou conclusões sobre a sua execução em novembro de 2016.

<sup>39</sup> As cinco prioridades são as seguintes: "a segurança da nossa União; resiliência dos Estados e das sociedades a leste e a sul; uma abordagem integrada dos conflitos; ordens regionais de cooperação; governação mundial para o século XXI".

internacionais e regionais sempre que possível, preservando a capacidade de atuar de forma autónoma onde e quando necessário<sup>40</sup>.

**39** Com base na estratégia global da UE e no subsequente plano de execução em matéria de segurança e defesa, em novembro de 2016 o Conselho estabeleceu o nível de ambição da UE<sup>41</sup> (ver *caixa 1*).

### Caixa 1

#### O nível de ambição da UE

O nível de ambição da UE tem uma dimensão política e uma militar<sup>42</sup> e decorre de sucessivos textos redigidos entre 1999 e 2016.

#### Dimensão política

Numa perspetiva política, o mais recente nível de ambição da União encontra-se definido na estratégia global da UE e no plano de execução em matéria de segurança e defesa. Esta estratégia refere três prioridades estratégicas no domínio da segurança e da defesa: i) responder a conflitos e crises externos; ii) reforçar as capacidades dos parceiros; iii) proteger a União e os seus cidadãos<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> "Implementation Plan on Security and Defence" (Plano de execução em matéria de segurança e defesa), 14.11.2016.

<sup>41</sup> Conclusões do Conselho sobre a execução da Estratégia Global da UE no domínio da Segurança e da Defesa, 14.11.2016.

<sup>42</sup> "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit" (Proteger a Europa: realizar o nível de ambição militar da UE no contexto do Brexit), IIEE e DGAP, novembro de 2018.

<sup>43</sup> As três prioridades estratégicas foram explicadas mais pormenorizadamente nas conclusões do Conselho sobre a execução da Estratégia Global da UE no domínio da Segurança e da Defesa, de 14.11.2016.

### Dimensão militar

Numa perspetiva militar, estes objetivos requerem "a gama completa de capacidades de defesa"<sup>44</sup>. Porém, a estratégia global da UE não motivou uma revisão completa dos tipos de operações que a União e os seus Estados-Membros devem ter condições para realizar<sup>45</sup>. O atual nível de ambição militar ainda decorre i) do TUE e ii) dos objetivos globais<sup>46</sup>.

- Nos termos do TUE<sup>47</sup>, a UE e os seus Estados-Membros devem poder realizar as seguintes operações: "as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos"<sup>48</sup>.
- Os objetivos globais referem a capacidade de mobilizar rapidamente 50 000 a 60 000 pessoas para as tarefas mais exigentes no prazo de 60 dias e de as manter durante pelo menos um ano<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> "Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte – Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia", junho de 2016.

<sup>45</sup> "*Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*" (Proteger a Europa: realizar o nível de ambição militar da UE no contexto do Brexit), IIEE e DGAP, novembro de 2018.

<sup>46</sup> Os objetivos globais exprimem o objetivo da política da UE no que diz respeito a tarefas de gestão de crises, incluindo o nível de ambição militar. A mais recente formulação remete para as metas fixadas para 2010.

<sup>47</sup> Artigo 43.º, nº 1, do TUE.

<sup>48</sup> O anexo às conclusões do Conselho sobre a execução da estratégia global da UE na área da segurança e da defesa, de 14.11.2016, ilustra melhor os tipos de possíveis missões civis e operações militares da PCSD decorrentes do nível de ambição da União.

<sup>49</sup> Com base na ambição acordada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2008, a UE deve estar em condições de realizar simultaneamente uma série de missões e operações civis e militares a partir de diferentes cenários.

**40** Em novembro de 2016, a Comissão apresentou um Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa<sup>50</sup> que aborda os aspetos industriais da defesa. O plano prevê:

- o a criação de um Fundo Europeu de Defesa<sup>51</sup> para apoiar uma indústria de defesa competitiva e inovadora na Europa;
- o a promoção do investimento em pequenas e médias empresas (PME) e em empresas de média capitalização da cadeia de abastecimento da defesa, através de fundos da União e de apoio financeiro do Banco Europeu de Investimento<sup>52</sup> para tecnologias de dupla utilização;
- o reforçar o mercado único da defesa através da aplicação eficaz da diretiva relativa aos contratos públicos no setor da defesa<sup>53</sup> e da diretiva relativa às transferências no domínio da defesa<sup>54</sup>.

## Despesa com a defesa na UE

**41** A despesa relacionada com a defesa na UE inscreve-se em três categorias:

- 1) despesa nacional dos Estados-Membros;
- 2) despesa do orçamento da UE;

---

<sup>50</sup> Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa, Comunicação da Comissão, COM(2016) 950 final, novembro de 2016.

<sup>51</sup> Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

<sup>52</sup> No âmbito da Iniciativa para a Segurança Europeia, o Banco Europeu de Investimento irá disponibilizar, no período 2018-2020, seis mil milhões de euros de financiamento para investigação e desenvolvimento de dupla utilização, cibersegurança e segurança civil. "*The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018*" (Quadro operacional e plano de atividades do Grupo BEI para 2018), 12.12.2017.

<sup>53</sup> Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança.

<sup>54</sup> Diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade.

- 3) mecanismos que fazem parte do quadro da UE mas que são financiados pelos Estados-Membros à margem do orçamento da União (principalmente acordos intergovernamentais)<sup>55</sup>.

**42** O nível superior de ambição da UE traduz-se num aumento significativo do montante reservado para a defesa no orçamento da União, em especial para o próximo QFP (ver ponto 52). Embora deva aumentar num futuro próximo, a despesa da UE no domínio da defesa é pouco relevante (em média, cerca de três mil milhões de euros por ano), representando menos de 2% da despesa militar total dos Estados-Membros. Com efeito, a despesa neste domínio é incorrida principalmente a nível nacional.

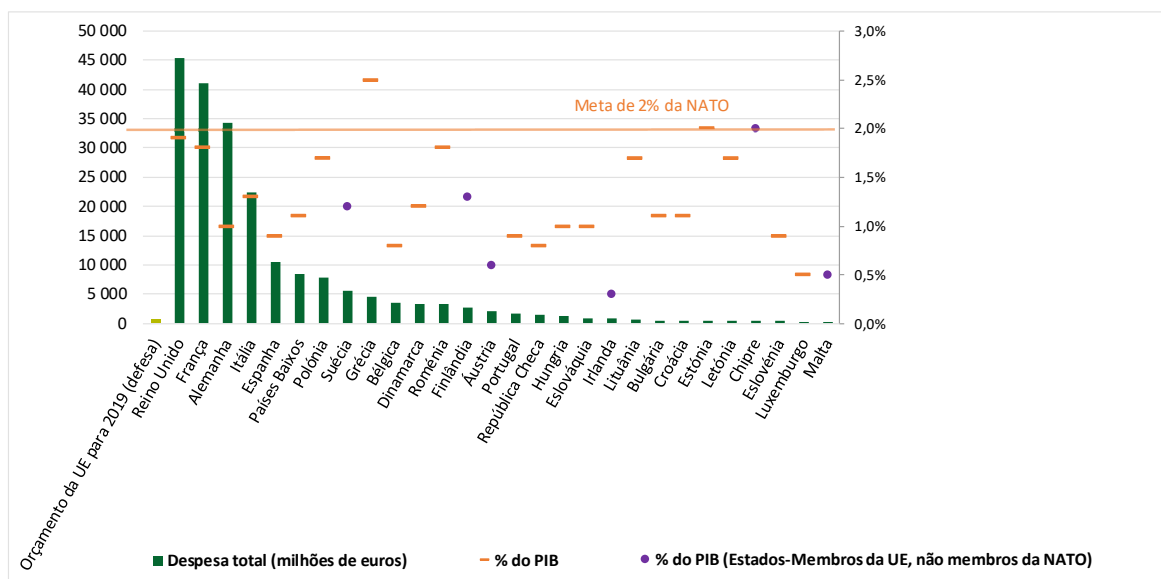
### **Orçamentos nacionais dos Estados-Membros**

**43** Só em 2017, os 28 Estados-Membros da UE reservaram mais de 200 mil milhões de euros de despesa pública para o domínio da defesa. Os orçamentos de defesa nacionais são muito superiores ao orçamento de defesa da UE: no total, representam cerca de 75 vezes a despesa da União com a defesa no âmbito do QFP atual. A [figura 2](#) apresenta a despesa global com defesa por Estado-Membro da UE em 2017.

---

<sup>55</sup> Na realidade, a despesa incluída nesta rubrica é parte da despesa nacional dos Estados-Membros da UE a que se refere a alínea 1). É apresentada separadamente por razões de clareza.

**Figura 2 – Despesa com defesa na UE – orçamentos nacionais em 2017<sup>56</sup>**



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

## Orçamento da UE

**44** A utilização do orçamento da UE para a defesa é limitada na natureza (pelo Tratado, ver ponto 14) e no montante. O principal programa de financiamento para este propósito é o capítulo do orçamento relativo à Política Externa e de Segurança (PESC), apresentado no [quadro 1](#).

<sup>56</sup> Para efeitos de comparação, é incluído o financiamento da defesa no orçamento da UE para 2019.

### Quadro 1 – Principais rubricas orçamentais operacionais relacionadas com ações da PESC e despesas de segurança/defesa, QFP 2014-2020

Rubrica orçamental	Rubrica	Orçamento de 2019 (milhões de euros)	2014-2020 (milhões de euros)
<b>Política Externa e de Segurança Comum</b>			
19 03 01	PESC: Apoio à preservação da estabilidade através de missões no âmbito da política externa e de segurança comum (PESC) e dos Representantes Especiais da União Europeia	314	2 066
19 03 02	PCSD: Apoio à não proliferação e ao desarmamento	20	
<b>Instrumento para a Estabilidade e a Paz</b>			
19 02 01	Desenvolvimento de capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento	30	100
19 02 02			
21 05 01			
<b>Competitividade e capacidade de inovação na indústria da defesa</b>			
02 04 77	Ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR)	25	90
02 07 01	Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (PEDID)	245	500
<b>TOTAL</b>		<b>634</b>	<b>2 756</b>

Fonte: TCE.

**45** O orçamento da UE financia unicamente missões civis da PCSD, sendo as operações militares financiadas pelos Estados-Membros (ver ponto **49**). Além disso, com base nas disposições do TFUE, o orçamento da União é utilizado para apoiar atividades de investigação e desenvolvimento orientadas para a defesa.

**46** Com efeito, o lançamento de dois programas-piloto (a PADR, ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa, e o PEDID, Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa) ilustra o aumento do financiamento da UE no domínio da defesa. No que respeita à investigação, desde 2017, a PADR permite que projetos de investigação para fins militares sejam, pela primeira vez, financiados diretamente pelo orçamento da UE (ver pontos **124** a **127**).

**47** Além do financiamento consagrado a projetos de investigação e desenvolvimento com aplicação na defesa, o orçamento da UE também apoia tecnologias de dupla utilização. Em função dos seus objetivos, as empresas europeias do setor da defesa podem aceder a uma série de programas de financiamento, designadamente a fundos

destinados a aumentar a competitividade das empresas e das PME (COSME) e a sistemas de satélite para navegação e observação da Terra (Galileo e Copernicus)<sup>57</sup>.

### **Mecanismos da UE financiados pelos Estados-Membros à margem do orçamento da UE**

**48** Vários mecanismos a nível europeu, como é o caso da Agência Europeia de Defesa (AED), são financiados diretamente pelos Estados-Membros da UE. O orçamento geral da Agência é financiado pela contribuição dos Estados-Membros<sup>58</sup>. Além disso, os Estados-Membros da UE podem decidir, numa base casuística e em função das necessidades nacionais, se pretendem participar em projetos da Agência.

**49** Na sua vertente operacional, as missões militares da PCSD são financiadas pelos Estados-Membros participantes através de dois canais: i) disponibilização de pessoal, serviços e ativos, financiados a nível nacional, de acordo com o princípio de que " os custos recaem sobre quem neles incorre", e ii) um mecanismo de partilha conhecido como "Athena".

**50** O Athena é um instrumento extraorçamental que agrupa fundos dos Estados-Membros<sup>59</sup>, financiando os custos comuns<sup>60</sup> das operações militares da UE. Assume apenas uma pequena parte dos custos totais (5%-15%), sendo a esmagadora maioria destes<sup>61</sup> suportada diretamente pelos Estados-Membros individualmente. Seis operações militares da UE em curso recebem atualmente financiamento do Athena, o que representa um orçamento anual de cerca de 78 milhões de euros. A *figura 3* ilustra as fontes de financiamento, de acordo com a natureza dos custos e os tipos de missões da PCSD.

---

<sup>57</sup> Para uma lista completa dos fundos da UE destinados a apoiar projetos civis e de dupla utilização, consultar o [Portal de Financiamento da AED](#). As empresas estabelecidas na Europa podem igualmente receber apoio da Rede Europeia de Regiões ligadas à Defesa ([www.endr.eu](http://www.endr.eu)), cujo objetivo consiste em aumentar o número de projetos no domínio da defesa que têm acesso a financiamento da UE.

<sup>58</sup> Em 2018, o orçamento geral da AED foi de 33 milhões de euros e o seu orçamento total foi de cerca de 94 milhões de euros.

<sup>59</sup> Os Estados-Membros contribuem de acordo com uma escala de Rendimento Nacional Bruto. Os países terceiros que participam em missões da PCSD contribuem numa base casuística.

<sup>60</sup> Como custos de funcionamento de quartéis-generais, infraestruturas, serviços médicos, etc.

<sup>61</sup> Custos relacionados com militares, equipamento, etc.

**Figura 3 – Financiamento das missões da PCSD**

		Fonte de financiamento		
		Orçamento geral da UE	Estados-Membros (excluindo a Dinamarca)	
			Mecanismo Athena (financiamento coletivo)	Financiamento nacional
Missões da PCSD	Civis	Custos administrativos* e operacionais		
	Militares	Custos administrativos*	Custos operacionais comuns	Custos operacionais específicos

\* O orçamento da UE apenas pode cobrir os custos administrativos incorridos pelas instituições da União (artigo 41º, nº 1, do TUE).

Fonte: TCE.

**51** Igualmente à margem do orçamento da UE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento apoia os esforços da União Africana no domínio da paz e da segurança – incluindo instrução ou equipamento militar para operações lideradas por países de África – através do Mecanismo de Apoio à Paz em África (FPA)<sup>62</sup>.

### Propostas para o futuro

**52** A proposta da Comissão para o QFP de 2021-2027 reflete a ambição de que a defesa desempenhe um papel de maior destaque no futuro. Os cerca de 22,5 mil milhões de euros atribuídos à defesa no orçamento da UE<sup>63</sup> representam um substancial aumento em relação aos 2,8 mil milhões de euros atribuídos no período de 2014-2020. A *figura 4* apresenta as principais mudanças entre o QFP em vigor e as propostas para o próximo.

**53** Prevê-se que os instrumentos extraorçamentais desempenhem um papel significativo no futuro financiamento de ações operacionais no âmbito da PESC que

<sup>62</sup> Para uma visão geral do Mecanismo de Apoio à Paz em África, ver o Relatório Especial nº 20/2018 "Arquitetura de Paz e Segurança Africana: é necessário reorientar o apoio da UE".

<sup>63</sup> 13 mil milhões de euros propostos para o Fundo Europeu de Defesa, 6,5 mil milhões de euros atribuídos à mobilidade militar e 3 mil milhões de euros propostos para a PESC.

tenham implicações militares ou de defesa<sup>64</sup>, conforme ilustrado pela proposta de criação de um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz fora do âmbito do QFP.

**54** O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, com um valor previsto de 10,5 mil milhões de euros para o período de 2021-2027, assenta nos mecanismos existentes<sup>65</sup> e combina-os num único fundo, visando superar as suas limitações e lacunas e "melhorar a capacidade da União para preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional"<sup>66</sup>. A proposta centra-se em três domínios principais:

- 1) facilitar operações militares da UE, disponibilizando um fundo permanente que alarga o âmbito de aplicação dos custos comuns em relação aos abrangidos pelo mecanismo Athena<sup>67</sup>;
- 2) alargar o âmbito do financiamento pela UE de operações de apoio à paz a favor de Estados terceiros e de organizações internacionais à escala mundial<sup>68</sup>;
- 3) alargar o apoio da UE a atividades de desenvolvimento de capacidades em prol das forças armadas de países parceiros.

---

<sup>64</sup> Mecanismo Europeu de Apoio à Paz: um fundo extraorçamental da UE destinado a consolidar a paz e a reforçar a segurança internacional, ficha informativa do SEAE, junho de 2018.

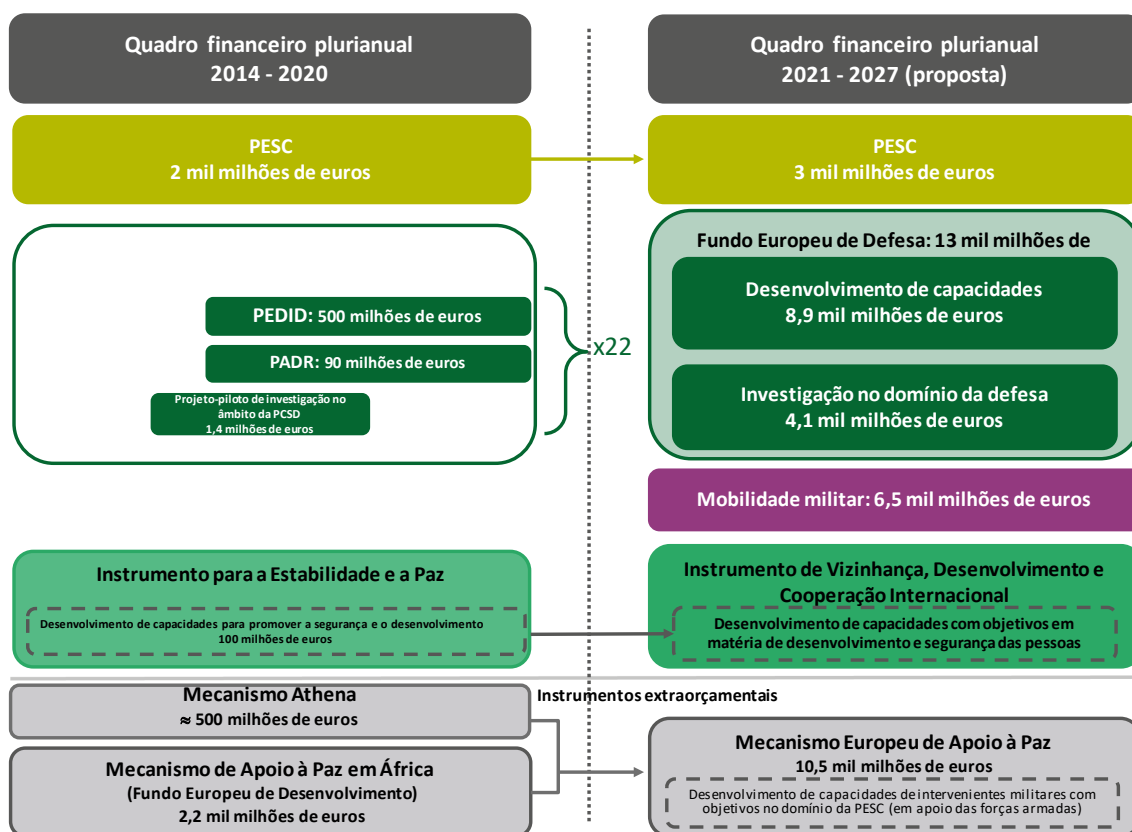
<sup>65</sup> O Mecanismo de Apoio à Paz em África e o mecanismo Athena.

<sup>66</sup> Proposta, de 13 de junho de 2018, da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com o apoio da Comissão, relativa a uma decisão do Conselho que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (HR(2018) 94).

<sup>67</sup> Em consequência, prevê-se que os custos comuns de uma operação militar passem a representar 35%-45% dos custos gerais de missão, contra os 5%-15% abrangidos pelo atual mecanismo Athena.

<sup>68</sup> No quadro do Mecanismo de Apoio à Paz em África, este apoio está atualmente limitado a África e à União Africana.

**Figura 4 – Mudanças propostas no financiamento da defesa pela UE**



Fonte: TCE.

### 1.3 Riscos inerentes à nova ambição da UE em matéria de defesa

**55** As iniciativas da UE no âmbito da defesa representam tentativas num domínio pouco explorado pela União no passado. As declarações políticas associadas às novas iniciativas criaram expectativas a que a UE pode não ser capaz de corresponder<sup>69</sup>. Na presente situação, existe o risco de não terem sido definidos objetivos adequados e de não existirem sistemas capazes de acomodar um tão importante aumento da despesa da União e o novo nível de ambição estabelecido na estratégia global da UE.

<sup>69</sup> S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?" (A abordagem modular da UE à integração da defesa: uma CEP abrangente, ambiciosa e juridicamente vinculativa?), 2018.

## Uma ambição para a política de defesa da UE

**56** A defesa constitui um domínio específico que se encontra no cerne da soberania nacional. Em consequência, as decisões da UE nesta matéria são o resultado de um processo político que implica um compromisso entre várias lógicas e interesses.

**57** Neste contexto, há diferenças estratégicas evidentes entre os Estados-Membros da UE<sup>70</sup>, que:

- o não têm uma perceção comum das ameaças;
- o têm diferentes quadros institucionais com diferentes regras de participação e uma grande diversidade de pontos de vista relativamente ao uso da força militar;
- o em última análise, não têm uma visão comum quanto ao papel da UE.

**58** A título de exemplo, alguns Estados-Membros tendem a concentrar-se na defesa do território contra as ameaças militares colocadas pela Rússia, enquanto outros estão mais orientados para desafios de segurança originários do Norte da África e do Médio Oriente<sup>71</sup>. Alguns Estados-Membros têm uma tradição de neutralidade, enquanto outros estão dispostos a participar em operações de largo espectro.

**59** Neste contexto, alguns conceitos, como os de "autonomia estratégica" ou de "exército europeu", são latos e vagos. Expressões como estas podem ser apreendidas como contraproducentes para as relações e a cooperação com a NATO, algo que é crucial para a maior parte dos Estados-Membros da UE.

### Autonomia estratégica e nível de ambição

**60** A autonomia estratégica da Europa é um dos conceitos fundamentais da estratégia global da UE (ver pontos [37](#) a [39](#))<sup>72</sup>. Contudo, o facto de os

---

<sup>70</sup> J-D. Giuliani, "Defence: Europe's awakening" (Defesa: o despertar da Europa), European issues nº 474, Fondation Robert Schuman, maio de 2018.

<sup>71</sup> "In Defence of Europe: Defence integration as a response to Europe's strategic moment" (Em defesa da Europa: a integração da defesa como resposta ao momento estratégico da Europa), nota estratégica do Centro Europeu de Estratégia Política (CEEP), junho de 2015.

<sup>72</sup> O conceito é regularmente referido em documentos oficiais da União Europeia. Por exemplo, o Conselho de junho de 2019 afirmou que, "ao dar uma resposta às necessidades presentes e futuras da Europa em matéria de segurança e de defesa, a UE está a reforçar a

Estados-Membros não terem uma interpretação comum quanto àquilo que tal autonomia implica significa que o nível de ambição política desta estratégia não teve tradução integral em termos militares<sup>73</sup>. Tanto o conceito de autonomia estratégica como o nível de ambição, incluindo a referência à "gama completa de capacidades de defesa", são vagos quanto ao seu significado em termos de defesa<sup>74</sup>.

**61** A estratégia global da UE, em especial a sua terceira prioridade estratégica, a proteção da Europa e dos cidadãos europeus, carece de uma expressão militar clara, completa e pormenorizada. Há perguntas cruciais que permanecem sem resposta, por exemplo: está o nível de ambição de autonomia da UE limitado a operações fora da União? Ou significa que os Estados-Membros devem igualmente ser capazes de defender o seu próprio território<sup>75</sup>? Deste modo, alguns especialistas consideram que existe alguma confusão sobre os objetivos da UE no domínio da defesa<sup>76</sup>.

**62** Além disso, o elevado nível de ambição da estratégia global da UE (ver [caixa 1](#)) contrasta com os recursos disponíveis e as capacidades pertinentes dos Estados-Membros. Vários países da União têm dificuldade até em assegurar a sua contribuição no âmbito da NATO<sup>77</sup>, que é a principal rede de defesa para a maioria dos Estados-Membros (ver [figura 2](#)). Existe, pois, uma clara discrepância entre o que se espera dos Estados-Membros e aquilo que estes podem aceitar e cumprir<sup>78</sup>.

---

sua capacidade de agir como garante de segurança, a sua autonomia estratégica e a sua capacidade de cooperar com os parceiros".

<sup>73</sup> Jo Coelmont, "*European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?*" (Autonomia estratégica europeia: que nível militar de ambição?), março de 2019.

<sup>74</sup> Thierry Tardy, "*The return of European Defence?*" (O regresso da defesa europeia?), *European issues* nº 474, Fondation Robert Schuman, maio de 2018.

<sup>75</sup> Sven Biscop, "*EU-NATO relations: a long-term perspective*" (Relações UE-NATO: uma perspetiva a longo prazo), *Nação e Defesa*, novembro de 2018.

<sup>76</sup> Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "*A European Army to do what?*" (Um exército europeu para fazer o quê?), abril de 2019.

<sup>77</sup> Na cimeira do País de Gales, em 2014, os Estados membros da NATO comprometeram-se a gastar, pelo menos, 2% do seu PIB em defesa em 2024.

<sup>78</sup> Herbert Sailer, "*EU Capability Development*" (Desenvolvimento de capacidades da UE), *PSDC Handbook* (Manual da PCSD), maio de 2017.

## "Exército Europeu"

**63** Embora não seja referido em documentos oficiais recentes da UE, o conceito de um exército europeu tem sido objeto de renovada e generalizada atenção nas esferas pública e política, pelo que merece maior atenção no presente documento de análise. Com efeito, a criação de um exército europeu, que já havia sido evocada na década de 1950<sup>79</sup>, é um conceito recorrente no domínio da defesa e que voltou a ser abordado recentemente. Todavia, as declarações políticas sobre a sua criação são ambíguas e irrealistas quanto ao futuro previsível<sup>80</sup>. Alguns ex-militares têm questionado a pertinência de um exército europeu, demonstrando assim que não existem os pré-requisitos para a sua criação<sup>81</sup>.

**64** Os Estados-Membros da UE não estão todos de acordo acerca do significado de "defesa europeia". A ausência de uma cultura estratégica comum ou de uma visão comum sobre o uso da força, a par de um processo de decisão baseado na unanimidade, fazem com que seja pouco provável que os Estados-Membros venham a alcançar um consenso sobre a mobilização de forças militares para intervenções de largo espectro<sup>82</sup>. Alguns especialistas consideram que, se levado longe demais, o conceito de exército europeu pode gerar divisões mais profundas entre os Estados-Membros da UE<sup>83</sup>.

**65** Esta situação explica por que motivo os anteriores destacamentos de forças não foram realizados sob a bandeira da UE, mas antes a nível nacional ou no âmbito de coligações casuísticas. Por exemplo, os agrupamentos táticos da UE nunca foram mobilizados, apesar de estarem operacionais desde 2007. As 35 missões e operações realizadas no âmbito da PCSD foram principalmente de natureza civil ou consistiram

---

<sup>79</sup> O Tratado que instituiria a "Comunidade Europeia de Defesa", em 1952, previa forças armadas comuns, um orçamento comum e instituições comuns.

<sup>80</sup> Sophia Besch, Centre for European Reform, "*An EU Army? Four reasons it will not happen*" (Um exército da UE? Quatro razões por que não vai ser criado), maio de 2016.

<sup>81</sup> Por exemplo, o [General Charles-Henri Delcour](#), antigo Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas da Bélgica.

<sup>82</sup> Dick Zandee, "*Core Groups: The Way to Real European Defence*" (Grupos nucleares: o caminho para uma verdadeira defesa europeia), Egmont Royal Institute for International Relations, fevereiro de 2017.

<sup>83</sup> Ver, por exemplo, Vladimir Bilcik, "*After the EU global strategy: Consulting the Experts*" (Depois da estratégia global da UE: consultar os especialistas), 2016.

em operações militares de baixa intensidade centradas na gestão de crises<sup>84</sup>. A UE não participou nas operações militares mais exigentes, como as realizadas na Líbia ou na Síria. Além disso, não esteve envolvida na defesa e dissuasão, no sentido estrito de proteção militar de territórios e de populações na Europa<sup>85</sup>.

**66** De acordo com uma análise a publicações sobre o tema<sup>86</sup>, um verdadeiro exército que fosse credível exigiria vários elementos essenciais, nomeadamente<sup>87</sup>:

- o uma força permanente financiada por um orçamento comum;
- o um planeamento de defesa comum para desenvolver e adquirir capacidades comuns;
- o capacidades militares autónomas, incluindo estruturas de comando e controlo plenamente desenvolvidas;
- o um processo de decisão eficaz, com uma cadeia de comando única e uma liderança clara, com autoridade e legitimidade para mobilizar as forças armadas;
- o controlo civil e democrático sobre os militares e a utilização das forças armadas.

**67** É evidente que é pouco provável que estes elementos estejam presentes a nível da UE num futuro próximo. A construção do chamado exército da UE implica a transferência de poderes soberanos nacionais para o nível supranacional da União, algo a que vários Estados-Membros se opõem<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army to do what?" (Um exército europeu para fazer o quê?), abril de 2019.

<sup>85</sup> Claudia Major, Carnegie Europe, "Credible EU defence means rethinking sovereignty" (Uma defesa da UE credível significa repensar a soberania), junho de 2017.

<sup>86</sup> Por exemplo, Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "A European Army in what form?" (Um exército europeu sob que forma?), abril de 2019.

Judy Dempsey e contribuições de peritos, Carnegie Europe, "Does the EU need its own Army?" (A UE precisa de um exército próprio?), março de 2015.

<sup>87</sup> Estes elementos não constituem uma lista exaustiva dos requisitos para a criação de um exército.

<sup>88</sup> Claire Mills, "EU Defence: Where is it heading?" (Para onde vai a defesa da UE?), maio de 2019.

**68** Em termos de capacidades, a criação de um exército requer bastante tempo e dinheiro. Para ilustrar os montantes em causa – e sem fornecer uma estimativa do orçamento necessário para criar um exército – os membros da NATO que pertencem à UE teriam de investir um montante adicional de 90 mil milhões de euros por ano apenas para cumprir a meta de 2% do PIB, o que representa um aumento de 45% em relação ao seu nível de despesas de 2017<sup>89</sup>.

## Coerência com a NATO

**69** A coerência das iniciativas da UE e as sinergias com outras estruturas, em especial com a NATO, são essenciais. Dado que os Estados-Membros participam em vários quadros de cooperação (ver ponto 29), esse facto pode diluir os benefícios respetivos e conduzir à concorrência entre práticas e à duplicação de processos.

**70** A afirmação anterior é particularmente válida no que respeita à NATO, uma vez que as iniciativas da UE podem conduzir à duplicação de esforços ou ser entendidas como tal. Sem deixar de se congratular com as iniciativas da União em matéria de defesa, o Secretário-Geral da NATO advertiu, em diversas ocasiões, que a duplicação e a concorrência entre a UE e a NATO<sup>90</sup> podem, em última análise, enfraquecer o elo transatlântico e, em consequência, a segurança da Europa. Também o Governo dos Estados Unidos sublinhou, em maio de 2019, que novas iniciativas da União podem gerar duplicação, sistemas militares não interoperáveis, dispersão de recursos de defesa escassos e concorrência desnecessária entre a NATO e a UE<sup>91</sup>.

**71** A complementaridade UE-NATO é uma questão fundamental que tem sido reiteradamente salientada em documentos oficiais da União<sup>92</sup>. A NATO é responsável pela defesa coletiva dos seus membros. Os Estados-Membros da UE têm um único conjunto de forças; por conseguinte, para evitar a utilização ineficiente do dinheiro dos

---

<sup>89</sup> Cálculo do TCE com base em dados do Eurostat.

<sup>90</sup> Por exemplo, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm) e [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160241.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm).

<sup>91</sup> Guy Chazan e Michael Peel, Financial Times, "US warns against European joint military project" (EUA advertem contra projeto militar conjunto europeu), 14.5.2019.

<sup>92</sup> Por exemplo, "Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia", junho de 2016; Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de junho de 2018, sobre as relações entre a UE e a NATO, 2017/2276(INI); quarto relatório intercalar relativo à aplicação do conjunto comum de propostas aprovado pelos Conselhos da UE e da NATO em 6 de dezembro de 2016 e 5 de dezembro de 2017, 17 de junho de 2019.

contribuintes, uma questão de importância crítica e uma prioridade crucial para o futuro próximo é saber se a União é capaz de complementar a NATO e, dessa forma, evitar a duplicação e a sobreposição de funções com esta organização. Entende-se por eficiência evitar todas as formas de duplicação desnecessária, seja de processos, de estruturas, como o comando operacional, ou de resultados.

**72** Foram relatados desenvolvimentos recentes na cooperação UE-NATO<sup>93</sup>. Um bom exemplo da complementaridade entre ambas as organizações é a mobilidade militar, que ilustra as potenciais sinergias e essa complementaridade (ver [caixa 2](#)).

## Caixa 2

### Mobilidade militar

Contrariamente aos meios de transporte civis, que podem circular livremente dentro do espaço Schengen, o pessoal e o equipamento militar não podem atravessar simplesmente as fronteiras<sup>94</sup>.

Este facto limita a capacidade dos Estados-Membros da UE de responderem a crises, tanto fora do território da União Europeia, no âmbito da PCSD, como noutros âmbitos, como o da NATO, de forma a assegurarem a defesa territorial da Europa. A mobilidade militar foi identificada como um domínio prioritário da cooperação UE-NATO.

Em março de 2018, a Comissão Europeia lançou um plano de ação para a mobilidade militar<sup>95</sup>, com uma dotação proposta de 6,5 mil milhões de euros para o próximo QFP. O plano propõe medidas operacionais para requisitos militares, infraestruturas de transporte e questões processuais, tendo em conta os contributos da NATO. Visa igualmente o desenvolvimento de sinergias civil-militares, nomeadamente através da dupla utilização da rede transeuropeia de transportes.

**73** Conforme se demonstrou ao longo da primeira parte do presente documento de análise, e apesar dos recentes desenvolvimentos na política de defesa da UE, os

<sup>93</sup> Quarto relatório intercalar relativo à aplicação do conjunto comum de propostas aprovado pelos Conselhos da UE e da OTAN em 6 de dezembro de 2016 e 5 de dezembro de 2017, 17 de junho de 2019.

<sup>94</sup> "*Defending Europe: Improving military mobility in the European Union*" (Defender a Europa: melhorar a mobilidade militar na União Europeia), ficha informativa da Comissão Europeia, 2018.

<sup>95</sup> Comunicação conjunta da Comissão Europeia e da AR/VP ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o Plano de Ação para a Mobilidade Militar, JOIN(2018) 5 final, março de 2018.

Estados-Membros permanecem no comando no que respeita à defesa da União. O papel que desempenham é apoiado por considerações de natureza jurídica, institucional e financeira.

## 2. As capacidades e as indústrias de defesa dos Estados-Membros da UE: o desafio de uma posição mundial

**74** Na segunda parte do presente documento de análise, o Tribunal aborda a defesa europeia do ponto de vista das capacidades e da indústria, visando apresentar as novas iniciativas desenvolvidas pela UE nestes domínios e os riscos que lhes são subjacentes.

### 2.1 Pontos fortes e insuficiências das capacidades dos Estados-Membros

#### A medição das capacidades militares

**75** Em termos militares, entende-se por capacidade uma combinação de meios e formas de executar um conjunto de tarefas<sup>96</sup>. Esta definição lata inclui equipamento e pessoal, bem como a sua prontidão operacional e capacidade de manter as operações ao longo do tempo. O objetivo último das capacidades militares consiste em proporcionar uma vantagem comparativa militar na dissuasão de inimigos potenciais ou reais ou no combate contra estes.

**76** A medição das capacidades militares e do poder militar de um país é complexa e requer dados quantitativos e qualitativos que frequentemente não estão publicamente disponíveis. Além disso, para qualquer país, os pontos fortes e as insuficiências das capacidades militares só podem ser avaliados em relação: i) às

---

<sup>96</sup> O glossário de acrónimos e definições do Comité Militar da União Europeia (2017) define capacidade militar como uma combinação de meios e formas de executar um conjunto de tarefas ou de alcançar um efeito em condições especificadas. A capacidade militar inclui geralmente quatro componentes principais: estrutura da força – pessoal, números, dimensão e composição das forças; configuração – sofisticação técnica das forças e do equipamento; prontidão – capacidade de disponibilizar as capacidades requeridas pelos comandantes operacionais para executar as missões que lhe são atribuídas; sustentabilidade – capacidade de manter o nível e a duração de atividade operacional necessários para atingir os objetivos militares.

ameaças identificadas; ii) às capacidades dos potenciais inimigos; iii) às capacidades dos aliados.

**77** Atento o que precede, esta secção visa destacar algumas considerações-chave sobre as capacidades militares dos Estados-Membros. Baseia-se em informações publicamente disponíveis e não constitui uma avaliação exaustiva do seu poder militar.

**78** O panorama na UE em termos de capacidades militares continua a refletir a história, a geografia e os interesses nacionais dos Estados-Membros<sup>97</sup>. Por exemplo, a França e o Reino Unido ambicionam realizar operações de largo espectro, incluindo operações de alto nível, que implicam o destacamento de forças expedicionárias no exterior da UE. A Alemanha, por seu turno, confere prioridade à defesa territorial com formações mais pesadas<sup>98</sup>.

### Indicadores quantitativos

**79** Um primeiro indicador global geralmente associado às capacidades militares é o orçamento da defesa. Sem examinar a eficácia da utilização do recurso, este indicador dá uma ideia geral da dimensão e do poder das forças armadas, em termos absolutos e relativos. A este respeito, os Estados-Membros da UE têm, coletivamente, a segunda maior despesa com defesa do mundo, a seguir aos Estados Unidos (ver [figura 8](#)). Não obstante, as suas capacidades militares foram afetadas por cortes significativos e não coordenados nos orçamentos de defesa entre 2005 e 2015, bem como pelo subinvestimento<sup>99</sup>.

**80** Um segundo indicador-chave é a dimensão dos efetivos militares. Se se somarem todos os militares nacionais, os Estados-Membros da UE têm o segundo maior exército

---

<sup>97</sup> Dick Zandee, "*Core Groups: The Way to Real European Defence*" (Grupos nucleares: o caminho para uma verdadeira defesa europeia), Egmont Royal Institute for International Relations, fevereiro de 2017.

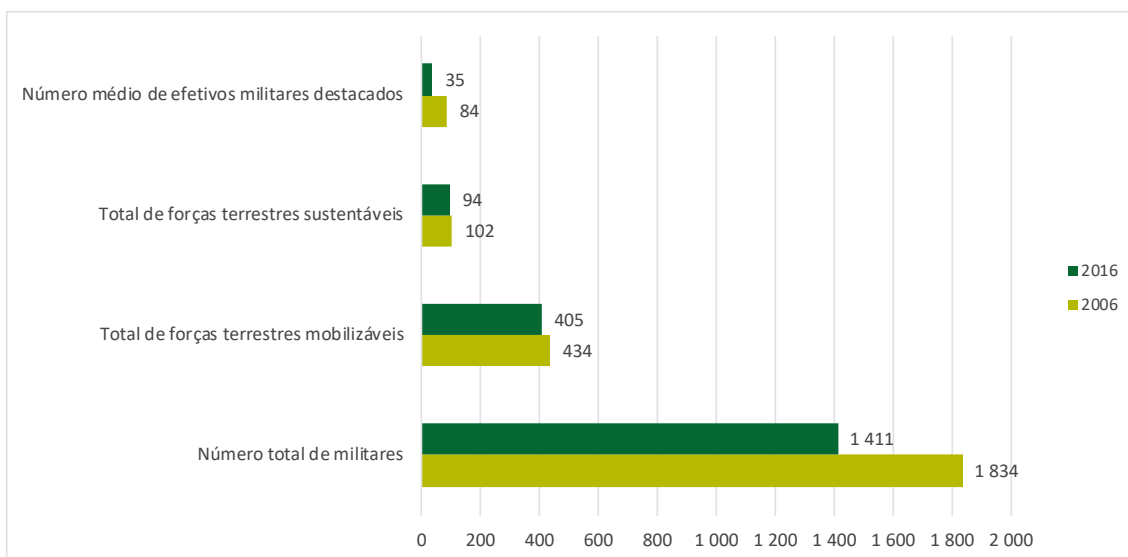
<sup>98</sup> Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, "*Making sense of European defence*" (Dar sentido à defesa europeia), dezembro de 2017.

<sup>99</sup> Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa, COM(2018) 476 final, 13.6.2018.

McKinsey, "*More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future*" (Mais europeias, mais ligadas e mais capazes: construir as forças armadas europeias do futuro), 2017.

do mundo<sup>100</sup>. Ao longo da última década, o número consolidado de militares diminuiu 23%. O número total de forças terrestres mobilizáveis e sustentáveis também diminuiu, embora de forma menos significativa (*figura 5*).

**Figura 5 – Evolução dos efetivos militares dos Estados membros da AED – 2006-2016 (em milhares)**

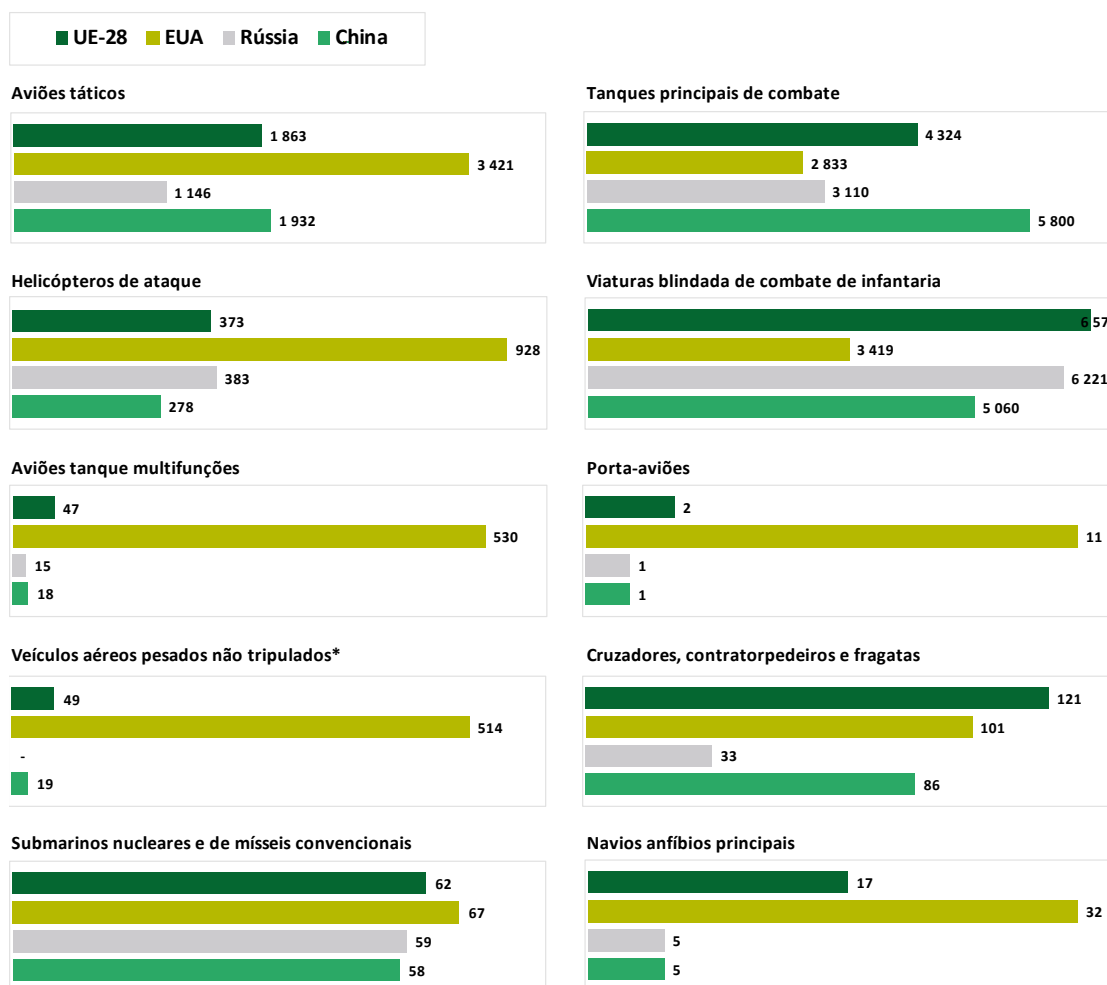


Fonte: TCE, com base em dados da AED.

**81** Em termos de capacidades consolidadas e de gama, os Estados-Membros da UE possuem, a seguir aos Estados Unidos, uma parte significativa das capacidades militares (*quadro 2*), embora a maior parte do seu equipamento convencional disponível tenha sofrido reduções a partir de 2000 (*figura 6*).

<sup>100</sup> A seguir à China, balanço militar de 2019 do IIEE e Centro Europeu de Estratégia Política, Nota estratégica 4/2015, "In Defence of Europe" (Em Defesa da Europa), 15.6.2015, p. 3.

## Quadro 2 – A UE e outras potências militares – alguns equipamentos militares, 2018



\* Sem dados disponíveis para a Rússia.

Fonte: TCE, com base no balanço militar de 2019 do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IIEE).

**Figura 6 – Evolução de alguns equipamentos militares na UE-28 – 2000-2018 (número de unidades)**

	2000	2010	2018	2018/2000
Tanques principais de combate	15 868	7 131	4 324	-73%
Viaturas blindada de combate de infantaria	8 644	7 379	6 571	-24%
Aviões táticos	2 949	2 296	1 863	-37%
Aviões-cisterna	77	66	47	-39%
Helicópteros de ataque	283	360	373	32%
Combatentes de superfície principais	172	146	121	-30%
Submarinos	86	66	62	-28%
Veículos aéreos não tripulados	22	127	230	945%

Fonte: TCE, com base no balanço militar do IIEE.

## Análise qualitativa

**82** A análise das capacidades militares vai além de um exame aos dados quantitativos. Em particular, a qualidade e o tipo de capacidades disponíveis também têm especial importância para apoiar a eficácia das forças militares. Os cortes nos orçamentos de defesa nacionais, aliados a um número crescente de operações mais intensas, têm colocado grande pressão nas capacidades existentes. A renovação menos frequente dos equipamentos conduziu ao envelhecimento das capacidades militares<sup>101</sup>, com menores prontidão e possibilidade de utilização em termos operacionais e maiores períodos e custos de manutenção e reparação (ver *caixa 3*).

<sup>101</sup> Por exemplo, cerca de 80% dos recursos destinados ao controlo no mar, fragatas e corvetas, têm mais de 15 anos (fonte: AED, "Future Capabilities: Emerging Trends and Key Priorities" (Capacidades futuras: tendências emergentes e principais prioridades), 2018).

### Caixa 3

#### Exemplo de problemas de prontidão – Alemanha<sup>102</sup>

Os recentes relatórios anuais do Comissário Parlamentar para as Forças Armadas têm destacado graves deficiências recorrentes em todos os setores das forças armadas. O relatório de 2017 refere que a prontidão efetiva do principal sistema de armas da *Bundeswehr* é extremamente baixa em muitos setores<sup>103</sup>.

Por exemplo, apenas 39% dos carros de combate Leopard 2 estavam disponíveis para utilização devido à falta de peças sobressalentes. Ocasionalmente, nenhum dos seis submarinos estava disponível e menos de metade dos aviões de combate Eurofighter e Tornado estava em condições de voar. Além da potencial incapacidade de mobilizar forças rapidamente, por vezes esta situação impedia igualmente os militares de realizarem treinos adequadamente.

**83** As capacidades militares dos Estados-Membros são igualmente caracterizadas por um elevado nível de duplicação e fragmentação, o que torna as forças armadas europeias menos interoperáveis<sup>104</sup>. Em 2017, existiam 178 sistemas de armas diferentes em utilização na UE, em comparação com 30 nos EUA<sup>105</sup>. A grande variedade de sistemas em funcionamento – e, por conseguinte, a ausência de normas técnicas comuns – é prejudicial para a interoperabilidade das diferentes forças armadas europeias. Num contexto em que, por regra, as missões e operações são colaborativas, um grau adequado de interoperabilidade é vital para uma (co)operação eficaz.

**84** Os ensinamentos retirados das intervenções operacionais na Líbia (2011) e no Mali (2013-2014) permitiram identificar insuficiências de importância crítica nas capacidades, como ficou demonstrado no terreno pela forte dependência em relação

<sup>102</sup> 59º e 60º relatórios anuais do [Comissário Parlamentar para as Forças Armadas](#), Hans-Peter Bartels.

<sup>103</sup> 59º relatório anual do Comissário Parlamentar para as Forças Armadas, Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, p. 41.

<sup>104</sup> "*Joining Forces – The Way Towards the European Defence Union*" (Unir forças – O caminho a seguir para a União Europeia da Defesa), Centro Europeu de Estratégia Política, 14.2.2019.

<sup>105</sup> "*Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence*" (Defender a Europa – Argumentos para uma maior cooperação a nível da UE em matéria de segurança e de defesa), ficha informativa da Comissão Europeia, 2017.

às capacidades estratégicas dos Estados Unidos<sup>106</sup>. Em especial, a falta de facilitadores estratégicos<sup>107</sup>, como munições de precisão, reabastecimento em voo, comando e controlo ou informação, vigilância e reconhecimento, foi relatada tanto pela UE como pelos seus aliados<sup>108</sup>. O mesmo se aplica à dissuasão estratégica (incluindo a defesa nuclear)<sup>109</sup>, em que os Estados-Membros da UE dependem fortemente dos Estados Unidos<sup>110</sup>.

**85** Ao mesmo tempo, a Rússia, a China e outras grandes nações estão a investir elevados montantes na aquisição de capacidades de ponta e no desenvolvimento de tecnologias inovadoras<sup>111</sup>, como armas hipersónicas. A rápida evolução tecnológica oferece novas possibilidades às forças armadas e gera novas necessidades de capacidade militar. Como é reconhecido na estratégia global da UE, é necessário que os Estados-Membros invistam "nas capacidades digitais para garantir a segurança dos dados, das redes e das infraestruturas críticas no espaço digital europeu"<sup>112</sup>. Em 2017, um relatório apresentado na Conferência de Segurança de Munique estimava que seriam necessários investimentos anuais da ordem dos 30 a 50 mil milhões de dólares dos Estados Unidos para colmatar a lacuna de interligação e digitalização das forças

---

<sup>106</sup> "NATO chief: *Mali shows holes in EU defence*" (Secretário-Geral da NATO afirma que o Mali revela lacunas na defesa da UE), EU Observer, 4.2.2013.

<sup>107</sup> Os facilitadores estratégicos permitem o destacamento, a eficácia e a sustentabilidade de operações militares.

<sup>108</sup> Conferência de imprensa do Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, após a reunião dos Ministros da Defesa, 5.10.2011; [entrevista com o General Mikhail Kostarakos](#), antigo Presidente do Comité Militar da União Europeia (CMUE), European Defence Matters nº 11/2016.

<sup>109</sup> Em especial, a Europa está totalmente dependente do guarda-chuva nuclear dos EUA. Sven Biscop, Egmont Paper 103, "*Fighting for Europe: Europe Strategic Autonomy and the Use of Force*" (Combater pela Europa: a autonomia estratégica da Europa e o uso da força), janeiro de 2019.

<sup>110</sup> "*European Strategic Autonomy – Actors, Issues, Conflicts of Interests*" (Autonomia estratégica da Europa – Intervenientes, questões, conflitos de interesses), SWP Research Paper, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza e Volker Perthes (eds.), 2019.

<sup>111</sup> Relatório geral à Assembleia Parlamentar da NATO, "*Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development*" (Manter a vantagem tecnológica da NATO: adaptação estratégica e investigação e desenvolvimento no domínio da defesa), outubro de 2017.

<sup>112</sup> "Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia", junho de 2016.

européias<sup>113</sup> em domínios como plataformas de ligação e comando, controlo, comunicações, informática, informação, vigilância e reconhecimento.

**86** Atualmente, os Estados-Membros da UE estão longe de possuir as capacidades militares de que necessitam para corresponder ao nível de ambição militar da União<sup>114</sup> (ver *caixa 1*). Um estudo recente realizado pelo Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IIEE) e pelo Conselho de Relações Externas alemão avalia até que ponto a UE é capaz de corresponder a esse nível de ambição, com base nas capacidades atuais dos Estados-Membros e nas estimadas para 2030<sup>115</sup>. Pressupondo diferentes contingências decorrentes do nível de ambição da UE, o estudo conclui que existem vastas lacunas de capacidades em todos os domínios e que, em muitos casos, existiriam menos de um terço das forças requeridas, pelo que a autonomia estratégica da Europa está limitada ao nível inferior do espectro operacional.

**87** Além disso, estima-se que, se os membros da NATO que pertencem à UE tivessem de se defender de uma agressão militar sem depender da proteção militar dos EUA, seria necessário um investimento de várias centenas de milhares de milhões de euros para colmatar a atual lacuna de capacidades. Em concreto, partindo de um cenário hipotético de uma guerra regional limitada na Europa contra um Estado terceiro, outro estudo do IIEE avalia que os membros europeus da NATO teriam de investir entre 288 e 357 mil milhões de dólares dos Estados Unidos para colmatar as lacunas de capacidade originadas por este cenário<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Tomando como pressuposto um ciclo de modernização de cinco a sete anos. "*More European, More Connected and More Capable*" (Mais europeias, mais ligadas e mais capazes), Conferência de Segurança de Munique, McKinsey e Hertie School of Governance, 2017.

<sup>114</sup> Segundo a ficha informativa da AED "*Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*" (Análise anual coordenada em matéria de defesa – AACD), de 26.11.2018, o contributo do Comité Militar da UE para o exercício-piloto no âmbito da análise anual coordenada da defesa (AACD) revelou que a União não tem disponíveis todas as capacidades militares necessárias para a execução do nível de ambição militar da PCSD decorrente da estratégia global da UE.

<sup>115</sup> "*Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*" (Proteger a Europa: realizar o nível de ambição militar da UE no contexto do Brexit), IIEE e DGAP, novembro de 2018.

<sup>116</sup> D. Barrie et al., "*Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*" (Defender a Europa: requisitos de capacidade dos membros europeus

**88** A identificação de prioridades em termos de capacidades constitui um exercício dinâmico. Conforme se apresenta no *anexo III*, as necessidades em matéria de capacidade de defesa evoluem ao longo do tempo, em função da natureza das ameaças identificadas e do nível de ambição da UE<sup>117</sup>. Na *caixa 4* são ilustradas algumas lacunas em capacidades essenciais, com base nas informações disponíveis.

#### Caixa 4

##### Exemplos de lacunas de capacidades

Os artigos académicos publicados entre 2016 e 2019 identificam com maior frequência exemplos de lacunas de capacidades nos Estados-Membros da UE nos seguintes domínios:



Ar – veículos aéreos não tripulados (drones), reabastecimento em voo, transporte aéreo estratégico e tático, sistemas de comando e controlo aéreo, munições de precisão, capacidades de defesa contra mísseis balísticos, capacidades anti-acesso e de interdição de zona, eliminação das capacidades de defesa aérea inimigas;



Espaço – comunicação e observação da Terra por satélite, acesso autónomo ao espaço;



Superioridade ao nível da informação – capacidades de informação, vigilância e reconhecimento;



Tecnologias informáticas – ciberguerra, inteligência artificial;



Naval – vigilância marítima, navios anfíbios, submarinos, capacidade de mobilização no estrangeiro;

---

da NATO com base em cenários), Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, abril de 2019.

<sup>117</sup> A nível da UE, o Catálogo de Progressos 18 (documento classificado) define o nível de cumprimento do nível de ambição militar da PCSD da UE e apresenta as lacunas de capacidades militares da União Europeia ordenadas por prioridade. Estas são conhecidas como objetivos de capacidades com forte impacto e representam as lacunas de capacidades a colmatar a curto (2026) e médio (2032) prazo.



Facilitadores estratégicos – mobilidade militar, transporte estratégico e evacuação médica;



Terra – capacidades de ataque de precisão em terra, veículos de combate blindados modernos.

## O impacto do Brexit

**89** Sem tecer considerações quanto ao resultado do Brexit, a saída do Reino Unido da UE deverá ter consequências para a defesa da União. Tradicionalmente, o Reino Unido é o país da Europa que mais investe na defesa. Em 2017, o seu orçamento de defesa representou cerca de um quarto da despesa total dos Estados-Membros neste domínio<sup>118</sup>. Sob outro prisma, a saída do Reino Unido da UE significa que 80% das despesas com defesa da NATO passarão a ser realizadas por países não pertencentes à União<sup>119</sup>. Acresce que as empresas britânicas ocupam uma posição destacada no mercado europeu da defesa<sup>120</sup>.

**90** Em termos operacionais, o contributo do Reino Unido para as missões e operações civis e militares da PCSD tem sido globalmente reduzido: representou cerca de 2,3% das contribuições de pessoal dos Estados-Membros e disponibilizou recursos como navios, aeronaves e reforços militares em alerta<sup>121</sup>. Por outro lado, a perda de facilitadores estratégicos aéreos (capacidades de reabastecimento em voo e de informação, vigilância e reconhecimento) e de forças para operações especiais constituem exemplos de domínios de capacidades fortemente afetados pelo Brexit.

<sup>118</sup> Em 2017, o Reino Unido investiu 45,3 mil milhões de euros na defesa, ou seja, 22,1% dos 205,1 mil milhões de euros gastos pela UE-28. Dados do Eurostat, Despesas das administrações públicas por função da COFOG, publicadas em 22.3.2019.

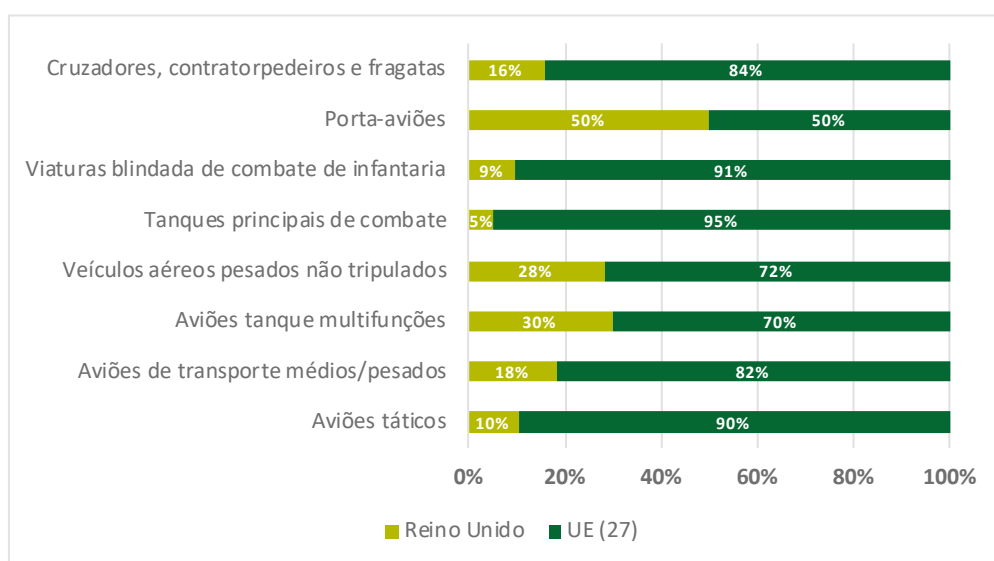
<sup>119</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de junho de 2018, sobre as relações entre a UE e a NATO (2017/2276(INI)), ponto 19.

<sup>120</sup> Com base na lista do Instituto Internacional de Estocolmo para a Investigação sobre a Paz (SIPRI) das 100 maiores empresas do setor da defesa, em 2018 as empresas britânicas responderam por 38% do volume de negócios das empresas europeias.

<sup>121</sup> "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations" (Brexit: missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa), Câmara dos Lordes, Comissão dos assuntos da União Europeia, maio de 2018.

**91** Em consequência, a UE-27 disporá de muito menos recursos para colmatar as lacunas identificadas em matéria de capacidades e de investigação militar. Em ambos os domínios, a carência de recursos será muito provavelmente agravada pelo Brexit: mesmo que não seja uniformemente distribuída por toda a gama de capacidades, a saída do Reino Unido implicará uma redução substancial das capacidades globais da UE (*figura 7*) e uma lacuna de investimento em investigação e desenvolvimento<sup>122</sup>.

**Figura 7 – Parte do Reino Unido de alguns equipamentos militares dos Estados-Membros da UE, 2018**



Fonte: TCE, com base no balanço militar do IIEE de 2019.

## 2.2 Principais características da indústria de defesa europeia

### O setor da defesa

**92** O mercado da defesa apresenta características únicas comparativamente com os mercados comerciais tradicionais, sendo o principal elemento distintivo o papel central desempenhado pelos governos. De facto, o mercado nacional da defesa é frequentemente referido como um monopsonio: existe apenas um comprador – o Estado – e vários fornecedores. Enquanto clientes finais únicos, os governos iniciam, especificam, regulam e financiam o desenvolvimento e a aquisição de equipamento de defesa.

<sup>122</sup> Em 2017, as despesas do Reino Unido com investigação e desenvolvimento em matéria de defesa ascenderam a 3,2 mil milhões de euros (dados da AED).

**93** O setor da defesa reveste-se de uma importância estratégica. A indústria contribui para a autonomia de ação do Estado ao produzir as capacidades necessárias e garantir a segurança do abastecimento. Por conseguinte, o setor é fortemente regulamentado a nível nacional<sup>123</sup>. Em concreto, os produtos de defesa podem ser sujeitos a restrições em matéria de exploração da propriedade intelectual ou de oportunidades de exportação<sup>124</sup>. Acresce que o acesso ao mercado de defesa nacional é frequentemente limitado pela política nacional em matéria de contratos públicos, com os fundamentos de proteger interesses fundamentais de segurança e de apoiar a base industrial nacional<sup>125</sup>. Como resultado, as barreiras à entrada e à saída do mercado são elevadas.

**94** O setor da defesa é intensivo em termos de investigação e desenvolvimento<sup>126</sup>. Para que as capacidades de defesa sejam desenvolvidas, é necessária tecnologia inovadora e de ponta, com o objetivo de proporcionar uma vantagem comparativa militar. Este requisito implica investimentos iniciais significativos e longos ciclos de desenvolvimento de capacidades, sem qualquer garantia última de comercialização para as empresas de defesa. A fim de atenuar os riscos tecnológicos e financeiros inerentes ao desenvolvimento de capacidades, a investigação no domínio da defesa é normalmente financiada a 100% pelos Estados.

### Principais tendências

**95** O setor industrial da defesa é caracterizado por novas formas de dependência<sup>127</sup>. Em primeiro lugar, está cada vez mais globalizado. As grandes empresas do setor da defesa estão mais dependentes das vendas para exportação e as suas cadeias de abastecimento estão mais complexas, diversificadas e internacionais.

---

<sup>123</sup> [Sítio Internet da DG GROW](#).

<sup>124</sup> "*Financial instruments in support of resilient and autonomous defence sector*" (Instrumentos financeiros em apoio de um setor da defesa resiliente e autónomo), Grupo de peritos sobre o pacote de instrumentos financeiros, novembro de 2018.

<sup>125</sup> "*Europe's Defence Industry: An Economic Perspective*" (A indústria europeia da defesa: uma perspetiva económica), K. Hartley, 2013.

<sup>126</sup> *Defence Sector Report* (Relatório sobre o setor da defesa), Câmara dos Comuns, Comissão para a saída da União Europeia, novembro de 2017.

<sup>127</sup> "*The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*" (O desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE)), estudo para a Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, junho de 2013.

**96** Por outro lado, o setor da defesa está cada vez mais dependente da inovação no setor civil<sup>128</sup>. A investigação e desenvolvimento de dupla utilização proporciona importantes oportunidades e desafios, uma vez que as tecnologias de ponta – como a inteligência artificial, veículos não tripulados, grandes volumes de dados ou nanotecnologias – são desenvolvidas e produzidas sobretudo no setor civil.

**97** Outra importante tendência estruturante no setor da defesa é o custo crescente do equipamento e dos sistemas de defesa. Num contexto de competição tecnológica, o aumento dos custos entre cada geração de equipamento de defesa observado nas últimas décadas está dissociado do crescimento dos orçamentos de defesa, excedendo largamente este último. Esta situação levou à diminuição do número de unidades que os orçamentos nacionais podem pagar, à redução da dimensão das séries produzidas, a uma reduzida capacidade de realização de economias de escala e a uma menor frequência de novos projetos de desenvolvimento<sup>129</sup>.

### A situação da indústria de defesa europeia

**98** Não existe um conjunto de dados alargado sobre a base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE)<sup>130</sup>. A indústria de defesa europeia tem um volume de negócios de cerca de 100 mil milhões de euros e emprega diretamente cerca de 500 000 pessoas<sup>131</sup>. Está estruturada como uma pirâmide<sup>132</sup>, com um pequeno número de grandes empresas de defesa – os contratantes principais – na parte superior. Ao longo de toda a cadeia de abastecimento, estas empresas são apoiadas

---

<sup>128</sup> M. Drent e D. Zandee, "More European defence cooperation" (Mais cooperação europeia no domínio da defesa), Instituto Clingendael, junho de 2018.

<sup>129</sup> *Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Avaliação de impacto que acompanha o documento "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

<sup>130</sup> Keith Hartley, "Creating a European Defence Industrial Base" (Criação de uma base industrial de defesa europeia), 2013.

<sup>131</sup> Sítio Internet da DG-GROW: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_pt).

<sup>132</sup> A. Marrone e A. R. Ungaro, "Actors in the European defence policy area: roles and developments" (Intervenientes no domínio da política de defesa europeia: funções e desenvolvimentos", Istituto Affari internazionali, novembro de 2014.

por 2 000-2 500 empresas de nível inferior<sup>133</sup>, principalmente empresas de média capitalização e PME, que fornecem subsistemas ou componentes aos contratantes principais.

**99** A BITDE não está distribuída de forma homogénea em toda a UE. Refletindo o nível dos orçamentos nacionais, as indústrias de defesa estão concentradas nos seis países signatários da Carta de Intenções<sup>134</sup>, a saber, Alemanha, Espanha, França, Itália, Suécia e Reino Unido, que geram mais de 80% do volume de negócios do setor europeu da defesa<sup>135</sup>. As capacidades, competências e competitividade das bases industriais e tecnológicas de defesa diferem em função dos Estados-Membros e dos subsetores<sup>136</sup> (ver *anexo IV*) no que respeita às características essenciais dos setores aeroespacial, terrestre e naval. Esta base fragmentada é resultado das culturas geográfica, histórica e militar que contribuíram para moldar a paisagem industrial dos vários Estados-Membros<sup>137</sup>. Na Europa, existem tantas bases industriais e tecnológicas de defesa quanto Estados-Membros e políticas nacionais conexas nos domínios da defesa, tecnologia, mercados, contratação pública, etc.<sup>138</sup>

**100** Vários estudos destacaram os pontos fortes do setor da defesa na Europa. Concretamente, a indústria de defesa da Europa em geral tem sido descrita como globalmente competitiva, inovadora, dotada de alta tecnologia e centrada nas

---

<sup>133</sup> *Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Avaliação de impacto que acompanha o documento "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

<sup>134</sup> A Carta de Intenções foi assinada em 20 de julho de 1998 por seis países da UE, no intuito de estabelecer um quadro de cooperação para facilitar a reestruturação da indústria de defesa europeia.

<sup>135</sup> Associação das Indústrias Aeroespacial e de Defesa da Europa, *Facts and figures* (Factos e dados), 2017.

<sup>136</sup> C. Mölling, "Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities" (Futuro da BITDE no Conselho de Defesa de 2013. A posição alemã, realidades europeias e oportunidades de dezembro), 2013.

<sup>137</sup> "The State of Europe's Defence Industrial Base" (O estado da base industrial de defesa da Europa), Assembleia Parlamentar da NATO, Comité de economia e segurança, outubro de 2017.

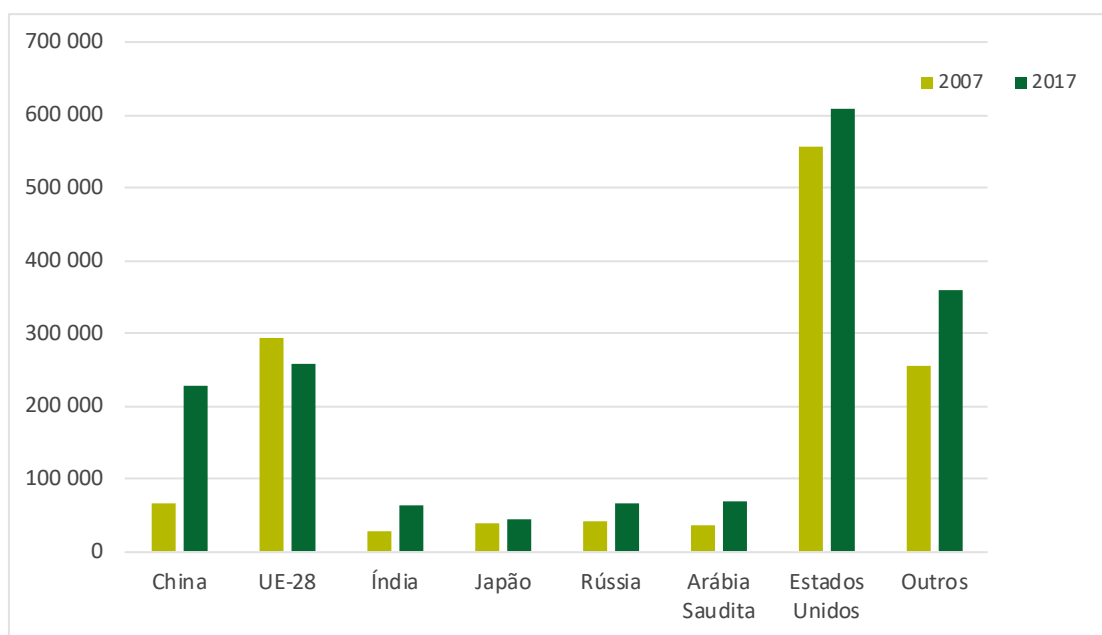
<sup>138</sup> "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" (O desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE)), estudo para a Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, junho de 2013.

capacidades<sup>139</sup>. A indústria de defesa europeia é capaz de fornecer toda a gama de capacidades de defesa, desde plataformas grandes e complexas até produtos inovadores. Não obstante, várias tendências negativas afetaram a BITDE e a sua competitividade a nível mundial nos últimos anos (ver *anexo V*).

## O lado da procura: os Estados-Membros

**101** A competitividade da indústria da defesa é altamente dependente da procura dos Estados-Membros. Entre 2007 e 2015, os orçamentos nacionais de defesa da UE sofreram cortes significativos, de cerca de 15%, num contexto de aumento das despesas militares a nível mundial. Desde 2015, a tendência das despesas totais com defesa na UE tem sido positiva<sup>140</sup>, embora, em termos reais, as despesas de defesa em 2017 estivessem ainda aquém do seu nível de 2007 (*figura 8*).

**Figura 8 – Evolução das despesas de defesa entre 2007 e 2017 (milhões de dólares dos Estados Unidos, a preços correntes)**



Fonte: TCE, com base na base de dados do SIPRI<sup>141</sup>.

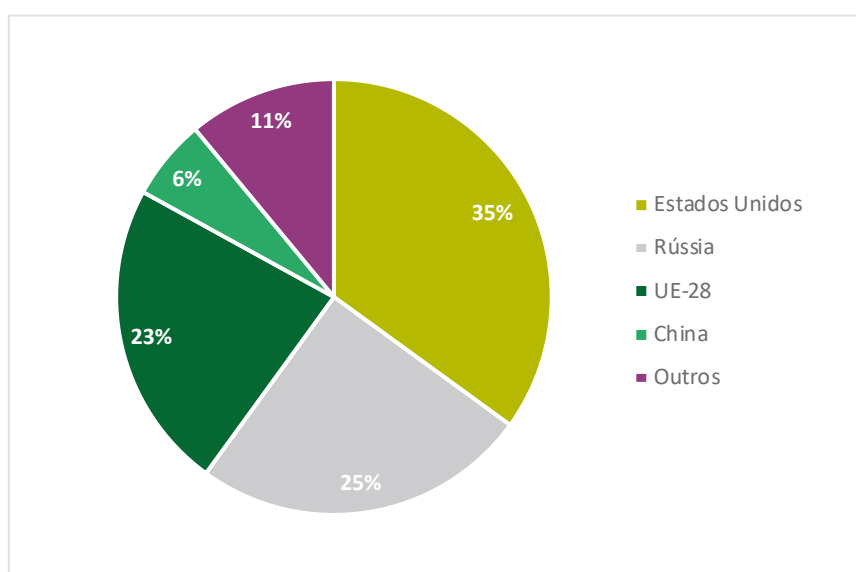
<sup>139</sup> Relatório do Grupo de personalidades sobre a ação preparatória da investigação relacionada com a PCSD, fevereiro de 2016.

<sup>140</sup> Conclusões do exercício-piloto no âmbito da AACD.

<sup>141</sup> No presente documento de análise, o Tribunal utilizou as bases de dados do Instituto Internacional de Estocolmo para a Investigação sobre a Paz (SIPRI) como referência para a sua análise. Sobre as limitações dos dados subjacentes e o correspondente impacto na análise, consultar <https://www.sipri.org/databases>.

**102** O declínio da procura interna no mercado da UE, a par da crescente procura nos mercados internacionais, levou a indústria de defesa da União a aumentar as suas exportações para mercados externos<sup>142</sup>. Como ilustrado na *figura 9*, a UE (embora ainda atrás dos Estados Unidos e da Rússia) responde por uma parte significativa das exportações totais de armas, o que demonstra a competitividade da sua indústria de defesa.

**Figura 9 – Quota média das exportações de armas, 2010-2018 (excluídas as exportações intra-UE)**



Fonte: TCE, com base na base de dados do SIPRI.

**103** A BITDE está cada vez mais dependente das exportações, o que coloca desafios para o futuro. O primeiro é constituído pelos desfasamentos entre as políticas de exportação de armas dos Estados-Membros da UE e a legislação. Como as cadeias de abastecimento dos maiores fabricantes europeus do setor da defesa estão cada vez mais integradas, o facto de os Estados-Membros terem diferentes políticas de exportação<sup>143</sup> pode limitar as possibilidades de as grandes empresas da UE serem competitivas no mercado internacional.

<sup>142</sup> "The extra-EU defence exports' effects on European armaments cooperation" (Os efeitos das exportações extra-UE do setor da defesa na cooperação europeia em matéria de armamento), estudo para a Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, junho de 2015.

<sup>143</sup> "The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control" (O aprofundamento da Posição Comum 944/2008/PESC relativa ao controlo das

**104** Além disso, as transferências de tecnologia necessárias para aceder a mercados estrangeiros, aliadas a significativos investimentos no domínio da defesa em países terceiros, levaram ao surgimento de novos concorrentes internacionais<sup>144</sup>. Para manter a sua vantagem competitiva, a indústria da UE depende da sua capacidade de inovação.

**105** Porém, os orçamentos de defesa dos Estados-Membros da UE caracterizam-se por uma elevada percentagem de despesas com pessoal (49%) comparativamente com as despesas de investimento (21%)<sup>145</sup>. Além disso, os cortes orçamentais realizados no passado tiveram um impacto negativo nas despesas com investigação e desenvolvimento<sup>146</sup>. O facto de, coletivamente, os Estados-Membros não atingirem a meta de 2% para investigação e tecnologia de defesa<sup>147</sup> levanta questões sobre a sua capacidade de inovação a longo prazo em tecnologias futuras<sup>148</sup> e, dessa forma, coloca em risco a competitividade da BITDE.

---

exportações de armas), estudo para a Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, julho de 2018.

<sup>144</sup> "The State of Europe's Defence Industrial Base" (O estado da base industrial de defesa da Europa), Assembleia Parlamentar da NATO, Comité de economia e segurança, outubro de 2017.

<sup>145</sup> Dados no domínio da defesa relativos a 2016-2017, AED.

<sup>146</sup> *Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Avaliação de impacto que acompanha o documento "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

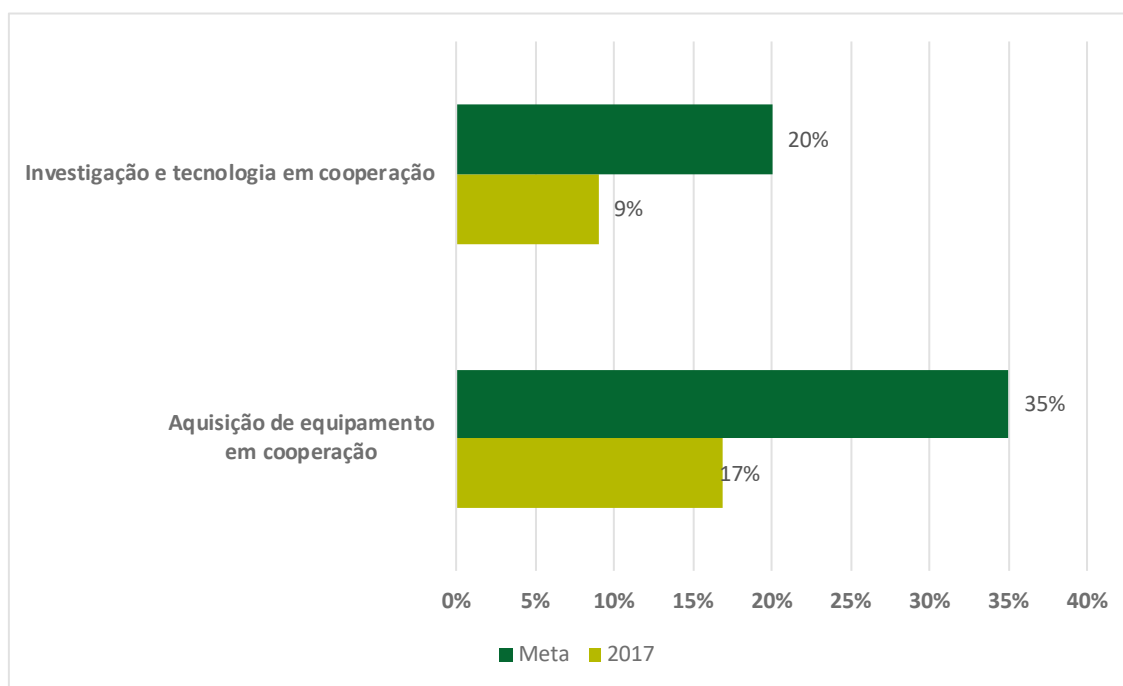
<sup>147</sup> Em novembro de 2007, o Comité Diretor Ministerial da AED aprovou quatro marcos de referência coletivos para o investimento:

- aquisição de equipamento: 20% do total das despesas de defesa;
- aquisição de equipamento em cooperação: 35% do total das aquisições de equipamento;
- investigação e tecnologia no domínio da defesa: 2% do total das despesas de defesa;
- investigação e tecnologia em cooperação: 20% do total da investigação e tecnologia no domínio da defesa.

<sup>148</sup> Ficha informativa da AED "*Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*" (Análise anual coordenada em matéria de defesa – AACD), de 26.11.2018.

**106** Até ao presente, a cooperação entre os Estados-Membros da UE em matéria de investigação e desenvolvimento e de investimentos em equipamento de defesa tem sido reduzida e ficado aquém da meta<sup>149</sup> (*figura 10*). As anteriores tentativas da UE de apoiar a criação de um mercado europeu de equipamento de defesa aberto e competitivo não foram bem-sucedidas. Em especial, a aplicação da diretiva de 2009 relativa aos contratos públicos no setor da defesa tem sido desigual entre os Estados-Membros<sup>150</sup>. Uma parte muito significativa das despesas de contratação no domínio da defesa, em particular para sistemas de defesa estratégicos e de elevado valor, ainda é incorrida fora do âmbito da diretiva<sup>151</sup>, o que leva a que os contratos sejam adjudicados principalmente a empresas nacionais.

**Figura 10 – Resultados de referência para a colaboração entre os Estados-Membros, 2017**



Fonte: TCE, com base em dados da AED sobre a defesa, 2016-2017.

<sup>149</sup> Sobre as limitações dos dados associadas aos números apresentados, consultar <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017>.

<sup>150</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/81/CE relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança, para dar cumprimento ao artigo 73º, nº 2, dessa diretiva, COM(2016) 762 final, 30.11.2016.

<sup>151</sup> *Ibid.*

## O lado da oferta: a indústria

**107** Para se adaptar à crescente globalização do mercado da defesa, este setor conheceu um processo de consolidação, através de fusões e aquisições, que conduziu ao surgimento de algumas grandes empresas multinacionais, como a BAE, a Airbus e a Thales. Contudo, a consolidação transfronteiriça tem-se limitado sobretudo aos setores aeroespacial e da eletrónica. A prevalência de considerações de soberania nacional deu origem a um processo de consolidação que ocorreu sobretudo a nível nacional, em especial nos segmentos terrestre e naval.

**108** A falta de cooperação do lado da procura, ou seja, entre os Estados-Membros, impediu uma maior integração e consolidação do mercado europeu de equipamento de defesa<sup>152</sup>. Por seu turno, esta fragmentação gera ineficiências sob a forma de duplicação, excesso de capacidade em alguns domínios e não realização de economias de escala, o que, em última análise, prejudica a competitividade da indústria de defesa europeia no mercado mundial e, do ponto de vista operacional, não favorece a interoperabilidade entre as forças armadas dos Estados-Membros. Comparativamente com os EUA, com 11 plataformas e sistemas de defesa, em 2013 a UE tinha 36 em produção<sup>153</sup>, apesar de a despesa militar da União ser 2,5 vezes inferior à dos EUA.

**109** A posição da indústria de defesa da União a nível mundial reflete-se na sua percentagem do volume de negócios das 100 maiores empresas de defesa<sup>154</sup>. As principais empresas da UE respondem por uma parte significativa do volume de negócios mundial (cerca de um quarto), embora permaneçam muito aquém das empresas dos EUA, que ocupam uma posição dominante. A tendência observada nos últimos 20 anos (*figura 11*) ilustra a crescente concorrência de empresas que não são da UE nem dos Estados Unidos. No que respeita aos maiores operadores do mercado, o volume de negócios gerado pelas cinco maiores empresas da União e dos EUA

---

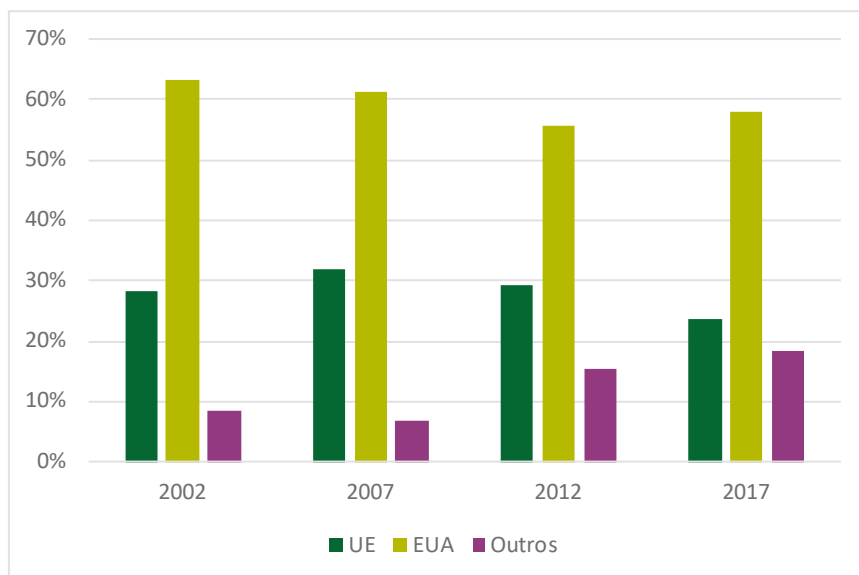
<sup>152</sup> *Commission staff working document, Impact Assessment accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Fund"* (Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Avaliação de impacto que acompanha o documento "Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa"), SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

<sup>153</sup> V. Briani, "Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment" (Duplicação de armamento na Europa: uma avaliação quantitativa), nota sobre políticas nº 297, julho de 2013.

<sup>154</sup> A lista do SIPRI das 100 maiores empresas do setor da defesa não inclui os fabricantes de armas chineses.

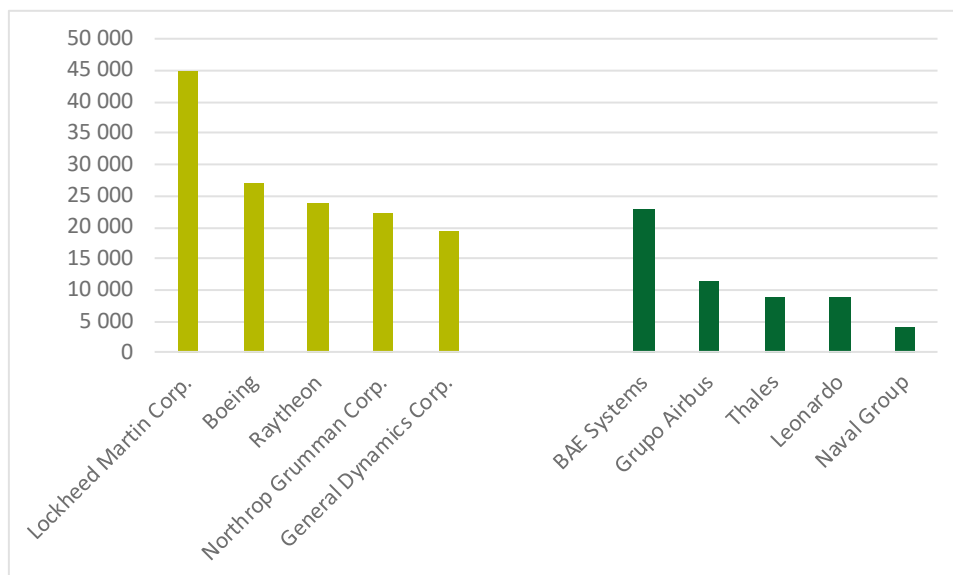
(*figura 12*) mostra que as principais empresas destes últimos operam numa escala muito maior do que as da UE.

**Figura 11 – Percentagem do volume de negócios das 100 maiores empresas do setor da defesa, 2007 a 2017**



Fonte: TCE, com base na base de dados do SIPRI.

**Figura 12 – Volume de negócios das 5 maiores empresas dos EUA e da UE (2017), em milhões de dólares dos Estados Unidos**

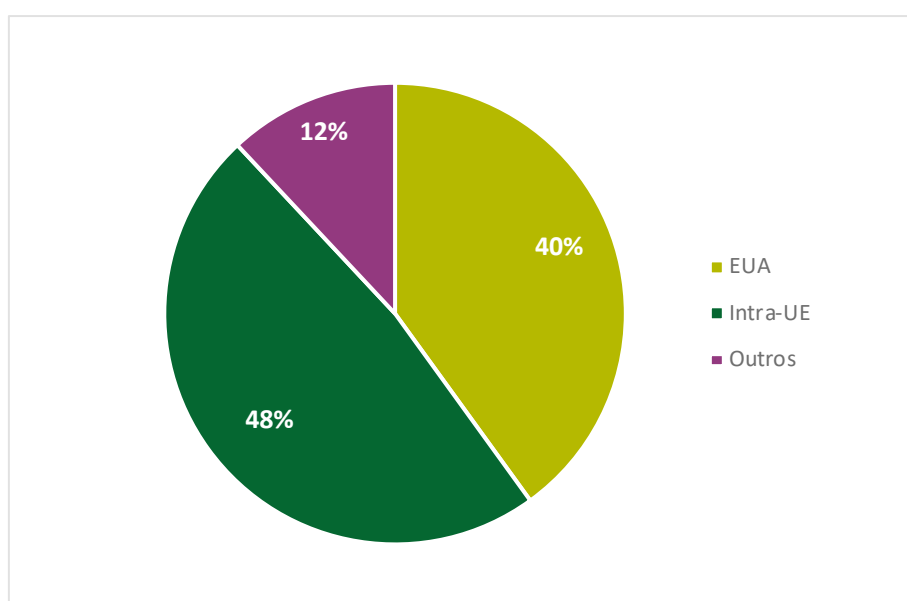


Fonte: TCE, com base na base de dados do SIPRI.

**110** O posicionamento das bases industriais de defesa da UE e dos EUA no mercado mundial salienta a competitividade da indústria de defesa da União. Em termos de ligações industriais e comerciais, no período 2010-2018, as importações da UE

provenientes de empresas dos EUA estão próximas das trocas comerciais intra-UE e correspondem a 40% (*figura 13*). Durante o mesmo período, mais de 50% das importações de armas dos EUA tiveram origem nos Estados-Membros da UE<sup>155</sup>, embora, em termos absolutos, representem um montante reduzido<sup>156</sup>. O desequilíbrio no comércio transatlântico a favor dos EUA está relacionado com i) o domínio tecnológico dos EUA, mas também com ii) restrições comerciais no acesso ao mercado da defesa dos EUA por parte de concorrentes estrangeiros, e, por conseguinte, da União<sup>157</sup> e com (iii) a ausência de preferência em relação à UE entre os Estados-Membros.

**Figura 13 – Percentagem das importações da UE (2017)**



Fonte: TCE, com base na base de dados do SIPRI.

**111** O grau de dependência da BITDE da produção externa à UE varia em função do segmento. Conforme se apresenta na *figura 14*, 2,5% dos navios militares principais utilizados pelos Estados-Membros são adquiridos a fornecedores de países terceiros,

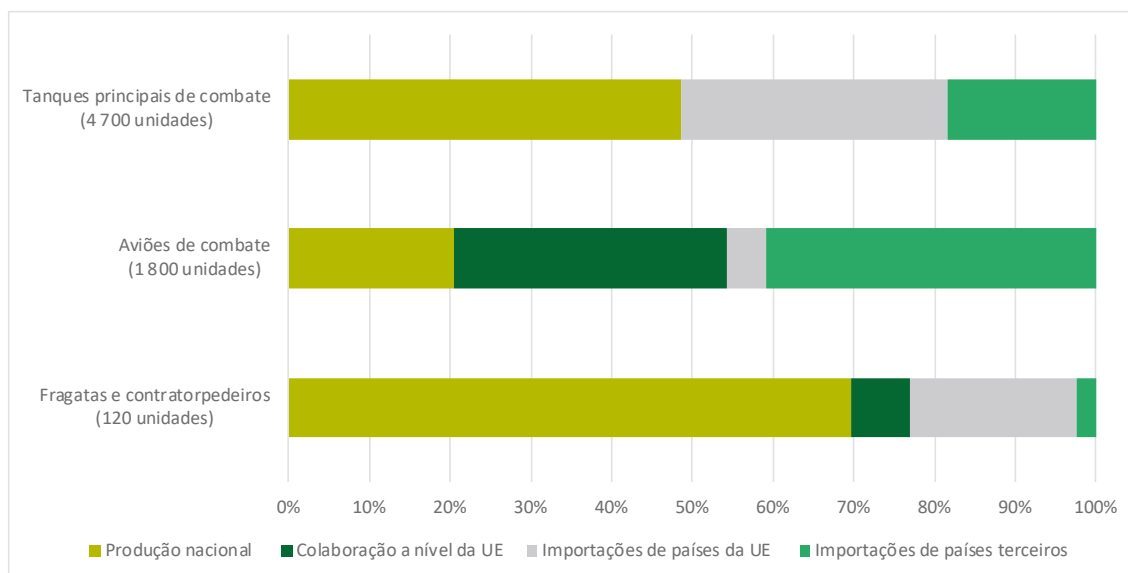
<sup>155</sup> Cálculo do TCE com base em dados do SIPRI.

<sup>156</sup> Daniel Fiott, IESUE, "The poison pill: EU defence on US terms?" (O presente envenenado: a defesa da UE nos termos dos EUA?), junho de 2019.

<sup>157</sup> "Anticipating restructuring in the European defence industry" (Antecipar a reestruturação da indústria de defesa europeia), BIPE, março de 2008.

percentagem que sobe para 18,5% no caso dos tanques principais de combate e para 39,3% no caso dos aviões de combate<sup>158</sup>.

**Figura 14 – Origem dos produtos de defesa utilizados na UE (2017)**



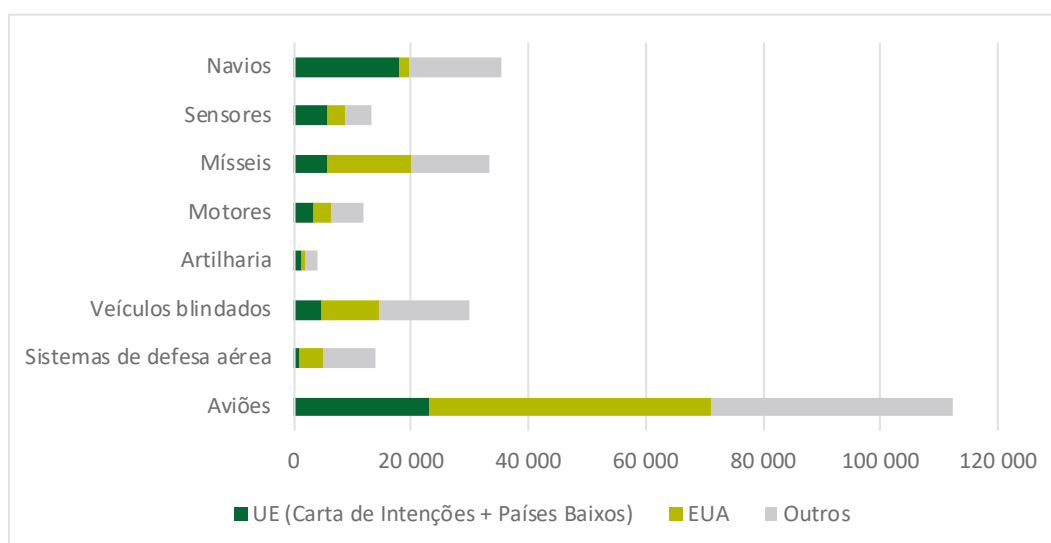
Fonte: TCE, com base em "Strategic autonomy: towards "European Sovereignty" in defence" (Autonomia estratégica: rumo a uma "soberania europeia" no domínio da defesa?), IESUE, novembro de 2018.

**112** A nível mundial, a posição dominante dos EUA no comércio internacional não é idêntica em todos os segmentos. Concretamente, as empresas do setor da defesa dos EUA lideram claramente as exportações de aeronaves, sistemas de defesa aérea, veículos blindados e mísseis. Por seu turno, as empresas da UE<sup>159</sup> têm uma vantagem competitiva nas exportações de navios e sensores (*figura 15*).

<sup>158</sup> D. Fiott, "Strategic autonomy: towards "European Sovereignty" in defence?" (Autonomia estratégica: rumo a uma "soberania europeia" no domínio da defesa?), IESUE, novembro de 2018.

<sup>159</sup> Estabelecidas nos países signatários da Carta de Intenções e nos Países Baixos, que respondem por 95% das exportações da UE.

**Figura 15 – Origem dos produtos de defesa nos mercados internacionais ("valores do indicador de tendência") – 2010-2018**



Fonte: TCE, com base na base de dados do SIPRI.

**113** Embora não exista uma panorâmica completa da dependência externa na cadeia de abastecimento, refere-se com frequência que a indústria de defesa da UE está dependente de tecnologias específicas ou de subcomponentes (dos EUA) e de matérias-primas de importância crítica (da China). Por exemplo, a BITDE está totalmente dependente de importações originárias de um pequeno número de países terceiros para 19 das 39 matérias-primas essenciais de que necessita para os seus processos de produção<sup>160</sup>. Esta dependência em relação ao abastecimento externo ameaça não só a autonomia de ação dos Estados-Membros da UE, mas também a competitividade da indústria de defesa europeia.

### 2.3 Reforçar a cooperação a nível da UE

**114** Com base na lógica de que uma maior cooperação entre os Estados-Membros reforçará as suas capacidades de defesa e fortalecerá a indústria de defesa da União, nos últimos anos foram lançadas várias iniciativas destinadas a promover a cooperação em matéria de defesa a nível da UE.

<sup>160</sup> "Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond" (Explorar os requisitos de capacidade da Europa para 2035 e posteriormente), AED, junho de 2018.

## Plano de Desenvolvimento de Capacidades

**115** O Plano de Desenvolvimento de Capacidades é simultaneamente um documento e um processo, tendo sido desenvolvido pela Agência Europeia de Defesa (AED) em colaboração com o Estado-Maior da União Europeia/Comité Militar da União Europeia (CMUE) e com os Estados-Membros. Oferece uma visão geral dos requisitos de capacidades, com o objetivo de melhorar a coerência dos processos nacionais de planeamento da defesa e de apoiar a cooperação entre os Estados-Membros no domínio do desenvolvimento de capacidades.

**116** O Plano de Desenvolvimento de Capacidades é atualizado regularmente, tendo sido revisto e aprovado pelos Estados-Membros em junho de 2018. Em especial, o Plano de 2018 tem em conta o novo nível de ambição da União, tal como estabelecido na estratégia global da UE (ver [caixa 1](#)), e reflete a necessidade de uma "gama completa" de capacidades, sobretudo terrestres, aéreas, marítimas, espaciais e de ciberguerra de alto nível<sup>161</sup>. No âmbito do procedimento de 2018, a AED identificou 11 prioridades estratégicas<sup>162</sup> (ver [anexo III](#)) que abrangem as necessidades e oportunidades de desenvolvimento de capacidades de curto a longo prazo.

## Análise anual coordenada da defesa (AACD)

**117** A análise anual coordenada da defesa (AACD) foi introduzida após a adoção do plano de execução em matéria de segurança e defesa pelos Estados-Membros, em novembro de 2016. Trata-se de um mecanismo intergovernamental, executado a título voluntário, com o objetivo de proporcionar uma forma mais estruturada de desenvolvimento das capacidades necessárias, com base numa maior transparência e em compromissos dos Estados-Membros<sup>163</sup>.

**118** A AACD visa estruturar o processo de planeamento e reforçar a cooperação a nível da UE, através de maior transparência e da partilha de informações pelos Estados-Membros. Através de um acompanhamento sistemático por parte da AED, a AACD oferece uma panorâmica: i) dos planos de defesa dos Estados-Membros; ii) dos

---

<sup>161</sup> "The EU Capability Development Priorities" (As prioridades de desenvolvimento de capacidades da UE), revisão de 2018 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades, AED.

<sup>162</sup> Nessa revisão, as prioridades são ainda divididas em 38 subdomínios específicos.

<sup>163</sup> "Implementation Plan on Security and Defence" (Plano de execução em matéria de segurança e defesa), 14.11.2016.

progressos realizados no sentido das prioridades do Plano de Desenvolvimento de Capacidades; iii) do desenvolvimento da cooperação europeia.

**119** A primeira AACD, sob a forma de um exercício-piloto, teve lugar no outono de 2018. Com base nesse exercício, está prevista uma AACD integral para o outono de 2019.

### Caixa 5

#### Conclusões do exercício-piloto de AACD de 2018<sup>164</sup>

O primeiro relatório de AACD dava conta de algumas tendências positivas recentes, nomeadamente no nível da despesa com a defesa e na percentagem de programas de cooperação entre os Estados-Membros no âmbito do desenvolvimento de capacidades.

No entanto, a investigação e tecnologia no domínio da defesa continua a suscitar preocupação, com uma diminuição da parte dos investimentos que lhe é destinada. Esta situação põe em risco a capacidade de inovação a longo prazo dos Estados-Membros em tecnologias futuras.

### Cooperação estruturada permanente (CEP)

**120** A cooperação estruturada permanente (CEP) foi introduzida pelo Tratado de Lisboa, em 2009<sup>165</sup>. O Tratado permite que "[o]s Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos" aprofundem significativamente a sua cooperação no domínio da defesa. A CEP é um processo impulsionado pelos Estados-Membros no âmbito da UE. Constituindo simultaneamente um quadro e um processo estruturado permanentes, difere de outros quadros de cooperação *ad hoc*.

**121** A CEP foi formalmente instituída em 11 de dezembro de 2017,<sup>166</sup> com a participação de 25 Estados-Membros<sup>167</sup>. Comporta dois níveis: i) o cumprimento de

<sup>164</sup> Ficha informativa da AED "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)" (Análise anual coordenada em matéria de defesa – AACD), de 26.11.2018.

<sup>165</sup> Artigos 42º, nº 6, artigo 46º e Protocolo nº 10 do TUE.

<sup>166</sup> Decisão (PESC) 2017/2315 do Conselho, de 11 de dezembro de 2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente (CEP) e determina a lista de Estados-Membros participantes.

<sup>167</sup> A Dinamarca, Malta e o Reino Unido não participam na CEP.

compromissos de alto nível e ii) o desenvolvimento de projetos colaborativos no domínio da defesa.

**122** Uma característica fundamental da CEP é a natureza juridicamente vinculativa dos compromissos envolvidos. Os Estados-Membros participantes acordaram em assumir 20 compromissos para investir, planear, desenvolver e explorar capacidades de defesa<sup>168</sup>. Os progressos no sentido do seu cumprimento são avaliados anualmente pelo Alto Representante, com base nos planos nacionais de execução apresentados pelos Estados-Membros.

**123** O segundo nível da CEP diz respeito a projetos colaborativos. Até ao presente, o Conselho aprovou um total de 34 projetos<sup>169</sup>, que incidem no desenvolvimento de capacidades e em operações. A participação dos Estados-Membros em projetos específicos é voluntária, com uma média atual de cinco Estados-Membros por projeto. As capacidades desenvolvidas no quadro da CEP pertencem aos Estados-Membros, que podem decidir utilizá-las noutras estruturas como, por exemplo, na NATO.

## O Fundo Europeu de Defesa

**124** A ideia de um Fundo Europeu de Defesa foi proposta pela Comissão no Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa, em novembro de 2016 (ver ponto 40). Na prática, foram lançados dois programas-piloto no período 2017-2020, com o objetivo de testar a viabilidade e o valor acrescentado de uma ação a nível da UE e de preparar o futuro Fundo Europeu de Defesa, que será implementado no próximo QFP (2021-2027):

- o a ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR), com 90 milhões de euros para apoiar projetos colaborativos de investigação e tecnologia no período 2017-2019;
- o o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (PEDID), com 500 milhões de euros destinados a cofinanciar projetos industriais conjuntos em fase de desenvolvimento no período 2019-2020 (*caixa 6*).

---

<sup>168</sup> <https://pesco.europa.eu/>.

<sup>169</sup> Em 6.3.2018, foram aprovados os 17 projetos iniciais, tendo o Conselho aprovado outro lote de 17 projetos em 19.11.2018.

## Caixa 6

### PEDID – Primeiros projetos industriais conjuntos no domínio da defesa

Em março de 2019, a Comissão apresentou o programa de trabalho do PEDID. Uma parte do orçamento de 500 milhões de euros foi destinada a convites à apresentação de propostas nos seguintes domínios<sup>170</sup>:

- 1) viabilização de operações, proteção e sustentabilidade de forças militares: 80 milhões de euros;
- 2) informação, comunicação segura e ciberdefesa: 180 milhões de euros;
- 3) capacidade de realizar operações de alto nível: 70 milhões de euros;
- 4) PME e tecnologias de defesa inovadoras: 27 milhões de euros.

A Comissão selecionou ainda dois projetos para ajuste direto:

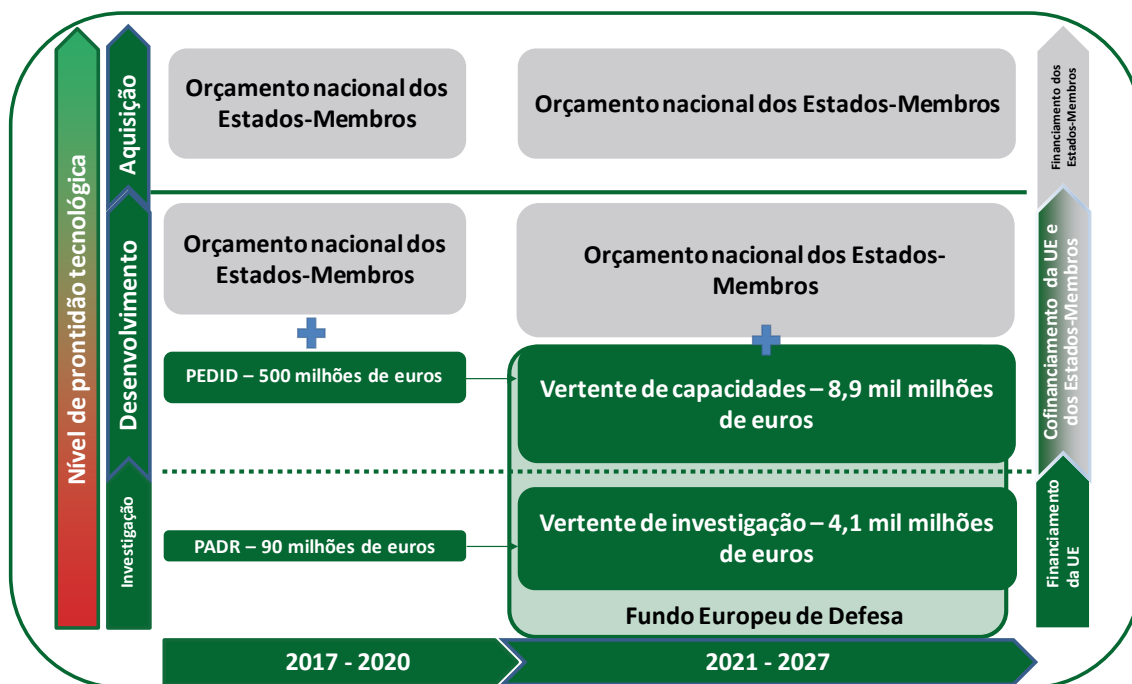
- 5) 100 milhões de euros para o desenvolvimento de drones europeus de grande autonomia (RPAS MALE);
- 6) 37 milhões de euros para um sistema de rádio seguro (sistema rádio europeu seguro definido por *software*).

**125** No próximo QFP, o Fundo Europeu de Defesa alicerçar-se-á na PADR e no PEDID, integrando as componentes de investigação e desenvolvimento num fundo plenamente desenvolvido e com um aumento substancial do financiamento, que passará de 590 milhões de euros para 13 mil milhões de euros, ou seja, 22 vezes superior ao do atual ciclo de sete anos. A proposta atual tem um orçamento de 13 mil milhões de euros, destinando-se 4,1 mil milhões de euros à investigação e 8,9 mil milhões de euros ao desenvolvimento (ver *figura 16*), o que transforma a UE no quarto maior contribuinte europeu para atividades de investigação e desenvolvimento relacionadas com a defesa<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> Para uma lista detalhada dos projetos propostos, consultar a Decisão de execução da Comissão, de 19 de março de 2019, relativa ao financiamento do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no Domínio da Defesa e à adoção do programa de trabalho para 2019 e 2020, C(2019) 2205, (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515> final).

<sup>171</sup> "EU budget for the future" (Orçamento da UE para o futuro), ficha informativa da Comissão Europeia, 13.6.2018.

**Figura 16 – O Fundo Europeu de Defesa**



Fonte: TCE.

**126** O Fundo tem por finalidade "promover a competitividade, a eficiência e a capacidade de inovação da indústria europeia da defesa (...) contribuindo assim para a autonomia estratégica da União (...) em termos tecnológicos e industriais"<sup>172</sup>. Para o efeito, o Fundo pretende estimular e apoiar ações colaborativas e a cooperação transfronteiriça através de incentivos financeiros a entidades jurídicas no domínio tanto da investigação como do desenvolvimento.

**127** O Fundo tem as seguintes características principais:

- o os projetos colaborativos devem envolver, pelo menos, três entidades elegíveis de três Estados-Membros ou países associados;
- o o nível de financiamento proposto pode ir até 100% para a fase de investigação e de 20% a 80% de cofinanciamento (em conjunto com os orçamentos dos Estados-Membros) para a fase de desenvolvimento;
- o estão previstas bonificações sob a forma de taxas de financiamento mais elevadas para promover a participação de PME e de empresas de média capitalização e para projetos no âmbito da CEP;

<sup>172</sup> Artigo 3º da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Defesa, de 12.12.2018.

- o deve ser consagrada uma percentagem de 4%-8% do orçamento de 13 mil milhões de euros para apoiar tecnologias revolucionárias no domínio da defesa.

## 2.4. Riscos de desempenho inerentes aos programas de defesa da UE

**128** Comparativamente aos poucos avanços em matéria de defesa na história da UE, as iniciativas recentes (CEP, AACD e Fundo Europeu de Defesa) podem ser consideradas um salto qualitativo<sup>173</sup>. Contudo, quanto ao impacto destas novas iniciativas da UE e ao rápido aumento da despesa que lhes está associado, existem várias condições essenciais à sua eficácia que ainda não se encontram satisfeitas ou que são desconhecidas.

### Um processo de planeamento da UE eficaz

**129** Um estudo recente para o Parlamento Europeu<sup>174</sup> considerou que, até à revisão de 2018 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades (ver ponto **116**), as iniciativas anteriores não conseguiram criar um processo de planeamento da UE significativo como base para o desenvolvimento das capacidades. Presentemente, ainda não existe a nível da UE um processo de planeamento da defesa propriamente dito, sob a forma de um livro branco, comparável aos documentos de planeamento nacionais. Na prática, os Estados-Membros procedem ao planeamento e às aquisições no domínio da defesa sob um prisma nacional, o que evidencia a necessidade de um maior alinhamento dos seus planos de defesa<sup>175</sup>.

**130** O processo de planeamento da UE é complexo e envolve muitas partes interessadas. O estudo supramencionado refere-o como não cíclico, incompleto devido

---

<sup>173</sup> "Joining Forces – The Way Towards the European Defence Union" (Unir forças – O caminho a seguir para a União Europeia da Defesa), Centro Europeu de Estratégia Política, fevereiro de 2019.

<sup>174</sup> Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process" (Defesa da UE: o processo de aplicação do Livro Branco), estudo solicitado pela Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, 12.12.2018, p. 64, em que é afirmado que o processo de planeamento da defesa europeia é ineficaz e complicado e que, desde que existe, praticamente não produziu quaisquer capacidades.

<sup>175</sup> AED, ficha informativa da AED "Coordinated Annual Review on Defence (CARD)" (Análise anual coordenada em matéria de defesa – AACD), atualizada em 26.11.2018.

à ausência de uma ambição militar clara (ver pontos 60 a 61) e caracterizado por falhas na sua lógica<sup>176</sup>. É composto por quatro camadas sobrepostas que estão fragmentadas entre as partes interessadas que lideram os vários processos<sup>177</sup>. Simultaneamente, as medidas destinadas a aumentar a capacidade de planeamento de defesa da UE tendem igualmente a aumentar atividades paralelas, e potencialmente sobrepostas, às da NATO<sup>178</sup>.

**131** Na situação atual, os processos de planeamento de capacidades da UE e da NATO não são coerentes. O processo de planeamento de defesa da NATO existe há quase 50 anos e tem sido descrito como bem estabelecido e estruturado<sup>179</sup>. Em contrapartida, o recém-criado processo de capacidades da UE ainda carece de maturidade. Existe potencial para alinhar mais estreitamente o Plano de Desenvolvimento de Capacidades e a AACD com os processos de planeamento da NATO, visando assegurar a coerência dos resultados e dos calendários e limitar as ineficiências inerentes à duplicação de processos<sup>180</sup>.

**132** As novas iniciativas trazem elementos adicionais para estruturar o processo de planeamento. A coerência e uma sequência adequada, ou seja, das prioridades até ao

---

<sup>176</sup> Frédéric Mauro, "*EU Defence: The White Book implementation process*" (Defesa da UE: o processo de aplicação do Livro Branco), estudo solicitado pela Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, 12.12.2018.

<sup>177</sup> Segundo Frédéric Mauro e Olivier Jehin, o sistema da UE foi definido em fases sucessivas, como camadas sobrepostas, e a sua coerência global não está de todo assegurada, não existindo apenas um processo de capacidades na UE, mas quatro: o Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades, o Plano de Desenvolvimento de Capacidades, a AACD e o CEP. Frédéric Mauro e Olivier Jehin, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) e Group for Research and Information on Peace and Security (GRIP), "*A European Army to do what?*" (Um exército europeu para fazer o quê?), abril de 2019.

<sup>178</sup> Dick Zandee, "*PESCO implementation: the next challenge*" (A execução da CEP: o próximo desafio), Instituto Clingendael, setembro de 2018.

<sup>179</sup> Frédéric Mauro, "*EU Defence: The White Book implementation process*" (Defesa da UE: o processo de aplicação do Livro Branco), estudo solicitado pela Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, 12.12.2018, p. 12-13.

<sup>180</sup> O processo dos objetivos globais, que constitui a abordagem sistémica da UE para o desenvolvimento das capacidades militares necessárias para a PCSD, foi recentemente sincronizado com o processo de planeamento da defesa da NATO, em termos de calendários, taxonomia e ferramentas.

desenvolvimento de capacidades, assumem crucial importância<sup>181</sup>. Contudo, na prática, o lançamento paralelo dos vários mecanismos ainda não permitiu a definição de um fluxo lógico. Com efeito, os primeiros projetos da CEP foram adotados em março de 2018, enquanto o Plano de Desenvolvimento de Capacidades apenas foi revisto em julho de 2018. Paralelamente, os projetos da PADR tiveram início em 2017, tendo sido seguidos pelos do PEDID no início de 2019. Entretanto, a AED apenas concluiu o exercício-piloto no âmbito da AACD em novembro de 2018. As ligações efetivas e a coerência entre todas as iniciativas ainda têm de ser demonstradas na prática.

## A participação dos Estados-Membros

**133** A execução e a eficácia da AACD, do Fundo Europeu de Defesa e da CEP dependem da vontade dos Estados-Membros e do cumprimento dos seus compromissos. Como são os Estados-Membros que definem prioridades e desenvolvem e utilizam capacidades, as novas iniciativas não podem ser bem-sucedidas sem eles<sup>182</sup>.

**134** Enquanto processo voluntário, a AACD depende, em grande medida, da confiança entre Estados-Membros. A CEP implica compromissos vinculativos, mas a vontade de os Estados-Membros os cumprirem constitui uma incógnita, agravada pelo facto de a capacidade de garantir esse cumprimento ser, por razões de ordem jurídica e política, muito incerta<sup>183</sup>.

**135** Além disso, o Fundo Europeu de Defesa pressupõe a adesão dos Estados-Membros para cofinanciar as despesas de desenvolvimento. Em consequência, o número e os tipos de projetos serão função da vontade de estes

---

<sup>181</sup> AED, ficha informativa da AED "*Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*" (Análise anual coordenada em matéria de defesa – AACD), atualizada em 26.11.2018.

<sup>182</sup> Daniel Fiott, "*European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*" (Mercados e indústrias de defesa europeus: novas iniciativas, novos desafios), Nação e Defesa, novembro de 2018.

<sup>183</sup> S. Blockmans, "*The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*" (A abordagem modular da UE à integração da defesa: uma CEP abrangente, ambiciosa e juridicamente vinculativa?), 2018; Daniel Fiott, "*European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges*" (Mercados e indústrias de defesa europeus: novas iniciativas, novos desafios), Nação e Defesa, novembro de 2018.

investirem fundos adicionais. Outro risco é o de os incentivos financeiros da UE substituírem, em vez de complementarem, o financiamento nacional<sup>184</sup>.

## O impacto sobre as necessidades reais de capacidades

**136** O significativo e rápido aumento do financiamento para apoiar atividades de investigação e desenvolvimento orientadas para a defesa acarreta riscos de desempenho para o Fundo Europeu de Defesa. Em especial, existe o risco de o financiamento poder ser utilizado como um exercício que não torne a indústria de defesa europeia mais competitiva ou que não crie nem reforce as capacidades que são necessárias. A sua implantação exige, pois, um equilíbrio adequado para evitar que seja visto como um subsídio para as PME nos Estados-Membros de menor dimensão ou como um instrumento destinado exclusivamente às grandes empresas nos Estados-Membros maiores<sup>185</sup>.

**137** No que diz respeito à CEP, um estudo realizado pela European Leadership Network e pelo IIEE em fevereiro de 2019 concluiu que, embora os primeiros 34 projetos da CEP tenham sido úteis, era pouco provável que tivessem um impacto significativo nos requisitos da União, nomeadamente no que diz respeito às lacunas identificadas quanto ao nível de ambição da UE<sup>186</sup>. A defesa implica a criação de capacidades militares reais, com um claro potencial para dissuadir eventuais ameaças, e prontidão para agir quando necessário.

## O quadro de governação e prestação de contas

**138** A governação ao nível da UE é complexa e envolve muitas partes interessadas.

---

<sup>184</sup> Bastian Giegerich, *"After the EU global strategy: Consulting the Experts"* (Depois da estratégia global da UE: consultar os especialistas), 2016.

<sup>185</sup> Daniel Fiott, *"European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges"* (Mercados e indústrias de defesa europeus: novas iniciativas, novos desafios), Nação e Defesa, novembro de 2018.

<sup>186</sup> Alice Billon-Galland e Yvonne-Stefania Efstathiou, European Leadership Network e IIEE, *"Are PESCO projects fit for purpose?"* (São os projetos da CEP adequados à sua finalidade?), 20.2.2019.

**139** Em particular, a governação do desenvolvimento das capacidades de defesa na UE está em vias de ser radicalmente alterada<sup>187</sup>. Com a criação do Fundo Europeu de Defesa, a Comissão, o Parlamento Europeu e o orçamento da UE passam a estar implicados no desenvolvimento de capacidades de defesa, um domínio tradicionalmente regido por acordos intergovernamentais. O Fundo Europeu de Defesa visa ligar dois sistemas diferentes e complexos, os sistemas de defesa da UE e os nacionais, cada um dos quais com características operacionais, tradições e regras específicas<sup>188</sup>.

**140** Por último, do ponto de vista da prestação de contas, os organismos, as missões e as operações no âmbito da PCSD não têm as mesmas regras de auditoria e de quitação (ver pontos **26** e **27**). Em especial, a AED e as missões militares no âmbito da PCSD carecem de supervisão do Parlamento Europeu, têm regras de auditoria específicas e, por enquanto, não estão abrangidas pelo mandato de auditoria do TCE. Conforme observado anteriormente, o TCE entende que deve ser designado para agir como auditor externo de todos os organismos instituídos para executar políticas da UE, incluindo a AED<sup>189</sup>.

**141** O desenvolvimento da cooperação no domínio da defesa europeia, designadamente através de novas iniciativas como a CEP, a AACD e o Fundo Europeu de Defesa, deverá gerar uma maior complexidade. Com efeito, embora se devam reforçar mutuamente, as iniciativas são distintas e têm bases jurídicas diferentes, pelo que podem estar sujeitas a regras de auditoria e de quitação diferentes (ver [anexo VI](#)). Este facto pode impedir um controlo eficaz e exaustivo da política de defesa e de segurança da UE. O Parlamento Europeu apelou reiteradamente aos Estados-Membros

---

<sup>187</sup> Dick Zandee, "*Developing European defence capabilities – Bringing order into disorder*" (Desenvolver capacidades de defesa europeias – Pôr em ordem a desordem), Instituto Clingendael, outubro de 2017.

<sup>188</sup> Burkard Schmitt, "*The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence*" (O Fundo Europeu de Defesa - Um potencial agente de mudança para a defesa europeia) em *European Files*, Associação das Indústrias Aeroespacial e de Defesa da Europa, junho de 2018.

<sup>189</sup> Documento informativo do TCE, "*The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*" (A proposta da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027), julho de 2018, ponto 33.

no sentido de aumentarem a transparência, a prestação de contas e o escrutínio parlamentar da PCSD, em consonância com os seus poderes noutros domínios<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de dezembro de 2018, sobre o relatório anual sobre a execução da política comum de segurança e defesa (2018/2099(INI)), pontos 60-63.

## Observações finais

**142** Até há pouco, a ação no domínio da defesa a nível da UE era limitada, além de não existir uma União Europeia da Defesa. Contudo, em resposta a uma conjuntura mundial nova e difícil, a UE desenvolveu novas ambições e lançou novas iniciativas com vista a reforçar a cooperação entre os Estados-Membros.

**143** No presente documento de análise, o objetivo do Tribunal foi o de destacar alguns dos principais desafios inerentes ao novo nível de ambição da UE no domínio da defesa e ao aumento do financiamento proposto. Dado que é demasiado cedo para avaliar o impacto das recentes iniciativas da UE, o valor acrescentado de uma ação a nível da União em matéria de defesa ainda não foi demonstrado na prática.

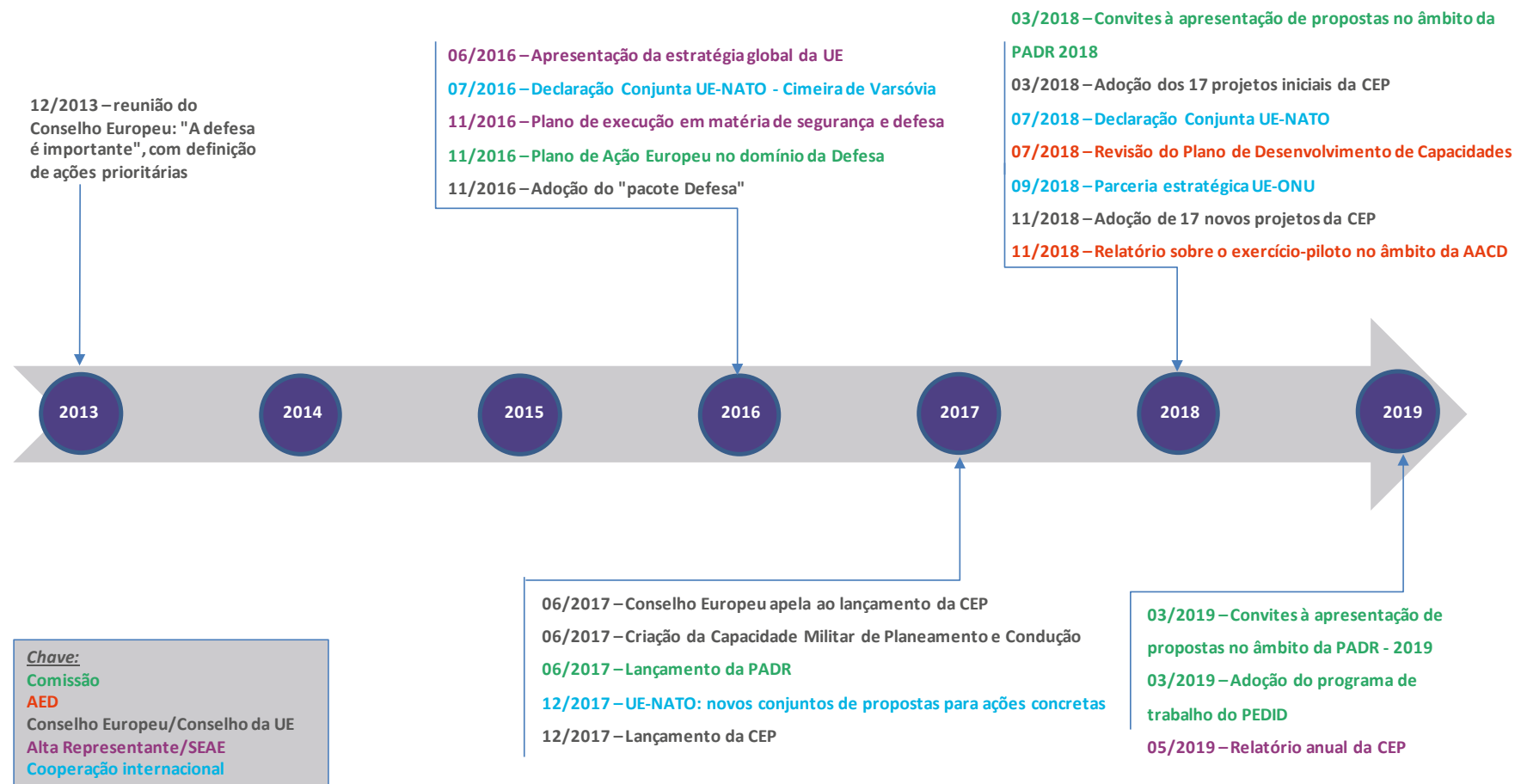
**144** Contribuir para uma melhor capacidade de defesa da Europa significa ir além das palavras e requer a execução eficaz de iniciativas concretas destinadas a apoiar uma indústria de defesa europeia competitiva e a reforçar as capacidades militares dos Estados-Membros, em plena complementaridade com a NATO. Em última análise, o êxito e o futuro da União Europeia no domínio da defesa depende exclusivamente da vontade política dos Estados-Membros, que desempenham o principal papel na arquitetura de defesa da União.

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara III na sua reunião de 16 de julho de 2019.

*Pelo Tribunal de Contas*

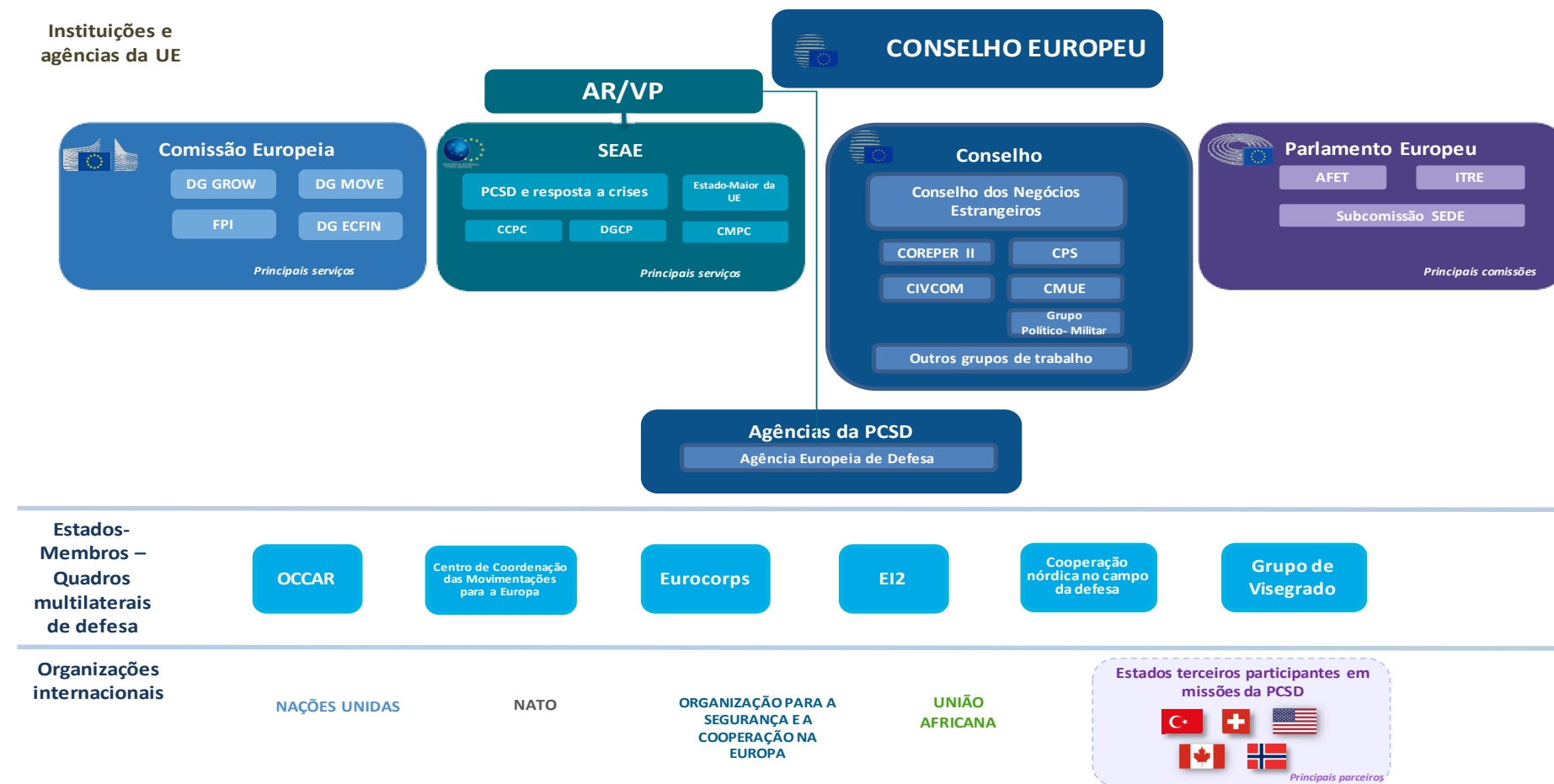
Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Anexo I – Cronologia



Fonte: TCE.

## Anexo II – O quadro institucional da defesa europeia: um domínio complexo e com múltiplos intervenientes



Fonte: TCE.

## Anexo III – Prioridades em matéria de capacidades identificadas em documentos fundamentais da UE, 2013-2019

	Conselho Europeu, 2013	Plano de Desenvolvimento de Capacidades, 2014	Estratégia global da UE, 2016	Plano de Desenvolvimento de Capacidades, 2018
<b>Ar</b>	Veículos aéreos não tripulados (VANT) Reabastecimento em voo	Capacidades aéreas estratégicas Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu (SESAR)		Mobilidade aérea Superioridade aérea Integração de capacidades aéreas militares num setor da aviação em mudança
<b>Comando, controlo, informações e cibernética</b>	Ciberdefesa Comunicação por satélite	Combate a ciberameaças (ciberdefesa) Serviço de informação espacial Melhoria dos serviços de informação e de comunicação no campo de batalha Aeronaves de vigilância telepilotadas Fornecimento de capacidades de comunicação via satélite	Informação, vigilância e reconhecimento Acesso autónomo ao espaço e observação permanente da Terra Capacidades digitais e cibertecnologias Sistemas de aeronaves telepilotadas	Criar capacidades para operações de resposta a ciberataques Serviços de informação e comunicação espacial Superioridade em matéria de informação
<b>Terra</b>		Capacidades de combate estratégicas Melhoria do apoio logístico às forças destacadas Prestação de apoio médico às operações		Capacidades de combate no solo Melhoria das capacidades de apoio logístico e médico
<b>Mar</b>		Patrulhamento e escolta marítimos Sistemas de vigilância naval		Manobrabilidade naval Controlo submarino que contribui para a resiliência no mar
<b>Transversais</b>		Energia e proteção do ambiente Modelagem, simulação e experimentação	Gama completa de capacidades terrestres, aéreas, espaciais e navais, incluindo facilitadores estratégicos	Capacidades transversais que contribuem para realizar o nível de ambição da UE

Fonte: TCE, com base:  
nas Conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013;  
nos Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014 e 2018;  
na estratégia global da UE de 2016.

## Anexo IV – Principais características dos subsetores da indústria da defesa da UE (aeroespacial, terrestre, naval) 1/2

	Volume de negócios (milhares de milhões de euros)	Emprego	Exemplos de produtos	Principais locais	Principais empresas da UE	Principais partes interessadas de países terceiros	Principais características da indústria da UE
Aeroespacial	45	187 000	Aviões Motores de aeronaves Helicópteros Mísseis Sistemas espaciais	França Alemanha Itália Suécia Reino Unido	BAE Systems (UK) Airbus (UE) Thales (FR) Leonardo (IT) MBDA (UE)	Lockheed Martin Corp. (US) Boeing (US) Raytheon (US) Northrop Grumman Corp. (US) General Dynamics Corp. (US)	<p>O setor integra um pequeno número de grandes grupos industriais e muitas PME e empresas de média capitalização na cadeia de abastecimento.</p> <p>Existe um grande nível de consolidação a nível nacional e europeu, com empresas de dimensão mundial como a Airbus e a EADS. Contudo, as principais empresas da UE são relativamente pequenas em comparação com as suas homólogas dos Estados Unidos.</p> <p>O setor é intensivo em investigação e desenvolvimento (até 30% dos custos totais de um avião de combate) e está fortemente interligado com o setor civil. Com exceção de alguns casos (como a BAE Systems, a MBDA e a Saab), as empresas líderes estão envolvidas em atividades de dupla utilização e não estão totalmente dependentes do setor da defesa.</p>
Terra	28	258 000	Veículos blindados (tanques principais de combate, etc.) Artilharia Armas ligeiras e munições Motores Sensores Comando, controlo, comunicações, computadores, informação, vigilância e reconhecimento (C4ISR)	França Alemanha Itália Reino Unido Finlândia	BAE Systems (UK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (US) Oshkosh Corp. (US) Textron (US) Mitsubishi Heavy Industries (JP) Indian Ordnance Factories (IN) High Precision Systems (RU) Uralvagonzavod (RU)	<p>O setor é menos concentrado que o aeroespacial. Os principais intervenientes estão instalados nos países signatários da Carta de Intenções. No entanto, as PME desempenham um papel significativo enquanto subcontratantes e fornecedores de produtos especializados, operando em mercados de nicho em toda a UE.</p> <p>A criação da <i>joint-venture</i> "KNDS" entre a Nexter e a Krauss-Maffei Wegmann ilustra a recente consolidação do setor na UE.</p> <p>O setor é relativamente mais dependente da defesa e ainda inclui empresas públicas.</p> <p>Além disso, é muito menos intensivo em investigação e desenvolvimento (&lt; 15% para o programa de armamento terrestre) do que o aeroespacial e oferece menos oportunidades de dupla utilização.</p>
Naval	22		Navios de superfície Navios anfíbios Submarinos Armas navais	França Alemanha Itália Reino Unido Espanha Países Baixos	BAE Systems (UK) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (ES) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (US) General Dynamics Corp. (US) Huntington Ingalls Industries (US) United Shipbuilding Corp. (RU)	<p>Os fornecedores europeus concentram-se em torno de seis grandes empresas navais que funcionam como contratantes principais e integradores de sistemas. Por natureza, o setor depende de uma cadeia de abastecimento diversificada, constituída por um grande número de fornecedores especializados, muitas vezes igualmente ligados a outros setores, nomeadamente o eletrónico (Thales) ou o aeroespacial em relação a armas ou motores (Rolls Royce e MBDA).</p> <p>O setor é relativamente dependente da defesa (exceto no caso da Fincantieri). A proporção de empresas públicas é relativamente elevada (grupo Naval, Fincantieri e Navantia), e as principais empresas da UE (com exceção da BAE Systems) são normalmente especializadas no setor naval.</p> <p>As oportunidades resultantes da dupla utilização de tecnologias são cada vez mais tidas em conta na cadeia de abastecimento.</p>

Fontes: TCE, com base em:

Factos e números da ASD, 2017

"The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" (O desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE)), estudo para a Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, junho de 2013

Estudo encomendado pela EDA sobre as competências industriais e tecnológicas no setor naval, 2016

TNO, *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* (Desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia), 2009

IKEI Research and Consultancy, estudo sobre as perspetivas do setor de armamento terrestre europeu, 2012

## Anexo IV – Principais características dos subsetores da indústria da defesa da UE (aeroespacial, terrestre, naval) 2/2

	Colaboração a nível da UE	Principais programas de colaboração	Capacidades, competências, competitividade
<b>Aeroespacial</b>	<p>Uma característica importante do setor aeroespacial é o seu relativamente elevado nível de cooperação e de integração na UE comparativamente com outros setores.</p> <p>Nas últimas décadas, foi executado na UE um número significativo de programas de colaboração bilateral e multilateral, em matéria de aviões de combate, helicópteros, veículos aéreos não tripulados, mísseis e sistemas espaciais.</p> <p>Contudo, observaram-se duplicações de programas em matéria de aviões de combate (Rafale, Gripen e Eurofighter).</p>	<p>A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger</p>	<p>O setor tem condições para assegurar capacidades militares cruciais e tecnologias de ponta, como modernos aviões de combate, mísseis, helicópteros e capacidades de transporte aéreo estratégico e de aviões-cisterna.</p> <p>Existe uma lacuna tecnológica no que respeita a drones de média altitude e grande autonomia (MALE), que até agora têm sido principalmente adquiridos nos EUA e em Israel. No entanto, estão em curso vários projetos colaborativos a nível da UE (por exemplo, o MALE RPAS europeu).</p> <p>Atualmente, a indústria está bem posicionada no mercado mundial, com operadores de topo. Alguns produtos da UE têm um histórico de exportação muito positivo, como é o caso dos aviões de combate (Rafale e Typhoon), dos mísseis (MBDA) ou dos helicópteros (Eurocopter). Não obstante, o mercado continua a ser dominado por grandes empresas dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que novos concorrentes podem pôr em causa a competitividade da indústria da UE neste setor.</p>
<b>Terra</b>	<p>Têm sido escassos os projetos colaborativos da UE na indústria de armamento terrestre. O setor é caracterizado pela duplicação de capacidades seguindo as fronteiras nacionais. Por exemplo, em 2018, havia na UE 17 tipos de veículos blindados de infantaria.</p> <p>Há oportunidades para mais programas de colaboração, no âmbito do tanque principal de combate europeu e de um futuro sistema de artilharia a ser desenvolvido pela França e pela Alemanha.</p>	<p>Boxer</p>	<p>O setor tem condições para conceber, fabricar, modernizar e apoiar capacidades militares fundamentais na guerra terrestre, como tanques principais de combate e carros de combate blindados, munições e munições de precisão, sistemas de artilharia e lança-mísseis.</p> <p>O setor apresenta um excelente desempenho em termos de exportações (Leopard e veículos blindados) para o Sudeste Asiático, Índia, países do Médio Oriente, Brasil ou Austrália.</p> <p>A concorrência no mercado mundial engloba operadores de países de todo o mundo (EUA, Rússia, Japão, Israel, Índia e Coreia do Sul). A competitividade da indústria da UE é prejudicada pela dimensão relativamente pequena das suas principais empresas, sobretudo quando comparadas com as suas concorrentes dos Estados Unidos.</p>
<b>Naval</b>	<p>A experiência da UE com projetos colaborativos no setor naval tem sido reduzida e teve lugar, principalmente, numa base bilateral (FREMM entre a Itália e a França).</p> <p>O setor manteve-se organizado segundo as fronteiras nacionais, sendo 60% a 80% dos materiais, componentes e sistemas fornecidos a nível nacional por contratantes principais. Esta percentagem sobe para 95% se for tida em conta a cooperação da UE na cadeia de abastecimento.</p>	<p>FREMM</p>	<p>A indústria naval europeia tem condições para conceber, integrar e produzir toda a gama de capacidades fundamentais do setor naval, desde navios a quase todos os sistemas e componentes cruciais. Não há qualquer dependência em relação a países terceiros quanto a sistemas de importância crítica.</p> <p>A indústria é altamente competitiva nos mercados internacionais, o que se reflete na sua importante quota de mercado e nos seus resultados de exportação, especialmente nos segmentos de mercado de maior valor acrescentado, como submarinos, contratorpedeiros e fragatas.</p> <p>O setor naval está cada vez mais dependente das exportações. Os principais mercados de exportação são o Médio Oriente, África, Ásia e América do Sul. Há uma concorrência crescente por parte da China, da Coreia do Sul e da Rússia.</p>

Fontes: TCE, com base em:

Factos e números da ASD, 2017

"The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" (O desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE)), estudo para a Subcomissão do Parlamento Europeu para a Segurança e a Defesa, junho de 2013

Estudo encomendado pela EDA sobre as competências industriais e tecnológicas no setor naval, 2016

TNO, *Development of a European Defence Technological and Industrial Base* (Desenvolvimento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia), 2009

IKEI Research and Consultancy, estudo sobre as perspetivas do setor de armamento terrestre europeu, 2012

## Anexo V – Análise SWOT<sup>191</sup> – BITDE

Forças	Fraquezas
Presença de líderes europeus nos mercados mundiais	Mercado de defesa fragmentado, com excesso de capacidade, duplicações e não realização de economias de escala
Capacidade de conceber e produzir uma vasta gama de produtos militares nos segmentos aeroespacial, terrestre, naval e da eletrónica	Custos crescentes dos equipamentos e sistemas de defesa
Experiência em cooperação multinacional (nomeadamente no setor aeroespacial)	Nível relativamente baixo de despesas de investigação e desenvolvimento
Mão de obra altamente qualificada	Ausência de colaboração em contratos públicos no domínio da defesa e em investigação e desenvolvimento
	Divergências nas políticas de exportação dos Estados-Membros
	Reduzido acesso aos mercados transfronteiriços dentro da UE, em especial para as PME
Oportunidades	Ameaças
Crescimento da despesa militar mundial	Concorrência de concorrentes tradicionais e emergentes
Dinâmica de cooperação da UE em matéria de defesa apoiada pelos Estados-Membros	Perda de capacidade de inovação e de superioridade tecnológica, prejudicando a competitividade a nível mundial
Lançamento de novos grandes programas colaborativos (futuro programa de sistemas de combate aéreo, Eurodron MALE, tanque principal de combate europeu)	Segurança do abastecimento cada vez mais dependente de cadeias de abastecimento internacionais e complexas
Potencial de racionalização e reestruturação, em especial nos setores terrestre e naval	Não atribuição de preferência a fornecedores da UE pelos Estados-Membros
Possibilidades de dupla utilização e crescente interação com o setor civil	Elevadas barreiras à entrada no mercado internacional

Fonte: TCE.

<sup>191</sup> Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

## Anexo VI – Principais regras de auditoria no domínio da defesa da UE

	TCE	Colégio(s) de auditores	Instituições e organismos de auditoria nacionais	
QFP em vigor (2014-2020)	Capítulo PCSD, incluindo missões civis da PCSD	X		
	Despesas administrativas do SEAE, incluindo o Estado-Maior da UE	X		
	Missões militares da PCSD Custos operacionais comuns (mecanismo Athena)		X	
	Missões militares da PCSD Custos operacionais específicos		X	
	Agências no âmbito da PCSD, incluindo a Agência Europeia de Defesa		X	X
	Mecanismo de Apoio à Paz em África	X		
	CEP – Projetos sem financiamento do orçamento da UE			?
	CEP – Projetos com financiamento do orçamento da UE	X		
	PADR	X		
	PEDID	X		
QFP 2021-2027	Desenvolvimento de capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento (financiado ao abrigo do IEP)	X		
	Fundo Europeu de Defesa*	X		
	Mecanismo Europeu de Apoio à Paz**	X		
	Mobilidade militar*	X		

\* Com base nas propostas legislativas da Comissão.

\*\* Com base na proposta da AR/VP.

Fonte: TCE.

## Siglas e acrónimos

**AACD:** análise anual coordenada da defesa

**AED:** Agência Europeia de Defesa

**AR/VP:** Alto/a Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

**BITDE:** base industrial e tecnológica de defesa europeia

**CCPC:** Capacidade Civil de Planeamento e Condução

**CEP:** Cooperação Estruturada Permanente

**CIVCOM:** Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises

**CMPC:** Capacidade Militar de Planeamento e Condução

**CMUE:** Comité Militar da União Europeia

**DG GROW:** Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME da Comissão Europeia

**IIEE:** Instituto Internacional de Estudos Estratégicos

**NATO:** Organização do Tratado do Atlântico Norte

**OCCAR:** Organização Conjunta de Cooperação em matéria de Armamento

**PADR:** Ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa

**PCSD:** Política Comum de Segurança e Defesa

**PEDID:** Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa

**PESC:** Política Externa e de Segurança Comum

**PME:** Pequenas e Médias Empresas

**QFP:** Quadro financeiro plurianual

**SEAE:** Serviço Europeu para a Ação Externa

**SIPRI:** Instituto Internacional de Estocolmo para a Investigação sobre a Paz

**TCE:** Tribunal de Contas Europeu

**TUE:** Tratado da União Europeia

## Equipa do TCE

O presente documento de análise do TCE, intitulado "Defesa europeia", foi adotado pela Câmara III – Ações externas, segurança e justiça. A tarefa foi realizada sob a responsabilidade de Juhan Parts, Membro do Tribunal, com a colaboração de Ken-Marti Vaher, chefe de gabinete, e de Margus Kurm, assessor de gabinete.

## **DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE SOBRE OS DIREITOS DE AUTOR**

© União Europeia, 2019

É autorizada a reprodução desde que indicada a fonte.

A autorização para qualquer utilização ou reprodução das fotografias ou outros materiais que não se insiram no âmbito dos direitos de autor da União Europeia deve ser diretamente solicitada ao detentor dos direitos de autor.

Figura 1, mapa: [contribuidores para o ©OpenStreetMap](#). A cartografia dos blocos de mapa está licenciada nos termos da licença [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license](#) (CC BY-SA).

A defesa constitui um domínio específico que se encontra no cerne da soberania nacional dos Estados Membros. Até há pouco, a ação neste domínio a nível da UE era limitada. Contudo, em resposta a uma conjuntura mundial nova e difícil, a União lançou novas iniciativas relacionadas com a defesa visando reforçar a cooperação entre os Estados Membros. Esta mudança colocou a defesa claramente no horizonte do TCE, uma vez que o significativo e rápido aumento do financiamento associado às novas ambições e iniciativas da UE acarreta riscos de desempenho. Neste contexto, o TCE elaborou o presente documento de análise, que não é uma auditoria mas antes um exame analítico baseado numa análise documental de publicações sobre o tema e em entrevistas com pessoal da UE e de outras instituições e organismos. A análise incide especificamente i) no quadro jurídico, institucional e financeiro no domínio da defesa e ii) na situação presente em termos de capacidades e indústrias da defesa dos Estados Membros. Tem por objetivo examinar o atual cenário da cooperação em matéria de defesa na União e destacar alguns dos principais riscos inerentes ao novo nível de ambição da UE e às iniciativas relacionadas com a defesa desenvolvidas nos últimos anos. Contribuir para uma melhor capacidade de defesa da Europa significa ir além das palavras e requer a execução eficaz de iniciativas concretas destinadas a apoiar uma indústria de defesa europeia competitiva e a reforçar as capacidades militares dos Estados Membros, em plena complementaridade com a NATO. Em última análise, o êxito e o futuro da União Europeia no domínio da defesa dependem exclusivamente da vontade política dos Estados Membros, que desempenham o principal papel na arquitetura de defesa da União.

#### **TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

**12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG**

**Tel. +352 4398-1**

**Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)**

**Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)**

**Twitter: @EUAuditors**

© União Europeia, 2019

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.



**TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU**