

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Análise dos défices de investimento na defesa e rumo a seguir

[JOIN(2022) 24 final]

(2023/C 100/20)

Relator: **Panagiotis GKOFAS**

Correlator: **Jan PIE**

Consulta	Comissão Europeia, 28.6.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais
Adoção em secção	11.11.2022
Adoção em plenária	14.12.2022
Reunião plenária n.º	574
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	202/6/4

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia as iniciativas, propostas na comunicação conjunta em apreço, sobre a análise dos défices de investimento na defesa e rumo a seguir. A comunicação conjunta constitui um avanço importante na promoção da cooperação entre os Estados-Membros no domínio da defesa, que é necessária para reduzir as dispendiosas duplicações de capacidades militares e evitar a fragmentação do mercado de defesa da UE. O CESE salienta os seguintes pontos principais do parecer.

1.1.1. A estratégia da UE para a indústria de defesa deve resultar de uma política comum de segurança e defesa forte.

1.1.2. Os baixos volumes de investimento e a falta de coordenação entre os Estados-Membros em matéria de I&D, produção e aquisição, levam a lacunas de capacidade e fragmentam a base tecnológica e industrial de defesa europeia (BTIDE).

1.1.3. O CESE apoia as medidas concretas propostas pela Comissão Europeia — a contratação pública cooperativa (EDIRPA) e o Programa Europeu de Investimento na Defesa (EDIP) — e apela para uma maior coordenação entre os Estados-Membros em matéria de políticas de defesa e de aquisição a nível da UE.

1.1.4. Os orçamentos nacionais de defesa devem ser revistos a fim de preverem anualmente a quota atribuída para a consolidação dos investimentos europeus comuns no domínio da defesa. Desta forma, contribuirão para avaliar a base financeira disponível para ações concretas coordenadas pela UE destinadas a reforçar as capacidades de defesa europeias.

1.1.5. Cabe prestar especial atenção às novas formas de guerra, tais como os ciberataques, as guerras digitais e a difusão de notícias falsas.

1.1.6. O Parlamento Europeu deve criar um mecanismo de acompanhamento da execução da política europeia de defesa (contratação, aquisição, investimento) e adquirir instrumentos técnicos e institucionais adequados para o efeito.

1.1.7. A Comissão Europeia é incentivada a apresentar uma proposta ambiciosa que vá além de uma eventual isenção do IVA e inclua medidas firmes para ajudar a indústria a adaptar-se aos novos desafios estratégicos.

1.2. O CESE partilha da avaliação da comunicação conjunta no que diz respeito aos défices de investimento na defesa na União Europeia (UE). Esse subinvestimento enfraqueceu a segurança da Europa, comprometeu a OTAN e fragilizou a posição da União face a outras potências mundiais. Ao mesmo tempo, persistem lacunas no investimento na defesa no interior da União Europeia. Esta situação contraria o princípio da solidariedade entre os Estados-Membros e reforça os poderes políticos centrífugos que distorcem os esforços para desenvolver uma cultura de segurança e uma política de defesa comuns na Europa.

1.3. O CESE congratula-se com o facto de vários Estados-Membros terem anunciado que aumentariam os seus orçamentos de defesa e exorta-os a manterem o seu compromisso de investir não apenas mais, mas também melhor, aprofundando assim a solidariedade entre os cidadãos europeus e reforçando a cultura de prontidão de resposta a situações de emergência. É imprescindível coordenar esforços de defesa nacionais a nível europeu que não provoquem danos colaterais em iniciativas recentes da UE nem asfixiem projetos de desenvolvimento europeus em curso ou planeados. Essa maior coordenação europeia deve ser entendida como uma forma de reforçar também as capacidades globais da OTAN. O CESE apoia a ideia de reforçar o quadro europeu de cooperação em matéria de defesa, em especial através da aquisição conjunta. A este respeito, o CESE apoia plenamente a criação imediata do grupo de trabalho para as aquisições conjuntas no domínio da defesa como meio de coordenar, a nível da UE, as respostas dos Estados-Membros às necessidades urgentes a muito curto prazo, nomeadamente a reconstituição das reservas de material.

1.4. O CESE solicita que seja realizado um exame técnico aprofundado sobre a forma de alcançar uma interface europeia que otimize os resultados das despesas nacionais com a defesa a nível da UE.

1.5. O CESE congratula-se com o instrumento de curto prazo, dotado de 500 milhões de euros ao longo de dois anos (2022-2024), proposto para incentivar a aquisição conjunta. Baseando-se na ação do grupo de trabalho para as aquisições conjuntas, esse instrumento pode contribuir para estruturar e coordenar a procura atual de produtos no domínio da defesa urgentemente necessários e evitar a evicção.

1.6. O CESE congratula-se igualmente com o anúncio de um Programa Europeu de Investimento na Defesa destinado a projetos de defesa desenvolvidos conjuntamente e incentiva a Comissão a apresentar rapidamente uma proposta ambiciosa que vá além de uma possível isenção do IVA e inclua medidas firmes para ajudar a indústria a adaptar-se aos novos desafios estratégicos. A União Europeia tem de desenvolver iniciativas de investimento que permitam a cooperação da indústria através de empresas em fase de arranque e PME (ao abrigo da Lei das Pequenas Empresas na UE) e a plena utilização de mão de obra altamente qualificada no setor da defesa, melhorando e criando simultaneamente novas competências através de programas específicos de investigação e de desenvolvimento e projetos europeus que permitam a colaboração das indústrias nacionais.

1.7. O CESE congratula-se com o anúncio da Comissão de que apresentará uma iniciativa sobre as matérias-primas críticas, incluindo medidas legislativas, para reforçar a resiliência da UE e a segurança do aprovisionamento no que toca às matérias-primas críticas. O CESE considera que essa iniciativa deve ter em consideração a importância estratégica do setor da defesa.

1.8. A implantação de uma política de defesa comum permitiria uma maior autonomia na inovação industrial, maiores externalidades positivas entre os setores militar e civil no plano tecnológico e políticas energéticas e da defesa da UE mais eficazes e autónomas.

1.9. O CESE reconhece a importância de criar uma forte interdependência entre cibersegurança e ciberdefesa que permita enfrentar o novo tipo de guerra híbrida. Dada a sua importância no combate à guerra híbrida moderna, essa deve ser uma das prioridades principais dos futuros investimentos em cibersegurança.

1.10. O CESE considera que a comunicação conjunta não fornece orientações estratégicas suficientes para o desenvolvimento da base tecnológica e industrial de defesa europeia. Em resposta aos novos desafios de segurança que ameaçam o quadro de solidariedade europeu, é necessária uma estratégia industrial de defesa europeia abrangente que alinhe todas as medidas de política industrial no sentido de reforçar o desempenho da base tecnológica e industrial de defesa europeia nas suas funções essenciais. A este respeito, a comunicação conjunta é apenas um primeiro passo na direção certa.

1.11. O CESE recomenda a criação de um comité científico ou de uma agência científica que, sob a supervisão política do Parlamento Europeu, acompanhe e avalie de forma contínua os aspetos essenciais do investimento na defesa e forneça orientações para uma afetação eficiente de recursos financeiros e militares, devendo os resultados e recomendações ser disponibilizados a cada Estado-Membro.

1.12. O CESE considera que o setor europeu da defesa pode incentivar a criação de sinergias e a cooperação entre numerosos setores económicos, intervenientes e partes interessadas. Deve ser dada especial atenção às PME, em consonância com a Lei das Pequenas Empresas.

2. Contexto

2.1. Os chefes de Estado ou de Governo da UE reunidos em Versalhes, em março de 2022, assumiram o compromisso de reforçar as capacidades de defesa europeias perante a agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, tendo decidido: 1) aumentar as despesas no setor da defesa; 2) intensificar a cooperação através de projetos conjuntos; 3) colmatar lacunas e cumprir os objetivos em matéria de capacidades; 4) impulsionar a inovação, nomeadamente através de sinergias civis/militares; e 5) reforçar e desenvolver a indústria europeia da defesa, incluindo as PME.

2.2. Além disso, os chefes de Estado ou de Governo da UE convidaram a Comissão Europeia a apresentar, em cooperação com a Agência Europeia de Defesa, «uma análise dos défices de investimento na defesa até meados de maio e a propor quaisquer outras iniciativas necessárias para reforçar a base industrial e tecnológica da defesa europeia».

2.3. Em resposta a esta incumbência, a Comissão Europeia e o alto representante/chefe da Agência Europeia de Defesa apresentaram ao Conselho Europeu um conjunto de medidas e recomendações com o objetivo de assegurar, por um lado, que os aumentos anunciados das despesas dos Estados-Membros no domínio da defesa não conduzem a uma maior fragmentação do setor da defesa europeu e, por outro, que resultam numa base industrial e tecnológica de defesa da UE mais forte. Essas recomendações abrangem, nomeadamente, medidas para promover a aquisição conjunta, melhorar a programação no domínio da defesa e reforçar as capacidades de produção, sendo também sublinhado o aumento das oportunidades de financiamento para o setor da defesa.

2.4. As recomendações da comunicação conjunta baseiam-se numa análise dos atuais défices de investimento e lacunas em termos de capacidades. Apesar do aumento das despesas europeias com a defesa registado em 2020, apenas 11 % dos investimentos foram gastos de forma conjunta — valor muito abaixo do valor de referência de 35 % acordado pelos Estados-Membros no quadro da Agência Europeia de Defesa e estabelecido no âmbito da cooperação estruturada permanente (CEP) — em comparação com 89 % gastos a nível nacional. Importa notar que os Estados-Membros da UE enfrentam riscos diferentes e têm capacidades distintas para dar resposta a crises militares ou outras crises que exijam recursos de defesa diferenciados.

2.5. Acresce que as despesas combinadas dos Estados-Membros com investigação e tecnologia no domínio da defesa (2,5 mil milhões de euros) representam apenas 1,2 % do total das suas despesas com a defesa, o que fica bastante aquém do valor de referência de 2 % acordado no quadro da Agência Europeia de Defesa e definido como um compromisso mais vinculativo no âmbito da cooperação estruturada permanente.

2.6. Além disso, o setor europeu da defesa ainda apresenta ineficiências significativas: economias de escala reduzidas, a fragmentação do mercado e da produção, a duplicação e multiplicação de sistemas de defesa do mesmo tipo, entre outras. A falta de cooperação entre os Estados-Membros enfraquece as capacidades industriais e tecnológicas necessárias para preservar a capacidade de defesa da UE e satisfazer as suas necessidades de segurança atuais e futuras.

3. Observações na generalidade

3.1. Os investimentos no setor da defesa devem ter uma função preventiva e constituir um fator de dissuasão e estabilidade, com vista a reforçar a segurança e reduzir os riscos de conflito, em vez de induzir novas corridas ao armamento e aumentar a probabilidade de novos conflitos, sejam eles regionais ou mundiais.

3.2. Idealmente, a diplomacia deve ser sempre privilegiada na prevenção e resolução de conflitos, devendo o uso da força militar continuar a ser um instrumento dissuasor e de último recurso. Antes de se empreender qualquer ação militar, há que examinar as possibilidades de desenvolvimento e bem-estar económico para defender os valores europeus da paz, da democracia, da solidariedade e da estabilidade. O CESE apoia todas as tentativas internacionais de alcançar resoluções pacíficas, justas e concretas de conflitos, litígios e/ou atos ilegais (invasões, ocupações, ameaças contra a soberania de um Estado, intimidações, por exemplo, em situações como as da Ucrânia, Chipre, Balcãs Ocidentais e noutros locais), no quadro dos parâmetros da Carta das Nações Unidas e da resolução do Conselho da Europa.

3.3. O CESE está convicto da necessidade de uma estreita coordenação entre a UE e a OTAN. Ambas as organizações têm os seus próprios instrumentos específicos e pontos fortes que devem ser utilizados de forma complementar com o objetivo comum de garantir a segurança da Europa.

3.4. O CESE lamenta que anos de subinvestimento grave na defesa tenham conduzido a défices industriais e lacunas em termos de capacidades na UE. Reconhece igualmente que a base tecnológica e industrial de defesa europeia está atualmente dimensionada para operações em tempos de paz (ou seja, caracterizadas pela baixa cadência de produção) e solicita medidas para que esta consiga dar resposta ao súbito aumento da procura desencadeado pela guerra contra a Ucrânia.

3.5. O CESE subscreve o apelo aos Estados-Membros, expresso na comunicação conjunta, para que adquiram, de forma colaborativa, o equipamento e o material de defesa necessários. A aquisição conjunta de produtos urgentemente necessários proporcionaria uma melhor relação custo-benefício, melhoraria a interoperabilidade e evitaria que os Estados-Membros mais expostos se deparassem com a incapacidade de obter o que necessitam, devido a pedidos concorrentes à indústria da defesa, que não pode dar resposta a esse aumento súbito da procura a curto prazo.

3.6. O CESE apoia igualmente a proposta de incentivar a aquisição conjunta através do orçamento da UE recorrendo a um instrumento específico de curto prazo. O apoio financeiro da UE prestado através deste instrumento deve estimular a aquisição conjunta dos Estados-Membros no setor da defesa e beneficiar a base tecnológica e industrial de defesa europeia, assegurando simultaneamente a capacidade de ação das forças armadas europeias, a segurança do aprovisionamento e uma maior interoperabilidade.

3.7. O CESE aguarda também com expectativa a proposta de um Programa Europeu de Investimento na Defesa. Ao mesmo tempo, questiona se este será suficiente para incentivar, através de uma isenção de IVA, a aquisição conjunta de projetos desenvolvidos de forma colaborativa. Importa dotar a base tecnológica e industrial de defesa europeia das condições necessárias para apoiar as forças armadas europeias, inclusive no que toca a conflitos de longa duração e grande escala. Tal exigirá a utilização sistemática de diversos instrumentos da política industrial para reforçar as cadeias de abastecimento, fomentar as competências, estabelecer reservas estratégicas, etc. O Programa Europeu de Investimento na Defesa deve, pois, seguir uma abordagem abrangente para apoiar a necessária transformação da base tecnológica e industrial de defesa europeia.

3.8. Ao mesmo tempo, a comunicação conjunta carece de ambição no que diz respeito a outras iniciativas, como o FED. O CESE recomenda que se utilize a flexibilidade do atual quadro financeiro plurianual (QFP) para aumentar significativamente o orçamento do FED para um nível que iguale os aumentos anunciados das despesas de defesa dos Estados-Membros. Tal medida é necessária para assegurar o efeito de alavanca e a capacidade do FED para incentivar a cooperação. A expectativa é de que o FED desempenhe um papel fundamental na superação da fragmentação dos sistemas de defesa europeus e na redução do défice de investimento na defesa. O CESE considera que o FED poderia eventualmente desempenhar este papel se os Estados-Membros melhorarem significativamente a sua cooperação. O FED deve ser avaliado regularmente e reforçado, de modo a contribuir eficazmente para uma maior coesão e eficiência das despesas europeias no domínio da defesa. O valor acrescentado europeu é da maior importância para justificar este instrumento. Além disso, o CESE propõe que a prioridade consista em tornar o FED mais estratégico (identificando um número limitado de projetos emblemáticos com financiamento adequado), mais reativo (aumentando a rubrica orçamental para as PME e tecnologias disruptivas, organizando concursos públicos para acelerar as reações a ideias inovadoras, definindo procedimentos acelerados para projetos urgentes, etc.) e mais eficiente (otimizando as transferências no domínio da defesa para projetos do FED, harmonizando o quadro de propriedade intelectual, definindo soluções sustentáveis para o tratamento de dados classificados, etc.).

3.9. O CESE considera, além disso, que atualmente é indispensável dispor de uma política holística e estratégica no domínio das matérias-primas e das matérias-primas críticas a fim de reduzir a dependência estratégica da Europa em relação a regimes autocráticos. O CESE considera que esta estratégia se deve basear em três pilares: 1) assegurar o acesso mundial, livre e aberto a matérias-primas ou matérias-primas críticas; 2) reforçar a exploração e transformação de matérias-primas ou matérias-primas críticas europeias ou nacionais, os incentivos fiscais e as iniciativas de armazenamento; e 3) reciclar as matérias-primas ou matérias-primas críticas, melhorando as condições-quadro para uma economia circular.

3.10. O CESE considera que a missão principal da base tecnológica e industrial de defesa europeia é apoiar as forças armadas europeias no cumprimento das suas tarefas. Para tal, está convicto de que a base tecnológica e industrial de defesa europeia deve ser capaz de desempenhar quatro funções centrais: 1) fornecer o equipamento de defesa necessário e os serviços conexos, a qualquer altura e em qualquer circunstância; 2) melhorar as tecnologias de defesa essenciais e as suas aplicações e desenvolver versões novas e melhoradas, bem como as próximas gerações das mesmas; 3) reagir às novas tendências tecnológicas emergentes e aos avanços tecnológicos dos concorrentes e potenciais adversários; e 4) desafiar os concorrentes e potenciais adversários desenvolvendo conceitos inovadores, tecnologias disruptivas e aplicações totalmente novas. Tendo a comunicação conjunta como ponto de partida, a Comissão e os Estados-Membros devem desenvolver urgentemente uma estratégia industrial global no domínio da defesa destinada a melhorar o desempenho da base industrial e tecnológica europeia nessas funções essenciais.

4. Observações na especialidade

4.1. O CESE também reconhece a importância de criar uma forte interdependência entre a cibersegurança e a ciberdefesa que responda ao novo tipo de guerra híbrida, tais como os ciberataques e as más práticas digitais em conflitos não militares ou militares recentes a nível internacional. Por conseguinte, cumpre dar especial atenção aos investimentos em cibersegurança, um setor que cresceu rapidamente na última década e que parece estar a alterar rapidamente o panorama dos assuntos internacionais e internos, bem como as considerações políticas.

4.2. O CESE sublinha que cumpre à União Europeia desenvolver iniciativas de investimento que permitam a cooperação da indústria através de empresas em fase de arranque e PME e tirar pleno partido da mão de obra altamente qualificada no setor da defesa, melhorando e criando simultaneamente novas competências através de programas de cooperação europeus.

4.3. O CESE reitera a sua proposta de criação de um balcão único em linha para PME e empresas em fase de arranque, um «ponto PME da UE» em linha, que ofereça a possibilidade de introduzir dados predeterminados e receber em troca informações personalizadas sobre os programas da UE mais adequados que poderão prestar apoio.

4.4. No que respeita às medidas de apoio às tecnologias críticas e às capacidades industriais, continua a ser fundamental reduzir as dependências críticas ao longo das cadeias de valor no domínio da defesa. Tal abrange nomeadamente o acesso a matérias-primas críticas e o fornecimento de componentes e subsistemas críticos, bem como a estabilidade financeira e económica da cadeia de abastecimento industrial e a disponibilidade de competências suficientes para satisfazer as capacidades e os requisitos tecnológicos atuais e futuros. O CESE gostaria igualmente de sublinhar os pontos de vista e recomendações já delineados no seu Parecer — Roteiro sobre tecnologias críticas para a segurança e a defesa (CCMI/189).

4.5. A conceção de um novo paradigma de investimento em matéria de defesa na Europa deve também ter em conta critérios sociais e ambientais que satisfaçam a necessidade de integrar eficazmente instrumentos fiáveis e transferíveis no Pacto Ecológico e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), respondendo assim às principais prioridades e riscos europeus, tais como a economia circular, a proteção civil, as catástrofes naturais, a gestão de emergências e as ações terroristas marítimas. A gestão de crises e os fenómenos associados à crise climática exigem medidas complementares imediatas e a utilização de instrumentos modernos. Deve ser discutido um regime de colaboração separado com a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (ECHO).

Bruxelas, 14 de dezembro de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
