TEXTO PARA DISCUSSÃO

2473

POLÍTICA DE *OFFSET* EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Cássio Garcia Ribeiro
Edmundo Inácio Júnior

ipea

2473
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, maio de 2019

POLÍTICA DE *OFFSET* EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Cássio Garcia Ribeiro[1]
Edmundo Inácio Júnior[2]

1. Pesquisador visitante do Ipea e professor adjunto I no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU).
2. Pesquisador visitante do Ipea e professor doutor II na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp).

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H5; H57.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 *OFFSET*: CONCEITO, MODALIDADES, OBJETIVOS E OBSTÁCULOS 9

3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS ACORDOS DE *OFFSET* 19

4 MEANDROS CONTRATUAIS, INSTITUCIONAIS E LEGAIS 22

5 *OFFSETS* MILITARES 24

6 *OFFSET* CIVIL 27

7 CONCLUSÕES 29

REFERÊNCIAS 31

SINOPSE

Os acordos de *offset* representam um mecanismo profusamente utilizado pelos governos nacionais, a partir do qual perseguem benefícios econômicos, comerciais, industriais e tecnológicos. Trata-se do mais popular e sofisticado instrumento de contracomércio, subjacente à política de compras governamentais, envolvendo um vasto leque de atividades compensatórias, tais como: produção sob licença; coprodução; produção subcontratada; e investimentos e transferência de tecnologia. Essas atividades compensatórias são exigidas pelos governos nacionais às empresas estrangeiras contratadas para o fornecimento de bens e serviços de alto custo, o que confere elevado poder de barganha aos governos compradores. As estimativas sobre a magnitude dos acordos de *offset* apresentadas pela literatura são heterogêneas, mas variam entre 5% e 30% do valor total das transações internacionais, corroborando a importância acerca desse tema. O objetivo deste estudo é contribuir para a compreensão dessa política escassamente explorada pela literatura brasileira, elucidando algumas questões que a permeiam – por exemplo: mecanismos adotados; objetivos pretendidos; dificuldades enfrentadas para a consecução dos objetivos; aspectos regulatórios; histórico; e *offset* militar e civil. Do ponto de vista metodológico, este estudo é eminentemente qualitativo, exploratório e descritivo, apoiado em pesquisas bibliográficas e documentais.

Palavras-chave: contracomércio; acordos de *offset*; *offset* militar e *offset* civil.

ABSTRACT

Offset agreements represent a mechanism widely used by national governments, from which they pursue economic, commercial, industrial and technological benefits. It is the most popular and sophisticated counter-trade instrument, underpinning government procurement policy, involving a wide range of compensatory activities, such as licensed production, co-production, subcontracted production, investment, and technology transfer. National governments require these compensatory activities to foreign firms hired to supply high-cost goods and services, which confers high bargaining power on purchasing governments. Estimates of the magnitude of the offset arrangements presented in the literature are heterogeneous but vary between 5% and 30% of the total value of international transactions, corroborating the importance of this topic. The

objective of this study is to contribute to the understanding of this policy scarcely explored by Brazilian literature, elucidating some issues that permeate it, such as adopted mechanisms, intended objectives, difficulties faced towards the achievement of goals, regulatory aspects, historical, military and civil offset. From the methodological point of view, this study is eminently qualitative, exploratory and descriptive, supported by bibliographical and documentary research.

Keywords: countertrade; offset agreements; military offset and civil offset.

1 INTRODUÇÃO

Os *offsets* representam uma forma de compensação em que a empresa exportadora concede ao governo importador concessões relacionadas à produção. Transações de *offset* são consideradas o tipo mais complexo de contracomércio (*countertrade*). No âmbito dos acordos de *offset*, o cliente ou comprador é uma instituição pública (empresas públicas, ministérios ou agências nacionais, regionais e locais). Como estamos diante de importações de bens e serviços de alto valor agregado, tais compras afetam, portanto, a balança de pagamentos do país comprador. Nesse sentido, as aquisições que dão ensejo aos acordos de compensação são efetuadas a partir da utilização de fundos públicos, que devem ser gerenciados adequadamente, sem perder de vistas objetivos que extrapolem a compra em si (El Harrak, 2015).

A política de *offset* se baseia nas exigências de compensações para a realização de determinados contratos. Tal política abarca uma gama de atividades de compensação, frequentemente exigidas em aquisições governamentais internacionais de grandes sistemas técnicos. Essas compensações podem ser executadas sob a forma de acordos industriais, comerciais e políticos, bem como servem essencialmente para satisfazer os objetivos socioeconômicos do país comprador. Dessa forma, as compensações são uma espécie de contrato que exige que o vendedor transfira benefícios econômicos ao comprador, como condição para a venda de bens e serviços.

Os acordos de compensação são um fenômeno crescente no comércio internacional. Os contratos de *offset*, conforme será apresentado neste estudo, são mais frequentes no setor de defesa. Apesar da predominância dos acordos de *offset* nesse setor, há relatos na literatura de sua utilização em outros setores, tais como infraestrutura, energia, fármacos/saúde e transporte.

De acordo com a Transparência Internacional (TI), agências nacionais em cerca de 130 países exigem compensações quando uma empresa estrangeira ganha um contrato. Em 2012, os acordos de compensação alcançaram a cifra de US$ 214 bilhões (El Harrak, 2015). Dado o sigilo que cerca o *offset* e outras medidas de contracomércio, é muito difícil avaliar sua verdadeira relevância econômica (Erridge e Zhabykenov, 1998). As estimativas fornecidas pela literatura são heterogêneas – variando de 5% a

30% do valor total das transações internacionais. Essas estimativas podem nos dar uma ideia aproximada da importância do fenômeno.

Apesar da demanda anual crescente de compensação, o conhecimento sobre o assunto é muito limitado. Há várias razões para isso. A primeira razão é que existe uma escassez aguda de dados empíricos sobre o comércio compensatório, em geral, e as compensações industriais, em particular. Isso é compreensível, já que poucas agências governamentais coletam informações relacionadas aos acordos de *offset* de maneira regular ou sistemática.

A segunda razão é que as empresas industriais raramente desejam divulgar até que ponto suas vendas internacionais estão vinculadas a contratos de compensação. Afinal, o comércio compensatório é uma arma competitiva dessas empresas (Macpherson, 2003). Assim, as firmas envolvidas em operações de contracomércio são bastante reticentes em liberar informações sobre tais operações, detalhando produtos envolvidos, mecanismos de contracomércio adotados e outros detalhes, pois não querem fornecer informações que possam beneficiar seus concorrentes (Erridge e Zhabykenov, 1998).

Outro aspecto que explica a escassez de informações sobre acordos de compensação, de acordo com Erridge e Zhabykenov (1998), é o fato de que as práticas de contracomércio possuem uma imagem de transação desleal. Nesse sentido, as empresas que possuem uma reputação a zelar não querem criar a impressão de que estão envolvidas em práticas duvidosas. A esse respeito, cabe ressaltar que instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) possuem ressalvas em relação a essas práticas comerciais, sob o argumento de que se apoiam em bilaterismo, trazendo distorções ao comércio internacional. Diante do exposto, é muito difícil identificar a totalidade das empresas envolvidas em contracomércio, de modo que a dimensão desse campo é desconhecida.

Com base no exposto, tendo em vista sua importância em termos econômicos, e dados os potenciais impactos dos acordos de *offset* aos países compradores, salta aos olhos a pertinência de estudos que buscam jogar luz sobre tais acordos, contemplando: histórico, definição de conceitos, aspectos regulatórios e desdobramentos.

2 *OFFSET*: CONCEITO, MODALIDADES, OBJETIVOS E OBSTÁCULOS

Os acordos de *offset* representam a medida mais popular de contracomércio. Este pode ser definido como um conjunto de acordos em que o vendedor está envolvido em uma variedade de atividades compensatórias necessárias para liquidar uma venda (Hennart, 1989). As principais formas de contracomércio descritas nos trabalhos acadêmicos são, além do *offset*, as seguintes: permuta, recompra e contracompra. A permuta normalmente envolve trocas de produtos a curto prazo sem o uso de dinheiro (Marin e Schnitzer, 2002).

Nos contratos de recompra, o vendedor aceita a condição de comprar os produtos resultantes da planta ou tecnologia por ele fornecidas. A ligação entre a transação primária (a planta) e a secundária (os produtos produzidos pela planta) constitui uma garantia importante fornecida ao comprador, que diminui os custos totais de transação. A contracompra difere das modalidades anteriores, pois na transação secundária a contracompra não está relacionada à transação primária (Hennart e Anderson, 1993); ou seja, o vendedor normalmente é solicitado a comprar de volta (importar) produtos de consumo ou manufaturados, pois não há um mercado previamente estabelecido.

Finalmente, no que diz respeito aos acordos de *offset*, pode-se dizer, a partir da análise da literatura especializada, que não existe uma única definição para esse tema. De acordo com Medeiros (2016, p. 14):

> os acordos de *offset* são motivos de grande dissenso entre acadêmicos, industriários e militares, começando por sua própria definição. Organizações diferentes de variados países os conceituam de maneiras múltiplas. Para alguns autores, *offset*s são mais uma forma de contracomércio (*countertrade*, em inglês) (BALAKRISHNAN, 2007, p. 23), ao passo que outros consideram o oposto, isto é, que o contracomércio é uma forma de *offset* (MARKOWSKI; HALL, 2004, p. 46). *Offset*s diretos e indiretos e transferência de tecnologia são três conceitos que costumam surgir em boa parte das leituras sobre o tema, mesmo naquelas de caráter mais informativo do que acadêmico ou profissional. Todavia, em obras mais aprofundadas, não raramente surgem outros conceitos. *Bundling*, *buyback*, *turn-key contract*, *product-inhand*, *barter*, *counterpurchase*, banco de créditos de *offset* e auditoria de *offset*s, dentre outros.

A OMC manifesta no Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) a seguinte definição de *offset*:

> As compensações em compras governamentais são medidas usadas para incentivar o desenvolvimento local ou melhorar as contas da balança de pagamentos, por meio de conteúdo doméstico, licenciamento de tecnologia, requisitos de investimento, contrapartidas ou requisitos similares (WTO, 2018, tradução nossa).

O órgão entende, portanto, que *offsets* são exigências feitas por ocasião de compras governamentais, a partir das quais a nação compradora procura potencializar seu desenvolvimento local, mediante a obtenção de investimentos, tecnologias, vendas domésticas, entre outros exemplos. Dessa forma, as compensações são uma espécie de contrato a partir do qual é exigido que o vendedor transfira benefícios econômicos ao comprador, como condição para a venda de bens e serviços (Brustolin, Oliveira e Senna, 2016).

O *offset* cresceu em popularidade desde a década de 1970, tanto que existem hoje mais de 130 países em todo o mundo com alguma forma de política de compensação (Behera, 2015). Pode-se afirmar que o setor de defesa sempre foi o principal impulsionador dos acordos de compensação, mas na última década houve um aumento na compensação civil. Conforme será ressaltado na próxima seção, os regulamentos da OMC não se aplicam ao comércio de defesa, permitindo que a compensação floresça sem restrições. Em contrapartida, a compensação civil ligada a grandes aquisições civis não é permitida, embora os países em desenvolvimento sejam tratados como uma exceção, com base nos argumentos da indústria nascente.

As negociações de *offset* podem ter as seguintes formas: subcontratação; transferência de tecnologia; comércio compensado; investimento estrangeiro; assistência de *marketing*; treinamento; coprodução; e produção licenciada. Tais formas de negociação podem ser detalhadas conforme descrito a seguir (Análise..., 2012):

- Produção sob licença: Licenciamento parcial ou total para que o comprador ou suas indústrias produzam e comercializem partes ou conjuntos do bem negociado, geralmente incluindo transferência de tecnologia.
- Coprodução: Acordo semelhante, mas celebrado entre os governos para realizar conjuntamente a produção do bem negociado. Não necessariamente inclui transferência

de tecnologia e não inclui licença comercial para a comercialização da produção em questão.

- Produção subcontratada: A empresa exportadora contrata empresas no país importador para produzir partes do bem negociado, substituindo fornecedores de outras partes do mundo. Não costuma envolver transferência tecnológica nem licença de produção e se dá diretamente entre as empresas.
- Investimentos: O fornecedor estrangeiro investe no país comprador, seja na forma de capital para estabelecer ou expandir uma empresa nacional por intermédio de uma *joint-venture* ou de um investimento direto – ou mesmo em novos centros de pesquisa e desenvolvimento.
- Transferência de tecnologia: Ocorre por meio de investimentos específicos, como P&D, assistência técnica, treinamento e mesmo formação de centro de P&D no país importador. São acordos feitos pelo Governo comprador diretamente com os fornecedores estrangeiros e têm como objetivo aumentar qualitativamente o nível tecnológico do País. Também acontece quando há licença de produção, visto que para fabricar um produto é necessário ter o completo domínio dos dados e das técnicas envolvidas no processo, e é uma forma atraente para países que objetivam aumentar sua base tecnológica sem arcar com todos os custos, estruturas e tempo necessário do processo natural de P&D.

No que diz respeito à finalidade desse mecanismo, é possível afirmar que o *offset* pode servir a múltiplos objetivos, tais como: geração de empregos; domínio tecnológico; promoção de *joint ventures*; e capacitação da mão de obra. Para alcançar os objetivos elucidados, existem diversas estratégias adotadas pelos governos nacionais, muitas vezes de maneira complementar ao *offset*, como incentivos fiscais, subsídios, tarifas, proteção de conteúdo local, promoção de exportações e investimentos (Thai, 2001).

Cumpre ressaltar que a prática do *offset* pode trazer vantagens tanto ao país comprador quanto à empresa vendedora, que englobam a possibilidade de o governo comprador utilizar a compensação para alcançar seus objetivos socioeconômicos, desenvolver a base econômica e industrial do país, e ter acesso a novos mercados através da transferência de tecnologia, além de melhorar as oportunidades de emprego local. No que toca aos benefícios à empresa vendedora, deve-se destacar a ativação de novas cadeias de suprimento globais, a diversificação do negócio, a possibilidade de entrar em novos mercados e a conquista de novos negócios (Kirchwehm, 2015).

Por meio de acordos de *offset*, a Turquia se capacitou para a fabricação de sistemas de helicópteros, e a China logrou desenvolver sua indústria aeronáutica (Matthews, 2004). Além disso, o setor aeroespacial do Brasil se beneficiou imensamente da transferência de tecnologia atrelada a acordos de *offset*. A Embraer, em particular, ampliou e aprofundou sua base tecnológica, por meio de compensação, e continuará a fazê-lo com programas futuros, como a produção local de 80% do caça Gripen, da empresa sueca Saab (Herrera e Matthews, 2014).

Na Malásia, a empresa local Composites Technology Research Malaysia (CTRM), a partir da participação em acordos de *offset*, desenvolveu capacidades na fabricação de materiais compósitos, levando a contratos vencidos competitivamente nos programas europeus de aeronaves comerciais da Airbus e no programa militar A400M. Da mesma forma, a empresa Dirgantara Indonesia possui uma moderna instalação para a fabricação de compósitos, que foi construída por meio de obrigações de compensação. Tal empresa se tornou fornecedora com certificado do *flap* das asas das aeronaves de passageiros comerciais A320 e A380, da Airbus (Matthews, 2014).

Além disso, a compensação pode alavancar a criação de novos recursos de fabricação incorporados em cadeias de fornecimento locais emergentes. Por exemplo, os fornecedores de equipamentos da indústria nascente da Coreia do Sul formaram parte da cadeia de suprimentos de helicópteros Lynx da AgustaWestland por cerca de vinte anos, após as disposições de recompra que criaram e mantiveram a capacidade de produção, por meio de contratos de vendas de longo prazo (Matthews e Ansari, 2015).

O *offset* pode ser dividido em direto e indireto (Medeiros, 2016). Os *offset*s são classificados como diretos nos casos em que estão atrelados ao objeto do contrato. A título ilustrativo, pode-se citar a fabricação do trem de pouso, pelo país comprador, de uma aeronave adquirida no exterior. Esse tipo de compensação pode ocorrer por meio de subcontratação, coprodução, transferência de tecnologia, produção licenciada, treinamento, bem como mediante investimentos e financiamentos ao país comprador.

O *offset* está associado a formas tradicionais de contrapartida, tais como a permuta e a contracompra. Permuta é quando o comprador paga com bens ou serviços em vez de dinheiro. Contracompra é quando o vendedor é obrigado a comprar produtos do país do comprador por valor igual ou similar. Hoje em dia, a permuta raramente é

utilizada em arranjos de compensação. A contracompra, por outro lado, ainda representa uma parte significativa dos acordos de compensação (Henriksson e Hermansson, 2012). A compensação indireta destina-se frequentemente a gerar empregos ou a promover uma indústria ou competências no país comprador.

Há vários exemplos explorados pela literatura concernente ao tema de *offset* indireto. Em meados da década de 1980, a Arábia Saudita adquiriu 72 caças Tornado do Reino Unido, exigindo como contrapartida US$ 1 bilhão em compensações civis, sob a forma de investimentos britânicos em refinarias de açúcar, produtos médicos e manutenção, reparo e revisão aeroespacial no país. O governo de Cingapura adquiriu equipamento militar dos Estados Unidos na década de 1980, dando ensejo a uma compensação indireta materializada no estabelecimento de um instituto de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em um *campus* universitário local. A compra de submarinos alemães e de caças suecos no início da década de 2000 pelo governo da África do Sul levou a uma compensação indireta, cuja finalidade foi a criação de empregos no país (Brauer, 2004).

O aumento na utilização de tecnologias de uso dual pode servir para elevar a posição da compensação indireta no futuro. O setor de defesa tem recebido uma contribuição crescente de outros setores, como eletrônica e *software*. Exemplos de itens de uso duplo incluem *software* e *hardware* que usam criptografia, interruptores, fibra óptica, tecnologia de câmera de vídeo digital etc. Exemplificando, um telêmetro a *laser*, projetado para classificar e rastrear alvos em movimento, possui também aplicações civis em aeroportos (Furter, 2014).

De acordo com Henriksson e Hermansson (2012), o tipo de acordo de compensação exigido por um país está normalmente ligado ao seu nível de desenvolvimento econômico. Com base nisso, os países podem ser aproximadamente divididos em três tipos: países não desenvolvidos, em desenvolvimento e desenvolvidos. Os países não desenvolvidos demandam *offset* indireto. Os países em desenvolvimento buscam um equilíbrio entre os mecanismos direto e indireto. Os países desenvolvidos são os mais sofisticados e lançam mão principalmente de modalidades de *offset* direto.

Cumpre ressaltar que, apesar dos benefícios trazidos pelos acordos de *offset* aos países que adotam tal mecanismo, há casos de insucesso e obstáculos que podem dificultar o alcance dos objetivos pretendidos. A multiplicidade de objetivos almejados,

por exemplo, pode gerar dificuldades para que os objetivos desses acordos sejam alcançados. Assim, é necessária uma avaliação minuciosa por parte do país comprador acerca da real necessidade da aplicação do *offset*. Outro problema se refere à assimetria de informações, caracterizada pelo risco de o vendedor não cumprir plenamente o que foi acordado com o governo adquirente. Mudanças na política econômica dos países compradores ou nas relações entre os países negociantes, ou simples má-fé, também podem interferir no sucesso desse tipo de acordo (Henriksson e Hermansson, 2012).

Além disso, as políticas de contracomércio podem envolver negociações complexas e demoradas, além de tornar as transações mais dispendiosas e arriscadas. A relação legal entre a agência de compra e o governo do país importador é muitas vezes complexa, e frequentemente não fica claro quem deve ser processado em caso de disputa por descumprimento do acordo. Mudanças no preço dos bens adquiridos – particularmente quando envolvem acordos de longo prazo – , deficiências administrativas e técnicas do país comprador e proteção da propriedade intelectual podem representar importantes obstáculos para o sucesso de um acordo de compensação.

A falta de transparência é um elemento marcante em muitos acordos de *offset*, gerando questionamentos sobre o papel da política de compensação. Os críticos dessa política levantam três preocupações principais: *i)* o *offset* distorce os sinais de preço e de comércio, aumentando assim o custo e a ineficiência econômica; *ii)* a falta de transparência subjacente aos acordos de compensação incentiva corrupção; e *iii)* os programas de *offset* estão sujeitos a alto risco econômico.

No campo militar, as ambiciosas políticas de compensação das nações em desenvolvimento voltadas para o fomento tecnológico da indústria de defesa desses países não são garantia de que o setor de defesa local avançará da periferia global (Ashby e Dempsey, 2011). Além disso, de acordo com Behera (2015), os *offsets* resultam em aumento nos custos de aquisição de armas. Segundo o autor, há situações em que a política de *offset* não estimula o desenvolvimento econômico do país importador tal como se esperava, não há criação substancial de empregos e apenas ocorre transferência limitada de tecnologia para o setor militar, muitas vezes ao longo de décadas e com alto custo. Além disso, Behera (2015) argumenta que qualquer tecnologia transferida é rapidamente ultrapassada por avanços tecnológicos contínuos nos principais países desenvolvidos.

Behera (2015) afirma que não há garantia, *a priori*, de que os resultados pretendidos pelos governos mediante o uso das políticas de *offset* serão alcançados, provocando questões políticas sobre se a compensação funciona da maneira pretendida. O *offset* pode fornecer pacotes de trabalho e acesso à tecnologia aos países importadores, mas a sofisticação de tais transferências dependerá da capacidade tecnológica das nações beneficiárias. Nesse sentido, pode-se afirmar que a compensação funciona melhor para países industrialmente avançados. Em contrapartida, há importantes obstáculos ao sucesso dessa política em países com menor nível de desenvolvimento tecnológico (Behera, 2015).

Estudos acadêmicos apontam para casos de insucesso na aplicação da política de *offset*. Na Arábia Saudita, apenas cerca de trezentos empregos, quase sem qualificação, foram gerados pelos programas de compensação dos anos 1980 e 1990, contrastando com as previsões ambiciosas do Escritório Saudita de Compensação Econômica, que davam conta da criação de 75 mil empregos locais (Matthews, 1996). Da mesma forma, os programas de defesa e compensação civil da África do Sul, no início do ano 2000, ligados à aquisição de corvetas, submarinos e aviões de combate, não conseguiram criar os 65 mil empregos locais previstos pela autoridade de compensação do país (Dunne e Haines, 2006).

Outro objetivo compensatório comum, a geração de habilidades, também se mostrou difícil de ser alcançado na prática. A *expertise* em manufatura pode ser aprimorada por meio da produção de modernos equipamentos de defesa e aeroespaciais, mas, conforme ressaltado anteriormente, isso dependerá da capacidade local. Se já há capacidade apropriada no país receptor, os pacotes de trabalho de alta tecnologia serão viáveis, mas, se uma nova base de fornecimento tiver que ser construída, o aprimoramento de habilidades será uma tarefa de longo prazo. As oportunidades conjuntas de P&D ensejadas por acordos de *offset* podem ser interessantes, mas problemas do ponto de vista de escala, recursos e competência exigidos podem representar importantes obstáculos à consecução dos objetivos pretendidos. Assim, apenas um número limitado de nações tem a capacidade e os recursos para se mostrar atraente para tais parcerias.

Finalmente, o obstáculo mais desafiador é usar o *offset* como plataforma de aprendizado para entrar nos mercados de exportação. As restrições são mais acentuadas no mercado de armas. A compensação envolve normalmente a produção licenciada de componentes e subconjuntos no país destinatário, mas a exportação subsequente do

sistema de armas para países terceiros pode ser frustrada porque o licenciante detém os direitos de propriedade intelectual (IPR) e não está inclinado a perder o controle da tecnologia, permitindo oportunidades de exportação de licenciantes. A esse respeito, cabe mencionar a proibição imposta à Malásia de exportar transportadores de pessoal blindados da Turquia, pois havia a incidência de direitos de propriedade intelectual por parte do fornecedor norte-americano (Balakrishnan e Matthews, 2009).

2.1 Regulamentações internacionais em torno da política de *offset*

O direito internacional público rege a relação entre Estados e organizações internacionais. Este campo jurídico inclui os seguintes temas: tratados de direito; lei do mar; direito penal internacional; leis de guerra; e direito humanitário internacional. Especificamente no caso da política de *offset*, há tratados de lei que governam as compras governamentais e eventuais medidas de compensação subjacentes a elas. A OMC aborda as compensações no seu Acordo de Compras Governamentais (AGP – em inglês, Agreement on Government Procurement), assinado em 1994 e revisto em 2014. O AGP é um acordo plurilateral no âmbito da OMC, o que significa que nem todos os membros da OMC são signatários do acordo, contrastando com acordos multilaterais, em que todos os membros o são. Nesse sentido, em relação ao GPA, os membros da OMC podem optar por aderir ou não.

O GPA é composto por dezessete partes, abrangendo 45 membros da OMC. O acordo condena, no geral, a realização de *offsets*. Estando expresso nos termos nº 6 do art. IV que "uma parte, incluindo as suas entidades adjudicantes, não deve procurar, tomar em consideração, impor ou aplicar qualquer compensação" (WTO, 2018). Porém, existem duas exceções, a saber: *i)* a utilização desta política por países em desenvolvimento; e *ii)* no caso das compras destinadas à defesa (*op. cit.*).

O AGP reconhece as necessidades de desenvolvimento financeiro e comercial dos países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos. Nesse sentido, o acordo propõe um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, como forma de tentar minimizar as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desse modo, o principal dispositivo do tratamento especial e diferenciado é a permissão do uso de *offsets* por parte dos países em desenvolvimento.

O acordo estabelece, portanto, que um país em desenvolvimento poderá estipular compensações e negociar condições para o uso de *offsets*. É permitido que os países em desenvolvimento adotem ou mantenham tais medidas, durante um período de transição, desde que qualquer exigência ou consideração da imposição da compensação seja claramente indicada no aviso da contratação pública.

A segunda exceção à proibição das compensações baseia-se na segurança nacional, prevista no art. III do GPA. Está expresso que nenhuma disposição presente no GPA deve ser interpretada no sentido de impedir qualquer membro de tomar medidas necessária para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança relacionados com a aquisição de armas, munições ou material de guerra para fins de defesa nacional.

Os Estados Unidos, importante fornecedor de *offset*, em tese, não possui uma política de *offset*. Todavia, quando o país compra plataformas estrangeiras, as empresas fornecedoras são atingidas pela Buy America Act. Esse marco legal impõe uma exigência de produção local em qualquer aquisição importante no exterior.

No âmbito da União Europeia, a defesa sempre representou uma exceção ao endosso entusiasta da liberalização econômica, da transparência e do comércio aberto. O tratamento especial concedido ao setor militar se apoiava no argumento de que tal setor resvalava sobre a soberania nacional, o que justificava a adoção de políticas de *offset* por parte dos Estados-membros. Essa acomodação entre as forças da concorrência e a segurança nacional começou a se desmoronar em meados dos anos 2000, quando a comissão deixou de considerar a defesa como uma exceção à regra. Começaram a ser levantadas questões sobre por que a defesa não deveria estar sujeita à mesma liberalização econômica aplicada ao setor civil. Em 2008, a European Defence Agency lançou um código de conduta sobre compensação. O objetivo era desenvolver um sistema aberto de compras, no qual, eventualmente, a compensação não seria mais tolerada. Embora fosse voluntário e não juridicamente vinculativo, o código de conduta simbolizava uma pressão institucional crescente para reduzir a compensação nos contratos de defesa. Em 2009, a Comissão Europeia lançou a Diretiva nº 2009/81/EC e, de uma só vez, removeu o uso irrestrito da compensação do cenário de defesa europeu (Edwards, 2011).

É importante notar que o Banco Mundial e o FMI também se opõem a utilização dos acordos de *offset* por parte dos governos nacionais. Os argumentos que apoiam tal

posição estão relacionados à desestabilização do comércio internacional. De acordo com tal posicionamento, as transações de compensação seriam um sinal de bilateralismo nas relações comerciais. Além disso, os *offset*s são percebidos como uma forma de comércio que desencadearia fenômenos negativos, como a mudança ineficiente dos fluxos comerciais e/ou o uso de práticas restritivas, causando distorções no intercâmbio econômico internacional. Apesar dessas vozes contrárias aos acordos de *offset*, muitos Estados adotam tal política, especialmente os países em desenvolvimento, pela brecha existente no GPA – aos que são signatários desse acordo – e por vislumbrarem nesse mecanismo uma alternativa interessante para a promoção do seu desenvolvimento econômico e industrial. Quanto à política de *offset* e ao marco legal concernente a tal tema, há uma multiplicidade de situações. Há Estados em que existe uma política explícita, enquanto em outras nações não há política declarada. Alguns países, como a Índia e os Emirados Árabes Unidos, adotaram compensações obrigatórias, enquanto a Austrália e a Nova Zelândia são mais flexíveis (Khan, 2010).

Alguns países, incluindo a Índia, têm uma política de compensação que opera apenas no campo das aquisições de defesa. Há outros, como a Coreia do Sul e Israel, cuja política de compensação é aplicável tanto para o setor de defesa como para as aquisições civis. No caso de Israel, os requisitos de compensação, conforme explicitado nas diretrizes oficiais de cooperação industrial (IC), podem ser aplicados a qualquer aquisição realizada pelo Estado, abarcando empresas públicas e órgãos públicos, quando o valor dos bens ou serviços estrangeiros adquiridos exceder US$ 5 milhões (Furter, 2014).

Israel é outro país abordado com frequência pela literatura que se debruça sobre o tema do *offset*. Apesar de ser um país desenvolvido, conseguiu manter o direito de exigir compensações em contratos civis. O direito de utilizar a política de *offset* não militar foi possível sob a janela de negociação, prevista no âmbito do GPA. Tal janela permite que uma parte negocie a lista das agências governamentais e os bens e serviços em relação aos quais se pode aplicar acordos de compensação. Como a lista é aceitável para todas as partes, a solicitação de Israel significa dar os mesmos direitos a outros países-membros (Furter, 2014).

Os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita desenvolveram políticas de compensação que enfatizam a obtenção de tecnologias avançadas, buscando extrair benefícios sociais e econômicos por meio desses acordos (Matthews e Ansari, 2015). Nos Emirados

Árabes Unidos, o requisito de compensação é equivalente a 60% do valor do contrato de fornecimento, em um contexto no qual os projetos contratados junto a empresas estrangeiras deverão agregar valor econômico e comercial ao país (Furter, 2014). As companhias estrangeiras devem fazer parceria com o setor privado local, estabelecendo uma *joint venture* com empresas locais.

A Coreia do Sul tem procurado usar *offset* para desenvolver a produção local, fortalecer as exportações e expandir sua base de fornecedores, diminuindo sua dependência em relação aos Estados Unidos (Henriksson e Hermansson, 2012). Na última década, a política de *offset* do país centrou fogo no fomento à *expertise* tecnológica local, com foco em componentes aeroespaciais e eletrônicos para exportação. Esta política contribuiu para aumentar o número de empresas envolvidas em atividades relacionadas com a produção de armas. Outros países asiáticos proeminentes com crescentes demandas de compensação são Cingapura, Malásia e Taiwan (Baskaran, 2004). Cingapura possui uma política de *offset* ambiciosa, que permitiu ao país capacidade de desenvolver equipamentos militares, garantindo que seu setor de defesa alcançasse *status* global (Ashby e Dempsey, 2011).

3 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS ACORDOS DE *OFFSET*

Os acordos de compensação industrial estão longe de ser novos na arena dos negócios internacionais. Os *offset*s – ainda em sua modalidade indireta – surgiram após a Primeira Guerra Mundial, quando o governo alemão celebrou acordos com outros países direcionados à troca de produtos industrializados alemães por insumos e produtos semiacabados produzidos em outros países (Medeiros, 2016). Todavia, o fim da Segunda Guerra Mundial representa um marco para os acordos de *offset*, pois tais acordos se avolumaram a partir desse período.

Os primeiros acordos de *offset* direto foram celebrados pelos Estados Unidos com o Japão e a Alemanha Ocidental, tendo como objeto aviões de combate norte-americanos, entre o final dos anos 1940 e a década seguinte. Exigiu-se como contrapartida para a aquisição dessas aeronaves a instalação das linhas de montagem em território japonês e alemão (Cruz, 2005). Os acordos de *offset* foram adotados nesse período, com vistas a reduzir o impacto dos programas de compra de equipamento militar em orçamentos e contas comerciais desses países. Na primeira metade do

século XX, o desenvolvimento dos acordos de *offset* foi impulsionado por fatores relacionados à segurança, à medida que os governos compravam sistemas de armas para garantir a defesa de seu país (Kirchwehm, 2015).

Em 1965, a Douglas Aircraft Company (Douglas), empresa norte-americana do setor aeronáutico, iniciou importantes vínculos de subcontratação com o Canadá e a Itália, para produzir conjuntos de asa e fuselagem para o DC-9 e o DC-10 (Pritchard e Macpherson, 2003). A ala foi subcontratada para Dehavilland, em Toronto, enquanto a montagem da fuselagem foi subcontratada para Alenia, na Itália. Ambos os subcontratos resultaram em vendas substanciais de aeronaves da empresa Douglas Aircraft Company para as transportadoras nacionais da Itália e do Canadá. Hoje, grandes produtores de aeronaves, Airbus e Boeing, operam com redes de fornecimento globalmente dispersas, que foram moldadas principalmente por compensações industriais ou formas correlatas de comércio compensatório (*op. cit.*).

Ao longo da década de 1960, há uma elevação no volume de créditos de *offset* acumulados no mundo. Pode-se explicar tal elevação pelo fato de que os Estados Unidos, principal fabricante de equipamentos militares, identificaram a necessidade de encontrar novos mercados para seus produtos, mesmo que para isso o país fosse obrigado a fomentar o *outsourcing* e a transferência de tecnologia aos países aliados, em um contexto marcado pela Guerra Fria (Medeiros, 2016). Assim, os acordos de *offset* contribuíram para modernizar, racionalizar, padronizar, bem como fortalecer os laços transatlânticos na defesa dos países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A União Soviética, por seu turno, adotou política semelhante com os países não alinhados aos Estados Unidos (Ivo, 2004; Kirchwehm, 2015).

Desde meados dos anos 1970, muitos países, ao comprarem grandes equipamentos de defesa, passaram a exigir acordos de compensação para impulsionar suas indústrias. Alguns acordos de *offset* considerados pela literatura como definidores de tendência foram celebrados no setor de defesa durante esse período. Em 1975, a Austrália e um grupo de países europeus compraram aviões de combate F-16, da empresa norte-americana General Dynamics – atual Lockheed Martin. No bojo dessas aquisições, foram realizados acordos entre as partes que incluíam compensações como a necessidade de que o país vendedor fomentasse a indústria do país comprador, além de demandas de que a indústria local participasse dos sistemas comprados.

É importante salientar que, a partir dos anos 1970 e 1980, as empresas europeias, de diversos setores, passam a oferecer acordos de *offset* em suas transações com governos estrangeiros, acirrando a competição com as empresas dos Estados Unidos. Ironicamente, no passado, muitas dessas fornecedoras europeias, em que pesem os esforços de P&D *in-house*, se beneficiaram fortemente dos acordos de compensação com empresas norte-americanas (Neves, 2009).

Pode-se afirmar que o ambiente de defesa mudou significativamente no mundo após a Guerra Fria e o colapso do comunismo (Waller, 2003). Na esteira desses acontecimentos, desde o final dos anos 1980, houve um estímulo aos acordos de *offset*, sobretudo militares. Ademais, nesse período, o lado da demanda do mercado global de armas diminuiu drasticamente, enquanto o lado da oferta se expandiu devido ao aumento do número de nações emergentes que desejavam exportar equipamentos de defesa. Essas tendências opostas proporcionaram uma tremenda alavancagem de mercado na extração de transferência de tecnologia (Matthews, 2014).

De acordo com Matthews (2014), é possível observar uma proliferação de novos e revisados diretrizes de compensação. Essas diretrizes abrangem os imperativos econômicos que sustentam a lógica de uma estratégia nacional de compensação, incluindo: *i*) a maximização de oportunidades locais de emprego; *ii*) a geração de empregos altamente qualificados; *iii*) o estímulo aos *clusters* industriais domésticos; *iv*) a participação em cadeias de fornecimento globais de fornecedores; e *v*) a promoção de desenvolvimento tecnológico endógeno.

4 MEANDROS CONTRATUAIS, INSTITUCIONAIS E LEGAIS

No que diz respeito aos meandros técnicos dos acordos de compensação, primeiramente, é importante que se considere que tais acordos surgem de um contrato principal. Este contrato é uma aquisição governamental levada a cabo por agências governamentais, ministérios ou empresas estatais, envolvendo infraestrutura ou bens e serviços de alta tecnologia, por meio de um processo de licitação vencido por uma empresa estrangeira. Os arranjos de compensação são, em geral, estipulados em um contrato separado do contrato de defesa. Este contrato especifica o pacote de compensação, através de entregas, atividades preferenciais, tabela de tempo e, em algumas situações, multiplicadores (Eriksson *et al.*, 2007).

As negociações em torno das obrigações de compensação começam a partir da assinatura do contrato de compensação. Portanto, a segunda transação envolve o contrato de *offset*, negociado e celebrado entre a empresa estrangeira e a autoridade de compensação nacional, que é sempre parte do governo. O contrato de compensação define o valor da obrigação de compensação a ser cumprida pelo devedor em linha com as proporções definidas na legislação de compensação aplicável. Este valor – um percentual do contrato principal – corresponde à quantidade de valor local adicionado a ser criado. Essa porcentagem pode ser alcançada por meio da combinação entre compensações diretas e indiretas.

Nos acordos de *offset*, há alguns detalhes particularmente importantes do ponto de vista da sua operacionalidade; quais sejam, a obrigação de compensação, o fator multiplicador – ou simplesmente multiplicador – e os créditos de *offset*. Exemplificando, vamos considerar que o governo brasileiro, interessado em uma tecnologia de aviões de combate, oferece um multiplicador de *cinco* às empresas fornecedoras estrangeiras detentoras de tal tecnologia, bem como uma obrigação de compensação de 130% sobre uma venda de US$ 2 milhões nos equipamentos adquiridos. Nesse sentido, a empresa contratada teria a obrigação, estabelecida no acordo de *offset*, de fornecer US$ 2,6 milhões sob a forma de transferências de tecnologia – e outras formas de compensação que eventualmente estejam explicitadas no contrato. Considerando que foi acordado um fator multiplicador de cinco, no entanto, a empresa poderia oferecer apenas US$ 520 mil em transferência de tecnologia e fazer jus a US$ 2,6 milhões em valor de crédito. Cumpre ressaltar que multiplicadores são acordados entre as partes. De modo geral, transferências de tecnologia e conhecimentos críticos ao país comprador envolvem multiplicadores mais elevados (Silva, 2009).

Ainda em relação aos meandros legais dos acordos de *offset*, é importante mencionar que são previstas penalidades aplicadas à empresa fornecedora que descumprir o que foi acordado no contrato, do ponto de vista dos valores a serem compensados. Há situações em que o governo do país importador insiste que a empresa contratada emita títulos de performance (*performance bonds*). Caso haja descumprimento contratual, tais títulos podem ser resgatados. Existem outras modalidades de penalidades em contratos de *offset*, tais como: "indenizações diretas, desconto no valor a ser pago pelo produto principal ou, ainda, o aumento da obrigação de *offset* a ser cumprida" (BIS, 2015, tradução nossa).

Na maioria dos casos, as sanções são utilizadas se os fornecedores não cumprirem as suas obrigações de compensação no prazo atribuído pelo acordo. Uma abordagem é que o fornecedor que falha tem que pagar uma porcentagem das atividades de *offset* não cumpridas. Outra forma de penalidade em casos de realização fracassada é estender o termo e aumentar o volume da obrigação. Alguns países utilizam uma combinação entre os dois, com o aumento da obrigação de *offset* e uma penalidade financeira.

Mais um incentivo para cumprir as obrigações de *offset* é o risco de danificar a marca ou a imagem da empresa no mercado internacional (Eriksson *et al.*, 2007). De acordo com Henriksson e Hermansson (2012), a reputação pode ser o incentivo mais importante para o cumprimento de tais acordos, e, inclusive, tal reputação pode estar associada à imagem do país de origem. Segundo o autor, a Suécia tem uma boa reputação internacional, o que é positivo para sua confiabilidade no processo de adjudicação de contratos em outros países.

Falhas identificadas no cumprimento dos acordos de *offset* podem fazer com que uma empresa seja incluída em uma lista negra internacional, ocasionando perdas de vendas futuras potenciais em novos países. Por outro lado, quando as obrigações de compensação são cumpridas nos parâmetros acordados, a empresa se habilita para vendas futuras. Ou seja, nesse segundo caso, a empresa pode conseguir novos contratos com o governo do país para o qual performou adequadamente o contrato de *offset*, ou obter contratos de fornecimento com outros países.

5 *OFFSETS* MILITARES

Apenas as nações industrializadas ricas podem ser consideradas autossuficientes no desenvolvimento e na produção de armas. Os equipamentos de defesa são intensivos em tecnologia e fabricados em uma escala restrita, o que os tornam mais caros. Nesse sentido, os países em desenvolvimento vislumbram nos acordos de *offset* um meio para reduzir sua dependência tecnológica em um setor crítico do ponto de vista da soberania nacional.

A prática do *offset* militar começou a ser aplicada desde o fim da Segunda Guerra Mundial e estabeleceu-se como uma importante ferramenta de desenvolvimento industrial e tecnológico a partir dos anos 1970. Atualmente, quase todos os principais

acordos de exportação de armas estão vinculados a compensações, principalmente por causa da percepção generalizada de que eles representam uma ferramenta importante de fomento à capacitação tecnológica e, consequentemente, de busca de autonomia tecnológica em tecnologias críticas para a soberania dos países.

Em 2010, os dez maiores países do mundo em importação militar compraram equipamentos com um valor de US$ 13,24 bilhões. Os acordos de *offset* são amplamente utilizados nos negócios globais da indústria de defesa; exemplo disso é que, entre 1993 e 2008, cerca de 70% de todas as exportações de armas dos Estados Unidos incluíram compensações (Kirchwehm, 2015). Em 2014, a despesa militar mundial foi estimada em US$ 1,776 trilhão, o que equivale a 2,3% do PIB mundial. É possível afirmar que uma parte significativa dessa despesa decorre da assinatura de acordos de *offsets* (Brustolin, Oliveira e Senna, 2016).

Pode-se afirmar que as demandas dos governos compradores em termos de *offset* encontram terreno fértil porque há uma multiplicidade de empreiteiros de defesa global disputando um número limitado de contratos de defesa. Esse desequilíbrio das forças de mercado oferece aos ministérios de defesa dos países compradores a oportunidade de extrair benefícios "compensatórios" dos fabricantes originais de equipamentos (OEMs – em inglês, *original equipment manufacturer*) relacionados à defesa, desesperados por garantir contratos de armas (Matthews, 2014).

Os dados em relação aos programas globais de compensação são difíceis de serem acessados ou quantificados. Apesar dessa dificuldade, os governos de países exportadores, como os Estados Unidos, realizam monitoramento das atividades de *offset* de suas empresas no exterior. O relatório do Bank for International Settlements (BIS), de março de 2015, afirma que, em 2013, as empresas dos norte-americanas entraram em 67 contratos de defesa, com acompanhamento de acordos de compensação com dezoito países, no valor total de US$ 5 bilhões.

A adoção do *offset* nas aquisições militares ocorre por diversas razões. Por parte do ofertante, os *offsets* significam uma oportunidade de negócio; por parte do país comprador, os *offsets* podem prover uma justificativa para subsidiar indústrias domésticas ou tornar viável a aceitação da compra de armas, fazendo crer que haja grandes benefícios como seu resultado. Entre as formas de *offset* já citadas anteriormente, as principais que

se figuram nos contratos atuais da área de defesa estão associadas à compensação direta, com foco na redução da dependência tecnológica. Nesse aspecto, cabe ressaltar que a maioria dos países em desenvolvimento busca *status* de potência global ou regional em termos políticos e econômicos, e necessita de um setor militar forte e moderno para que possa projetar sua influência (Furter, 2014).

O *offset* militar é composto por três atores: a força contratante, os fornecedores estrangeiros e a empresa do país contratante. Cada elemento deve ter alguns cuidados na hora do acordo, para que o *offset* possa atingir uma eficiência para todos os lados. A força contratante deve identificar quais tecnologias são de seu interesse para facilitar o gerenciamento do ciclo de vida do objeto contratado ou para viabilizar o desenvolvimento de outros projetos de interesse de médio e de longo prazo. Os fornecedores estrangeiros em muitas situações se mostram dispostos a realizar compensações ao país comprador, com vistas a obter uma posição vantajosa em uma concorrência. Entretanto, é importante ressaltar que o governo estrangeiro do país de origem do fornecedor estrangeiro pode estabelecer restrições legais que impeçam a transferência dessas tecnologias ou conhecimento. Portanto, os fornecedores estrangeiros devem identificar as tecnologias que atendam a esses dois requisitos: *i*) corresponder aos interesses do próprio fornecedor e às restrições legais do país de sua sede; e *ii*) considerar as tecnologias que as empresas do país contratante estão dispostas a receber, como o objetivo de alavancar seus negócios e reduzir o *gap* tecnológico. Para preencher esse conjunto, as empresas do país contratante devem levar em conta a viabilidade comercial decorrente da internalização dessas tecnologias ou desse conhecimento (Brustolin, Oliveira e Senna, 2016).

Os projetos de compensação têm como foco o apoio à base industrial doméstica, especialmente à indústria de defesa, considerando dois objetivos fundamentais (econômico e de segurança). Assim, podemos dividir o sucesso esperado dos benefícios da compensação em duas partes básicas, quais sejam: benefícios em uma forma de manutenção e/ou reforço da defesa doméstica e benefícios decorrentes da melhoria no desempenho da economia doméstica.

Apesar da crescente popularidade dos contratos de *offset*, propostas cada vez mais ambiciosas dos governos e condições onerosas às empresas fornecedoras acabam tornando a não conclusão das obrigações de compensação um fenômeno relativamente

comum. No período 2003-2010, o volume das obrigações de compensação globais não cumpridas foi de cerca de US$ 50 bilhões (Brustolin, Oliveira e Senna, 2016).

Apesar da forte presença dos *offset*s em contratos militares, há alguns fatores que podem representar obstáculos para a celebração de acordos dessa natureza, tais como:

- a transferência de tecnologia relacionada à compensação para países estrangeiros poderia ter um efeito sobre a segurança nacional e a propriedade intelectual do contratante principal;
- as relações de longo prazo que os contratantes principais podem desenvolver com os fornecedores poderiam levar à perda de capacidade na base da indústria de defesa do país fornecedor; e
- o aumento do conteúdo estrangeiro nos sistemas de armas locais também pode ter um impacto negativo sobre a segurança nacional e a segurança de suprimento.

6 *OFFSET* CIVIL

O *offset* não é um fenômeno restrito à indústria de defesa, visto que também é adotado em contratos não militares. Apesar das restrições impostas aos signatários do GPA no que diz respeito à adoção de *offset* civil, há brechas, como as janelas de negociação e o tratamento especial concedido aos países em desenvolvimento. O *offset* civil ocorre em acordos de aquisições de aeronaves comerciais, sistemas de telecomunicações por satélite ou terrestre, sistemas ferroviários e outros (Kirchwehm, 2015). Para as compensações civis, as circunstâncias são similares àquelas na defesa (o comprador deseja poder manter e manipular o sistema adquirido). Portanto, a participação da indústria local é frequentemente necessária.

Em relação aos acordos de compensação no campo civil, cabe observar que tem crescido a importância dos *offsets* que abrangem os domínios de defesa e civil, atreladas a tecnologias de uso dual – ou uso duplo. Essa categoria abrange áreas como microeletrônica, aviônica, telecomunicações, sensores, fibras ópticas, bem como investimentos em engenharia e departamentos de informática. A compensação de uso dual é cada vez mais reconhecida nos círculos políticos globais em virtude dos benefícios que ela pode propiciar ao Estado importador, dado que atualmente uma alta proporção do valor agregado nas modernas plataformas de armas deriva de tecnologias comerciais.

No que diz respeito à aplicação de *offset* por parte dos países, o caso chinês é abordado com frequência pela literatura. Na China, não há nenhum marco legal que regulamente os acordos de *offset* celebrados pelo governo do país com fornecedores estrangeiros. Apesar disso, o Estado chinês recorre com frequência a esse mecanismo, com vistas a promover o desenvolvimento de sua indústria, tanto na área militar como na civil. Especificamente em relação ao vértice civil, há casos, relatados pela literatura, de acordos de compensação em contratos internacionais, como o *offset* assinado com a Airbus para a produção do avião A320 na China, envolvendo a companhia estatal chinesa Aviation Industry Corporation (AVIC) e a Zona Franca de Tianjin (TJFTZ).

Cumpre ressaltar que as aquisições de aeronaves levadas a cabo pelas companhias aéreas chinesas são submetidas ao aval do Conselho do Estado e da China Supply Aircraft Corp. As alternativas são minuciosamente avaliadas, com vistas a permitir que o país desenvolva sua indústria aeronáutica, especialmente a partir da celebração de acordos de *offset*. Com base nessa política, a Boeing e a Airbus, bem como alguns de seus principais fornecedores, têm estabelecido parcerias com empresas da China. Segundo Silva (2009, p. 206):

> alguns dos Boeings 737 contêm partes fabricadas na China (conjuntos da cauda), tendo em vista que a Air China (estatal do setor de aviação comercial) impôs compensações de produção como condição para aquisição de aviões da empresa americana. Em 2002, o presidente da subsidiária da Airbus na China declarou que, num prazo de sete anos, o país deverá ser capaz de produzir asas inteiras dos aviões da companhia. Em janeiro de 2005, a Airbus comprometeu-se a entregar à China 5% das atividades vinculadas aos parceiros de risco do projeto A-350 e anunciou a abertura de um centro, em Pequim, para treinar os quadros funcionais chineses. A Rolls-Royce e a Pratt & Whitney também têm se envolvido na manufatura de componentes em parceria com empresas chinesas. Esse crescimento da participação da China no *outsourcing* da cadeia aeronáutica global está fortemente relacionado à política do governo chinês, uma vez que, como já foi salientado, as compras de aviões realizadas pelas companhias aéreas chinesas necessitam passar pelo aval do setor público.

Outro país cujo governo adota acordos de *offset* na área civil é a Arábia Saudita. Os objetivos sauditas ao utilizar a compensação são: transferência de tecnologia; treinamento da mão de obra; desenvolvimento de capacidades nacionais; criação de oportunidades de emprego de alto valor aos cidadãos locais; autossuficiência e redução da dependência de fontes estrangeiras; ampliação das *joint-ventures* com empresas estrangeiras; P&D; e diversificação da economia. Esses objetivos são usados para incentivar os seguintes setores: *i*) aeronaves e aeroespacial; *ii*) comunicações e eletrônica; *iii*) pe-

troquímicos a jusante; *iv*) farmacêutica; *v*) meio ambiente; *vi*) tecnologia da informação (TI); *vii*) engenharia/mecânica; *viii*) energias renováveis; e *ix*) fabricação de peças sobressalentes (Furter, 2014).

A Arábia Saudita celebrou contratos de *offset* com o Reino Unido, que incluíam o desenvolvimento de um complexo industrial de processamento de açúcar da Tate & Lyle no país, uma fábrica farmacêutica da GlaxoSmithKline (GSK) e instalações de treinamento em informática. Outro exemplo de *offset* civil levado a cabo pelo governo saudita diz respeito ao projeto de alta velocidade de Haramain. Em outubro de 2011, um consórcio espanhol venceu o contrato da Haramain High-Speed Rail, para o sistema de transporte ferroviário intercidades na Arábia Saudita. Tal sistema vai ligar as cidades de Medina e Meca via Cidade Econômica do Rei Abdullah, Rabigh, Jeddah e o Aeroporto Internacional Rei Abdulaziz. Trata-se de um dos projetos ferroviários de alta velocidade mais avançados do mundo. O acordo de *offset* assinado com o consórcio espanhol envolverá a criação de um centro de treinamento especializado para treinar graduados sauditas e ajudar no desenvolvimento da indústria ferroviária do país. Além disso, tal acordo estabelece que mais de 70%, do total de cerca de 3.100 funcionários necessários para a execução do projeto, sejam cidadãos sauditas (Furter, 2014).

7 CONCLUSÕES

Offset é uma forma de comércio compensatório ou recíproco em que as empresas exportadoras realizam concessões aos governos importadores. Sua aplicação é particularmente importante em encomendas cujos preços unitários são elevados e em atividades altamente regulamentadas por governos nacionais – por exemplo, infraestrutura, transporte aéreo e serviços públicos. Apesar da demanda anual crescente de compensação, o conhecimento sobre o assunto é muito limitado, o que justifica a realização deste estudo.

Pode-se dizer que as motivações dos Estados ao exigirem compensações em suas aquisições internacionais variam, a depender dos objetivos que perseguem, mas é possível destacar algumas delas:

- crescimento econômico sustentável;
- estabelecimento de novos parceiros comerciais;

- investimento estrangeiro;
- exportação de bens e serviços de valor agregado;
- colaboração em pesquisa e desenvolvimento;
- criação de emprego;
- desenvolvimento de recursos humanos;
- transferência de tecnologia; e
- vantagens econômicas para comunidades anteriormente desfavorecidas.

Além do setor de defesa, os acordos de *offset* são frequentes nos setores de energia, transporte, saúde e telecomunicações. Nesses setores, os Estados perseguem benefícios econômicos, comerciais, industriais e tecnológicos, haja vista o poder de barganha decorrente das altas cifras envolvidas nos contratos que dão ensejo aos acordos de *offset*.

Não é de se surpreender o fato de que os acordos de compensação relativos aos mercados militar e aeroespacial tenham gerado mais discussão política do que os *offset*s realizados em outros setores. Aeronaves e produtos de defesa são invariavelmente caros, e tais produtos são quase sempre comprados por governos ou organizações fortemente ligadas ao governo e possuem implicações diretas para as preocupações de segurança das nações exportadoras. A soberania e a segurança nacional sempre foram as principais preocupações dos governos, que atribuem alta prioridade à autossuficiência e rechaçam a dependência externa.

Apesar do potencial subjacente aos acordos de *offset*, ratificado pelos casos de sucesso explorados pela literatura, seria simplista e descolada da realidade uma abordagem que desconsiderasse os obstáculos enfrentados e os casos de fracasso. Falta de foco, assimetria de informações, complexidade da relação contratual existente/custos de transação elevados, falta de capacitação tecnológica e industrial do país importador, aspectos relacionados à propriedade intelectual, entre outros problemas listados pela literatura e abordados neste estudo, podem dificultar o alcance dos resultados pretendidos pelos governos.

Cumpre salientar, do ponto de vista da concepção e implementação de uma política de *offset* conducente ao desenvolvimento, o papel do estabelecimento de uma parceria industrial harmoniosa entre o fornecedor estrangeiro e a empresa ou instituição beneficiária localizada no país importador. Além disso, é muito importante que

o governo do país praticante do *offset* tenha clareza dos obstáculos que podem surgir para o alcance dos resultados esperados e que tal mecanismo não representa panaceia aos problemas de desenvolvimento enfrentados por um país. Nesse sentido, é deveras importante que o *policy maker* considere as limitações locais – em termos de recursos humanos capacitados, industriais, tecnológicas etc. – que porventura possam encarecer, dificultar ou, no limite, inviabilizar os objetivos traçados no acordo celebrado com a empresa estrangeira.

Outro obstáculo à pratica de políticas compensatórias diz respeito às restrições impostas pela OMC e, mais recentemente, pela Comissão Europeia. Além disso, instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI condenam a prática de *offset*, sob o argumento de que essa política se apoia no bilateralismo e traz distorções e ineficiência no comércio internacional.

Não obstante esses obstáculos e os casos de insucesso relatados pela literatura, os acordos de *offset* representam uma parcela significativa do comércio internacional. Alguns países, quando signatários do acordo plurilateral da OMC que versa sobre compras governamentais, utilizam as brechas existentes em tal acordo – sobretudo em relação às compras na área de defesa – para praticarem políticas compensatórias. Há outras situações em que o país faz parte da OMC, mas, estrategicamente, opta por não participar do GPA, para poder utilizar sua política de compras governamentais – e mecanismos associados, como é o caso do *offset* – de acordo com seus interesses, sem riscos de sofrer penalidades por infringir as regras do GPA. O Brasil é um desses casos, pois não é signatário do GPA. Todavia, a partir de 18 de outubro de 2017, passou a fazer parte dos países observadores do acordo – junto a países como Índia, Rússia, Argentina e Chile –, o que significa que pode participar de discussões e decisões no âmbito do GPA.

REFERÊNCIAS

ANÁLISE Comdefesa-offset: conceito, entraves e possibilidades. **DefesaNet**, 19 jul. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2AyTfyd>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ASHBY, R.; DEMPSEY, A. Don't fear the offset. **Army Technology**, 5 Jan. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2AyMFHU>. Acesso em: 9 out. 2018.

BALAKRISHNAN, K.; MATTHEWS, R. The role of offsets in Malaysian defence industrialisation. **Defence and Peace Economics**, v. 20, n. 4, p. 341-358, Aug. 2009.

BASKARAN, A. The role of offsets in Indian Defence Procurement Policy. *In*: BRAUER, J.; DUNNE, P. (Eds.). **Arms trade and economic development**: theory policy and cases in arms trade offsets. London: Routledge, 2004. p. 212-227.

BEHERA, L. K. **Defence offsets**: international best practices and lessons for India. New Delhi: IDSA, 2015. (IDSA Monograph Series, n. 45). Disponível em: <https://bit.ly/2AyirVE>.

BIS – BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY. **Offsets in defense trade Nineteenth Study**. Washington: BIS, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/fdFtkr>.

BRAUER, J. Economic aspects of arms trade offsets. *In*: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. (Eds.). **Arms trade and economic development**: theory, policy and cases in arms trade offsets. London: Routledge, 2004. p. 58-68.

BRUSTOLIN, V. M.; OLIVEIRA, C. A.; SENNA, C. J. D. Análise das práticas de *offset* nos contratos de defesa no Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 1, p. 169-196, 2016.

CRUZ, R. L. V. ***Offset***: o exemplo do setor aeroespacial brasileiro. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2005.

DUNNE, J. P.; HAINES, R. Transformation or stagnation? The South African defence industry in the early 21st century. **Defence Studies**, v. 6, n. 2, p. 169-188, June 2006.

EDWARDS, J. **The EU Defence and security procurement directive**: a step towards affordability? London: Chatham House, 2011. p. 20.

EL HARRAK, M. **The new dark side of international trade**: compensating foreign contracts to encourage national development. Paris: Chair for Ethics and Financial Norms, 2015.

ERIKSSON, E. A. *et al*. **Study on the effects of offsets on the development of a european defence industry and market**. Brussels: FOI/SCS, 2007. (Final Report of 06-DIM-022).

ERRIDGE, A.; ZHABYKENOV, D. The role of purchasing in countertrade. **European Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 4, n. 2-3, p. 97-107, 1998.

FURTER, D. **The influence of legislation and government policy on patterns of international defence trade and future markets**: the case of offset and directive 2009/81/EC. 2014. Tesis (Doctoral) – Brunel University, London, 2014.

HENNART, J.-F. The transaction-cost rationale for countertrade. **Journal of Law, Economics & Organization**, v. 5, n. 1, p. 127-153, 1989.

HENNART, J.-F.; ANDERSON, E. Countertrade and the minimization of transaction costs: an empirical examination. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 9, n. 2, p. 290-313, 1st. Oct. 1993.

HENRIKSSON, K.; HERMANSSON, M. **Offset management**: a case study of Saab AB.

Göteborg: Chalmers University of Technology, 2012.

HERRERA, M.; MATTHEWS, R. Latin America in step with global defence offset phenomenon. **The RUSI Journal**, v. 159, n. 6, p. 50-57, Nov. 2014.

IVO, R. C. **A prática do *offset* como instrumento dinamizador do desenvolvimento industrial e tecnológico**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

KHAN, A. M. Market trends and analysis of defense offsets. **DISAM Journal**, v. 32, n. 1, p. 138-153, July 2010.

KIRCHWEHM, H. **Offset-execution-model for small and medium enterprises**. 2015. Tesis (Doctoral) – Turība University, Rīga, 2015.

MACPHERSON, A. The impact of industrial offsets on the US machine tool industry. **Competition and Change**, v. 7, n. 2-3, p. 101-112, June 2003.

MARIN, D.; SCHNITZER, M. The economic institution of international barter. **Economic Journal**, v. 112, n. 479, p. 293-316, 2002.

MATTHEWS, R. Saudi Arabia's defence offset programmes: progress, policy and performance. **Defence and Peace Economics**, v. 7, n. 3, p. 233-251, July 1996.

_____. Defense offsets: policy versus pragmatism. *In*: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. (Eds.). **Arms trade and economic developmen**t: theory, policy, and cases in arms trade offsets. London: Routledge, 2004. p. 92-104.

_____. **The UK offset model**: from participation to engagement. London: RUSI, July 2014. (Whitehall Reports, n. 1-14).

MATTHEWS, R.; ANSARI, I. Economic orthodoxy vs market pragmatism: a case study of Europe's "abandonment" of defense offset. **Public Finance and Management**, v. 15, n. 4, p. 378, Aug. 2015.

MEDEIROS, F. A. R. **As práticas internacionais de acordos de *offset***: contribuições às bases teórica, normativa e de políticas públicas do Brasil. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2016.

NEVES, S. S. **Acordos de *offset***: possibilidades de benefícios em tempos de restrição orçamentária vivenciada pela MB. 2009. Monografia (Especialização) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2009.

PRITCHARD, B. D.; MACPHERSON, A. **The trade and employment implications of a new aircraft launch**: the case of the Boeing 7e7. Buffalo: Canada-United States Trade Center, 2003. (Occasional Paper, n. 28).

SILVA, W. I. T. **Gerenciamento integrado das compensações comerciais, industriais e tecnológicas ("*offset*") no Ministério da Defesa**. Rio de Janeiro: Escola Naval de Guerra, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/Tk279c>. Acesso em: 28 fev. 2019.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

WALLER, R. L. The use of offsets in foreign military sales. **Acquisition Review Quarterly**, p. 225-232, Summer, 2003.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Overview of the Agreement on Government Procurement**. [s.l.]: WTO, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/zNYUTr>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. Revised Agreement on Government Procurement. **World Trade Organization**, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2VAcrVa>. Acesso em: 7 ago. 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)
Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765