Texto para Discussão

2473

Brasília, maio de 2019

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Cássio Garcia Ribeiro
Pesquisador visitante do Ipea e professor adjunto I no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU)

Edmundo Inácio Júnior
Pesquisador visitante do Ipea e professor MS3.2 na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp)

A política de *offset* representa um instrumento de contracomércio associado a compras governamentais junto a fornecedores estrangeiros. Trata-se de um mecanismo compensatório exigido pelo governo do país comprador à empresa estrangeira contratada para o fornecimento de bens e serviços de alto valor agregado. Há múltiplos objetivos que movem os Estados ao aplicarem acordos de *offset* em suas compras internacionais, tais como: *i*) crescimento econômico sustentável; *ii*) criação de emprego; *iii*) atração de investimento estrangeiro; *iv*) colaboração em pesquisa e desenvolvimento (P&D); *v*) capacitação da mão de obra; e *vi*) transferência de tecnologia. Produção sob licença, coprodução, produção subcontratada e transferência de tecnologia são as modalidades mais populares de *offset*.

Tal instrumento se difundiu entre os governos nacionais a partir da Segunda Guerra Mundial, sobretudo no setor de defesa. A maior penetração dos acordos de *offset* no mercado militar se justifica, pois as compras que dão ensejo a esses acordos envolvem produtos de alto valor agregado – o que aumenta o poder de barganha do governo comprador –, representam uma exceção no Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio (GPA/OMC) que disciplina a matéria, além de possuírem rebatimentos importantes do ponto de vista da soberania e da segurança nacional. Nesse sentido, os governos nacionais vislumbram nos acordos de *offset* uma possibilidade de alcançarem autonomia tecnológica nesse setor nevrálgico para sua soberania.

Não obstante a maior expressividade dos acordos de *offset* no setor de defesa, há situações abordadas pela literatura em que os governos nacionais aplicam exigências compensatórias em compras civis, em setores como infraestrutura, transporte aéreo, saúde e serviços públicos. Em que pesem as restrições impostas aos signatários do GPA, no que tange à utilização de medidas compensatórias em compras internacionais civis, tal acordo contém brechas, como as janelas de negociação e o tratamento especial concedido aos países em desenvolvimento.

Apesar do enorme potencial representado pelos acordos de *offset*, há obstáculos importantes que podem dificultar o alcance dos objetivos pretendidos pelos governos nacionais que o adotam. Problemas como assimetria de informações, custos de transação elevados, falta de foco, e debilidades industriais e tecnológicas do país importador são destacados pela literatura como fatores que podem inviabilizar ou limitar a consecução dos objetivos perseguidos pelos governos mediante a política de compensação. Além disso, toda a falta de uma infraestrutura administrativa e institucional para o acompanhamento desses contratados também traz grandes prejuízos relacionados à eficiência e à eficácia, bem como a cumprimentos das cláusulas contratuais.

Em que pesem esses obstáculos e os casos de insucesso relatados pela literatura, os acordos de *offset* representam uma parcela significativa do comércio internacional. A finalidade desta pesquisa é contribuir para a compreensão da política de *offset*, tema insuficientemente explorado pela literatura brasileira. Para tanto, este estudo tratou de apresentar e discutir as seguintes questões associadas a tal política: modalidades; objetivos pretendidos; marcos legais supranacionais; obstáculos enfrentados para o alcance dos objetivos pretendidos; e *offset* militar e civil. Do ponto de vista metodológico, este estudo é eminentemente qualitativo, exploratório e descritivo, apoiado em pesquisas bibliográficas e documentais.

SUMÁRIO EXECUTIVO