

**MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS**

FELIPE AUGUSTO RODOLFO MEDEIROS

**AS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE ACORDOS DE OFFSET:
Contribuições às Bases Teórica, Normativa e de Políticas Públicas do
Brasil**

Rio de Janeiro
2016

FELIPE AUGUSTO RODOLFO MEDEIROS

AS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE ACORDOS DE OFFSET:
Contribuições às Bases Teórica, Normativa e de Políticas Públicas do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos. Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Orientador:
Prof. Dr. William de Sousa Moreira

Rio de Janeiro
2016

M488 Medeiros, Felipe Augusto Rodolfo.
As políticas internacionais de acordos de offset: contribuições
às bases teóricas, normativas e de políticas públicas do Brasil /
Felipe Augusto Rodolfo Medeiros._ Rio de Janeiro, 2016.

183 f.: il.; 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa
de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2016.

Orientador: William de Sousa Moreira.

1. Comércio exterior - Tecnologia - Brasil. 2. Comércio

FELIPE AUGUSTO RODOLFO MEDEIROS

AS PRÁTICAS INTERNACIONAIS DE ACORDOS DE OFFSET:
Contribuições às Bases Teórica, Normativa e de Políticas Públicas do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos. Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Rio de Janeiro, 23 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. William de Sousa Moreira - Escola de Guerra Naval
Orientador

Prof. Dr. Sabrina Evangelista Medeiros - Escola de Guerra Naval

Prof. Dr. Alex Jobim Farias - Universidade Federal Fluminense

RESUMO

Este trabalho aborda a temática dos acordos de compensação comercial, tecnológica e industrial – usualmente conhecidos como “offsets”. Eles se tornaram, no decurso das últimas décadas, obrigatórios na aquisição de sistemas de armas no mundo todo. Condicionar a importação desses equipamentos a investimentos, por parte do exportador, em transferência de tecnologia e nacionalização da produção parece ser um arranjo vantajoso para os países compradores, comumente não desenvolvedores de tecnologia de ponta. Esta proposição é desafiada por intelectuais europeus e norte-americanos, cujos Estados impõem gradativas restrições à prática desses acordos. Esses autores costumam argumentar que offsets são ineficazes e ineficientes na atribuição de alavancar o nível de desenvolvimento tecnológico do comprador. Nesta dissertação, buscar-se-á investigar essas e outras questões correlatas. No primeiro capítulo deste trabalho, offsets serão debatidos em seus aspectos teóricos e conceituais. Em seguida, no segundo e terceiro capítulos, serão identificadas as tendências que os grandes exportadores e importadores estabelecem por meio de suas políticas de compensação. No capítulo quatro serão listadas, do conjunto da experiência internacional, contribuições às bases teórica, normativa e de políticas públicas do Brasil. Este trabalho conclui que as políticas brasileiras para gestão de acordos de compensação se coadunam de maneira parcial às melhores práticas internacionais e enumera 23 questões, na visão deste autor, relevantes para elaboração de uma política nacional de offsets.

Palavras-chave: Offsets. Acordo de compensação. Políticas públicas.

ABSTRACT

This thesis addresses the issue of commercial, technological and industrial compensation agreements - commonly known as “offsets”. They became, in the course of recent decades, mandatory requirements in the acquisition of weapons systems worldwide. Conditioning the import of such equipment to investments, by the exporter, in technology transfer and nationalization of production appears to be an advantageous arrangement for the purchasing countries, usually not the developers of cutting edge technology. This proposition is challenged by European and American intellectuals, whose States gradually impose restrictions on the practice of such agreements. These authors often argue that offsets are ineffective and inefficient in leveraging the technological development level of the buyer. In this thesis, it will be sought to investigate these and other related issues. In the first chapter of this thesis, offsets will be discussed in their theoretical and conceptual aspects. The second and third chapters will be dedicated to the global trends in offset policy established by major exporters and importers. In chapter four, contributions to Brazil’s theoretical, legal and public policy bases will be identified based on the international experience with offset agreements. This thesis concludes that Brazil's policies for the management of compensation agreements are partially consistent with the international best practices and lists 23 issues, in the view of this author, relevant to development of a national offset policy.

Keywords: Offsets. Compensation agreements. Public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIMDE – Associação das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança

ACG – Acordo sobre Compras Governamentais

ADD – Agency for Defense Development

AECA – Arms Export Control Act

BAA – Buy American Act

BIS – Bureau of Industry and Security

CCL – Commerce Control List

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Econômica Europeia

COMDEFESA – Departamento da Indústria de Defesa

COMECON – Conselho para Assistência Econômica Mútua

DAPA – Defense Acquisition Program Administration

DFARS – Defense Federal Acquisition Regulation Supplement

DoC – United States Department of Commerce

DoD – United States Department of Defense

DODA – Defense Offsets Disclosure Act

DPP – Defence Procurement Procedures

DPSU – Defence Public Sector Undertaking

DRDO – Defence Research and Development Organization

DSAA – Defense and Security Assistance Agency

DSCA – Defense and Security Cooperation Agency

DTC – Directorate of Defense Trade Control

DTaQ - Defense Agency for Technology and Quality

EAR – Export Administration Regulations

EDA – European Defence Agency

EED – Empresa Estratégica de Defesa

EPG – European Participating Governments

EPTL – Enhanced Priority Technology List

FAR – Federal Acquisition Regulation

FDI – Foreign Direct Investment

FMF – Foreign Military Financing

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
GAO – Government Accountability Office
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GD – General Dynamics
IED – Investimento Externo Direto
IRB – Industrial and Regional Benefits
ITAR – International Trade in Arms Regulations
KAI – Korean Aerospace Industries
LOA – Letter of Offer and Acceptance
MLA – Manufacturing License Agreement
MOA – Memorandum of Agreement
MOU – Memorando de Entendimento
NDAA – National Defense Authorization Act
OMC – Organização Mundial do Comércio
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PROANF – Programa de Obtenção de Navios Anfíbios
PRONAE – Programa de Obtenção de Navios Aeródromos
PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PROSUPER – Programa de Obtenção de Meios de Superfície
SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute
SME – Small and Medium Enterprises
TAA – Technical Assistance Agreement
ToT – Transferência de Tecnologia
UE – União Europeia
USAF – United States Air Force
USML – United States Munitions List

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1 Capítulo I – Offsets: Teoria e Conceitos	14
1.1 A definição de offsets e outros conceitos correlatos.....	15
1.2 Breve histórico dos acordos de compensação.....	17
1.3 Aspectos teóricos das diferentes formas de compensação.....	23
1.3.1 Offsets: entre a indução e a correção de falhas mercadológicas.....	24
1.3.2 Offsets diretos e indiretos: fundamentos conceituais.....	30
1.4 Risco e benefício: Matriz para análise de offsets mandatórios.....	44
1.5 Grupos de interesse em uma política pública de compensação	47
1.6 Impactos imprevistos para o país exportador	50
2 Capítulo II – Tendências Globais em Política de Offset: Exportadores	53
2.1 A Organização Mundial do Comércio e a Comissão Europeia	54
2.1.1 A Agência Europeia de Defesa.....	64
2.2 Estados Unidos	65
2.2.1 Estados Unidos como fornecedor de offsets.....	66
2.2.2 Mecanismos indiretos de controle sobre offsets	87
2.2.3 Estados Unidos como credor de offsets.....	91
3 Capítulo III – Tendências Globais em Política de Offset: Importadores.....	99
3.1 República da Índia.....	101
3.1.1 Acordos de compensação pré-2005	101
3.1.2 Acordos de compensação pós-2005.....	102
3.2 República da Coreia.....	114
3.2.1 Aspectos gerais da política sul-coreana de offset	114
3.2.2 A DAPA e as “Diretrizes para Programas de Offset”	117
3.3 Canadá	132
3.3.1 A política de “Benefícios Industriais e Regionais”	132
3.3.2 Métodos de Avaliação de IRB	139

4	Capítulo IV – Contribuições ao Caso Brasileiro	144
4.1	Contribuições à Base Teórica	144
4.2	Contribuições às Bases Normativa e de Políticas Públicas	147
4.3	Considerações sobre o arcabouço legal brasileiro	165
	Conclusão.....	168
	Referências:	172
	Glossário.....	181

Introdução

Acordos de “offset¹” são arranjos de compensação de natureza comercial, industrial e/ou tecnológica que o país (ou empresa) vendedor assume como obrigação para com o comprador. Transferência de tecnologia, coprodução, investimento externo, cessão de equipamento, abertura de linhas de crédito barato, contracompra de produtos agrícolas e industriais são formas que offsets podem assumir. Há outras possíveis, dependendo apenas da criatividade dos negociadores dos governos compradoras e das empresas exportadoras. Estima-se que o total de créditos de offset acumulados no mundo até 2022 chegue à casa dos 100 bilhões de dólares (ANDERSON; MOORES, 2013, p. 02). Longe do escrutínio e do controle públicos, eles podem formar uma “economia paralela” (“shadow economy”). Surge daí a necessidade de estudar tal fenômeno.

Offsets são classificados como “diretos” quando envolvem o objeto inicial do contrato (por exemplo, fabricar no país comprador as turbinas e a aviônica de uma aeronave que esteja sendo vendida); ou “indiretos” quando não dizem respeito ao objeto do contrato inicial (por exemplo, quando um país “A” vende fragatas a um país “B” e aquele se compromete a comprar desse uma determinada quantidade de outro produto, por exemplo, uma commodity agrícola).

Acordos de compensação se tornaram parte integrante do processo de aquisição de produtos de defesa, tanto quanto a especificação de requerimentos operacionais ou a negociação de contratos de manutenção. É cada vez mais difícil encontrar um país que não os exija (BRAUER; DUNNE, 2011). Offsets na forma de transferência de tecnologia são particularmente recorrentes na lista de demandas dos Estados importadores, os quais desejam utilizá-los para aumentar o grau de autonomia no provimento de suas forças armadas e aumentar o nível de capacitação tecnológica e fabril de suas empresas. A negociação e gerenciamento desses offsets, todavia, não é simples. Via de regra, ela envolve uma assimetria entre uma parte que é desenvolvedora de tecnologia e outra que não o é.

Tal desafio já está posto para o Brasil. Durante audiência realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal em 13 de agosto de

¹ Por conta da influência da literatura de origem anglo-saxã, muitos conceitos e termos chave esta obra serão empregadas na língua inglesa. As normas da ABNT recomendam que palavras em língua estrangeira venham destacadas do resto do texto por aspas. O termo “offset” será, por motivos óbvios, bastante recorrente doravante, de tal maneira que se optou por omiti-las nesse caso em particular.

2009², quando ainda ocupava o cargo de Ministro da Defesa, Nelson Jobim mostrou um detalhamento do contrato do PROSUB em que aparecem itens como “Material dos 4 SBR e respectivos apoio logístico”, orçado em €1.674.853.000,00; ou “Submarino de Propulsão Nuclear (SN-BR), exceto o reator”, orçado em €700.000.000,00. Há outro item denominado apenas “Transferência de Tecnologia”, orçado em notáveis €908.580.000,00; sem que haja maiores explicações sobre o em que consiste essa transferência e de que modo ela será feita. Para garantir que a parte compradora – nesse caso específico, o Estado brasileiro – absorva tecnologia de fato, e não simplesmente técnica, e seja capaz de capacitar sua base industrial de defesa baseado nesse offset, faz-se necessário um maior entendimento sobre esses mecanismos de compensação.

Surgem, assim, as duas perguntas de pesquisa que norteiam esta dissertação: o Brasil possui políticas consistentes de offset? Nossos documentos, manuais e práticas se coadunam com as “melhores práticas internacionais³” (ou “international best practices”, termo recorrente na literatura estrangeira sobre administração e avaliação de políticas públicas)? Para responder tais questionamentos, cabe recorrer à experiência internacional com esse tipo de acordo, estudando a literatura disponível e analisando os documentos e a legislação promulgados por outros Estados. Optou-se por definir como exploratória esta pesquisa. Assim sendo, não foram elaboradas hipóteses. Por extensão, não coube a elaboração de variáveis aplicadas a elas. A opção pela caracterização da pesquisa como exploratória deriva da relativa escassez de literatura sobre o tema de offsets, particularmente em língua portuguesa. A bibliografia gerada no Brasil destina-se basicamente a descrição de estudos de caso relativos a aquisições feitas pelas forças armadas nacionais. Mesmo em países nos quais os estudos estratégicos e de defesa constituem um campo mais bem desenvolvido, ainda observa-se um número limitado de autores a abordarem a temática dos acordos de compensação. Faz-se necessária, portanto, uma perscrutação do tema. Pretende-se assim identificar questões relativas aos offsets passíveis de serem sistematicamente estudadas.

O objeto deste trabalho, portanto, são os acordos de offset celebrados quando da aquisição de sistemas de defesa, particularmente quando eles estão orientados à

² A ata dessa audiência consta na página do Senado e está disponível em <<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html?jsessionid=AAC36229FDF672B59783D4828347D8C5#/pesquisa/lista/documentos>> Acesso em 03 de março de 2015.

³ “Melhores práticas internacionais” são entendidas aqui como o conjunto de medidas, políticas, diretrizes e hábitos gerenciais os quais, devido à sua recorrência no âmbito internacional, presumivelmente aumentam as chances de sucesso de uma política pública.

promoção de transferência de tecnologia entre os Estados celebrantes. Seu objetivo geral é alargar a compreensão sobre tais mecanismos de compensação, depreendendo da experiência internacional conceitos, estudos de caso, exemplos e contraexemplos a eles relacionados.

Há três objetivos específicos nesta pesquisa, em torno dos quais estão organizados seus capítulos: compreender e apresentar o arcabouço teórico-conceitual relativo aos offsets; apontar e analisar as organizações internacionais (OIs) e Estados que estabelecem, por meio de seus tratados constitutivos e regimes internos, tendências globais em política de offsets; e depreender, dos documentos disponíveis, questões que devem ser respondidas pelos manuais brasileiros sobre gestão de offsets.

O primeiro capítulo desta dissertação trata do arcabouço teórico e conceitual afeito aos acordos de compensação. Busca-se nele descrever sua origem e evolução histórica. Deseja-se apresentar o debate que existe na literatura estrangeira sobre sua eficácia e eficiência na consecução de objetivos como a promoção de desenvolvimento econômico e o fomento à capacidade industrial e tecnológica autônomas. Quais offsets são melhores, diretos ou indiretos? Eles geram distorções de mercado ou, ao contrário, podem servir para mitigá-las? É razoável falar em transferência de tecnologia ou seria esse apenas um conceito que ajuda a “vender a ideia” de que gastos bilionários com defesa devem ser feitos em detrimento de outros em infraestrutura, seguridade social, saúde e educação? O capítulo I busca expor as respostas (por vezes dissonantes) que a teoria dá para essas e outras perguntas.

O segundo e terceiro capítulos buscam demonstrar aquilo que autores estrangeiros chamam por vezes de “tendências globais em política de offset” (“global trends in offset policy”). Grandes exportadores e importadores – seja pelo peso estatístico que possuem no comércio internacional de armas, seja pela capacidade de influência doutrinária que exercem – acabam moldando tais tendências e influenciando as políticas de outros Estados. No capítulo II serão estudadas as leis e diretrizes da Organização Mundial do Comércio e dos grandes exportadores de sistemas de defesa: União Europeia e Estados Unidos da América. Será mostrado que esses entes atribuem caráter deletério aos acordos de compensação e, por isso, buscam restringi-los. Será evidenciado, por outro lado, que há influência das empresas neles sediadas para evitar sua proibição definitiva e a efetivação de mecanismos mais rígidos de controle e governança. No capítulo III serão estudadas as tendências moldadas por grandes importadores, nomeadamente, Índia, Coreia do Sul e Canadá.

No capítulo IV são apresentadas as contribuições às bases teórica, normativa e de políticas públicas do Brasil depreendidas da experiência internacional. Serão listadas 23 questões cujas respostas, na ótica deste autor, uma hipotética “Política Nacional de Acordos de Compensação” deve trazer para estar harmonizada às melhores práticas internacionais. Essas considerações serão feitas observando os manuais já existentes no âmbito das Forças Armadas brasileiras. A esse capítulo seguirão as considerações finais do trabalho.

A motivação inicial para esta pesquisa surgiu da maneira como o termo “transferência de tecnologia” é utilizado quando políticos e articulistas comentam as aquisições de defesa feitas pelo Brasil. O senso comum faz crer que esse processo de transferência é simples e automático, bastando pouco além da assinatura de um contrato para efetivá-lo. A desconfiança de que a cessão de tecnologia é um fenômeno mais complexo do que fazem crer alguns dos supracitados comentaristas motivou a realização de estudos mais aprofundados sobre offsets, a fim de observar e entender se a experiência internacional respalda as inquietações intelectuais deste autor.

1 Capítulo I – Offsets: Teoria e Conceitos

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, offsets 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). Offsets “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-in-hand”, “barter”, “counterpurchase”, “banco de créditos de offset” e “auditoria de offsets”, dentre outros⁵, são exemplos disso.

Para além da discussão sobre conceitos ou categorias taxonômicas, há um debate ainda mais intenso sobre a eficácia ou não de offsets como indutores de capacitação industrial e tecnológica e fomentadores de desenvolvimento econômico sustentável. Há pelo menos duas escolas de pensamento sobre o tema: a dos que reconhecem tal potencial e que, portanto, argumentam em favor da prática dos acordos de compensação (os quais costumam advir de países em desenvolvimento) (BALAKRISHNAN, 2007, p. 24); e a dos que criticam os offsets, denunciando-os como distorcedores de mercado e ineficientes em seu objetivo de transformar a capacidade científico-tecnológica do Estado que os exige. Os autores aderentes a essa última escola de pensamento costumam advir de países já desenvolvidos e que, por esse motivo, acabam sendo os fornecedores usuais de offsets (*idem*).

O objetivo deste capítulo é tratar desses e de outros aspectos das práticas internacionais de compensação. Pretende-se aqui introduzir esses conceitos e apresentar esses debates, evidenciando a racionalidade política e econômica que os informa e orienta. Quais modalidades de offset são melhores: diretos ou indiretos? Transferência de tecnologia realmente funciona? Se sim, sob que condicionantes? Por que se diz que

⁵ O substantivo número de conceitos e termos inerentes ao debate sobre offsets motivou a elaboração de um glossário, que se encontra ao final desta dissertação.

offsets induzem distorções de mercado? Se assim o fazem, por que compradores e vendedores concordam em praticá-los? Essas são algumas das perguntas a serem ponderadas. Para respondê-las, começar-se-á com a introdução de alguns conceitos-chave sobre offsets, ao que se seguirá uma breve recuperação da história desse fenômeno. Será apresentado, então, o debate que há em torno dos acordos de compensação sob a ótica das ciências econômicas, particularmente da economia política (internacional) e da microeconomia. Em seguida se introduzirá uma matriz sugerindo sob que condições é adequado exigir offsets e quais as alternativas, do ponto de vista dos mecanismos de aquisição de que dispõe o Estado. Discutir-se-á, por fim, quais os grupos de interesse cujas metas confluem na formulação de uma política de compensação e quais as consequências que offsets têm para o país exportador.

Como o título do capítulo e esta breve introdução buscam evidenciar, as discussões e considerações apresentadas a seguir – particularmente aquelas que versam sobre a superioridade de um tipo de offset sobre outro – são de caráter essencialmente teórico. Elas estarão, todavia, amparadas na lógica das ciências política e econômica e, quando disponível, em evidência histórica e empírica que as corroborem.

1.1 A definição de offsets e outros conceitos correlatos

Não há uma definição pacífica sobre o que constituem offsets. Há instituições que enfatizam o aspecto militar dos offsets, ao passo que outras buscam oferecer definições mais abrangentes. Estas acabam, por sua vez, abarcando outros setores também intensivos em capital e/ou tecnologia, como farmacológicos e infraestrutura. Há, todavia, uma unidade de sentido mais ou menos comum a todas elas. O BIS (“Bureau of Industry and Security”; Escritório de Indústria e Segurança) do Departamento de Comércio dos Estados Unidos da América em seu 19º estudo sobre offsets no comércio defesa diz que esses acordos:

[...] abrangem uma gama de benefícios industriais e comerciais prestados a governos estrangeiros como um incentivo ou condição para adquirir bens ou serviços militares, incluindo benefícios como co-produção, produção licenciada, subcontratação, transferência de tecnologia, compras e assistência de crédito. Esta compensação obrigatória pode ser diretamente relacionada com o serviço ou artigo de defesa comprado ou pode envolver atividades ou

produtos não relacionados com a venda de defesa (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 01. Tradução nossa⁶).

O Decreto 7.546 da Casa Civil define as medidas de compensação industrial, comercial ou tecnológica como:

[...] qualquer prática compensatória estabelecida como condição para o fortalecimento da produção de bens, do desenvolvimento tecnológico ou da prestação de serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica ou comercial concretizados, entre outras formas, como:

(a) coprodução; (b) produção sob licença; (c) produção subcontratada; (d) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica; (e) transferência de tecnologia; (f) obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução; (g) treinamento de recursos humanos; (h) contrapartida comercial; ou (i) contrapartida industrial; (BRASIL, 2011, pp. 01-02)

A Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica oferece uma definição quase igual à da Casa Civil, para ela offset é:

“[...] qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para importação de bens e/ou serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza comercial, industrial e tecnológica [...]” (BRASIL, 2005, p. 10).

E acrescenta que há duas modalidades para essa compensação:

Compensação Direta - Refere-se aos Acordos de Compensação que envolvem bens e serviços diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação.

Compensação Indireta - Refere-se aos Acordos de Compensação que envolvem bens e serviços não diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação. (BRASIL, 2005, p. 10)

O país vendedor assume o compromisso de investir no país comprador de formas variadas, como assinalado pelo decreto supracitado, de modo a satisfazer uma obrigação em “créditos de offset”. De maneira bastante simplificada o acordo funciona assim: o fornecedor faz um investimento nominal no Estado comprador. Por exemplo, custear um programa de treinamento para capacitar cidadãos do país cliente a fazerem a manutenção dos sistemas vendidos. A esse investimento é aplicado um “fator multiplicador”, cujo produto pelo valor do investimento inicial corresponde ao montante

⁶ [...] encompass a range of industrial and commercial benefits provided to foreign governments as an inducement or condition to purchase military goods or services, including benefits such as co-production, licensed production, subcontracting, technology transfer, purchasing, and credit assistance. This mandatory compensation can be directly related to the purchased defense article or service or it can involve activities or goods unrelated to the defense sale.

efetivamente cumprido de créditos de offset. O BIS fornece o seguinte exemplo hipotético:

Um governo estrangeiro interessado em uma tecnologia específica pode oferecer um multiplicador de "seis" para offsets que forneçam acesso a essa tecnologia. Uma empresa de defesa dos EUA com uma obrigação de compensação de 120% sobre uma venda de um milhão de dólares em sistemas de defesa, normalmente, seria obrigada a fornecer transferência de tecnologia através de um offset de US\$ 1,2 milhão. Com um multiplicador de seis, no entanto, a empresa poderia oferecer apenas US\$ 200.000 (valor real) em transferência de tecnologia e ganhar US\$ 1,2 milhão em valor de crédito, cumprindo toda a sua obrigação de compensação no âmbito do acordo (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 29. Tradução nossa⁷).

O valor desses multiplicadores é acordado mutuamente. Usualmente, multiplicadores mais altos estão associados a transferências de tecnologia e conhecimentos sensíveis (SILVA, 2009, pp. 12-13), ainda que pareça haver uma tendência global à redução de seus valores (BRAUER; DUNNE, 2009, pp. 06-07). Outro aspecto bastante controverso nesses acordos são as penalidades aplicadas ao vendedor que não satisfizer os créditos que deve. Há países que insistem que o contratado emita “performance bonds” (“títulos de performance”, em tradução livre), que podem ser resgatados em caso de descumprimento contratual. Tais penalidades podem assumir outras formas, como indenizações diretas, desconto no valor a ser pago pelo produto principal ou ainda o aumento da obrigação de offset a ser cumprida (ESTADOS UNIDOS, 2013, p. 03).

1.2 Breve histórico dos acordos de compensação

As práticas de offset e contracomércio, em toda sua variedade de formas, estão ligadas ao surgimento do moderno sistema monetário internacional. Em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, os Aliados, já cômicos de sua iminente vitória, reuniram-se para reorganizar as bases do sistema econômico internacional. Os Estados Unidos e seus parceiros europeus estavam particularmente interessados em medidas que fomentassem o comércio, seriamente prejudicado pela derrocada do Império Britânico,

⁷ “A foreign government interested in a specific technology may offer a multiplier of “six” for offset transactions providing access to that technology. A U.S. defense company with a 120 percent offset obligation from a \$1 million sale of defense systems ordinarily would be required to provide technology transfer through an offset equaling \$1.2 million. With a multiplier of six, however, the U.S. company could offer only \$200,000 (actual value) in technology transfer and earn \$1.2 million in credit value, fulfilling its entire offset obligation under the agreement”.

pelo fim do padrão-ouro vigente no século XIX e início do XX e, claro, pelas duas Guerras Mundiais (GILPIN, 2001, pp. 234-236). Foi concebido durante a conferência o chamado “padrão-dólar”. Ele fixava o preço da onça de ouro em trinta e cinco dólares e estabelecia taxas de câmbio fixas entre todas as moedas (dos participantes) em relação à americana. Esse arranjo, que serviu bem o seu propósito, tinha o óbice da falta de flexibilidade pressuposta pelo fato de toda a reserva de dólar dever estar lastreada em ouro. Isso deixava o novo sistema suscetível a crises de liquidez (*ibidem*, p. 238). Uma das soluções mais imediatas para esse problema foram precisamente as práticas de contracomércio.

Os primeiros acordos de offset celebrados já no final dos anos 1940 e início dos 1950 foram aqueles dos Estados Unidos com o Japão e com a Alemanha Ocidental para venda de aeronaves de combate por parte do primeiro. As compras estavam condicionadas à instalação das linhas de montagem final nos dois últimos (CRUZ, 2005, p. 10; NEVES, 2009, p. 20). Datam do mesmo período os acordos que envolviam a troca de bens industrializados por minerais estratégicos, particularmente para a pesquisa em física nuclear (*idem*), nos quais inclusive o Brasil tomou parte. Há uma linha alternativa que sugere que os offsets surgiram por ação da Alemanha no pós-I Guerra Mundial. Autores dela adeptos recordam que seu parque industrial estava virtualmente intacto após o fim do conflito. Ela não possuía, todavia, reservas em moedas estrangeiras e havia perdido a região da Alsácia-Lorena bem como suas colônias na África. Berlim carecia de acesso direto a matérias-primas e de divisas para adquiri-las no mercado internacional. O governo alemão teria promovido, então, acordos de troca de produtos industrializados por insumos e produtos não acabados, o que para a literatura moderna configuraria um offset comercial indireto (SILVA FILHO, 2011, p. 19). Esse sistema foi elaborado por Hjalmar Schacht, que foi presidente do “Reichsbank” nos anos 1920 e ministro das finanças de Hitler entre 1934 e 1937. A esse arranjo deu-se o nome de “comércio recíproco” (“Gegenseitigkeitsgeschäft”) ou “comércio compensado” (“Kompensationsgeschäft”) (IVO, 2004, p. 37).

Waldir Silva Filho chama a atenção para o fato de que, independentemente da origem temporal adotada como verdadeira, em ambos os períodos havia os dois fatores que o autor identifica como necessários para a consecução de um acordo de offset: (1) uma sensível assimetria tecnológica entre as partes contratantes e (2) a vontade política de fazer prosperar as relações bilaterais de comércio (SILVA FILHO, 2011, p. 19).

O primeiro esboço de um aparato jurídico para exercer controle sobre offsets aparece nos Estados Unidos, em 1950, com a promulgação do “Defense Production Act”. Segundo o Escritório do Subsecretário da Defesa para Aquisição, Tecnologia e Logística (“Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics”), essa lei foi concebida na esteira da Guerra da Coreia e visava a garantir a capacidade de mobilização e o fornecimento de material de defesa às forças armadas⁸. Todavia, ela dava ao governo dos Estados Unidos a prerrogativa de controlar as exportações de empresas lá sediadas. A consequência – tudo leva a crer, não planejada – dessa lei é que ela também garantiu ao governo o poder de controlar, ao menos parcialmente, os acordos de offset celebrados por suas empresas (IVO, 2004, p.40). Essa suposição parece ser corroborada pelo fato de que, nos anos 1990, quando o Executivo e o Legislativo norte-americanos buscaram exercer um controle mais afetivo sobre os acordos de compensação, o fizeram emendando a “Defense Production Act”⁹.

Ao longo dos anos 1960 cresce o volume de crédito de offset acumulado no mundo em função da exigência por compensações cada vez mais comum entre os Estados compradores. A necessidade de fomentar a demanda internacional por produtos industriais norte-americanos (particularmente de defesa) e a perspectiva de um eventual enfrentamento contra a União Soviética motivou o governo dos EUA a aquiescer com a transnacionalização da cadeia produtiva de suas indústrias e mesmo com a transferência de tecnologia para países aliados.

A prática dos acordos de compensação, todavia, não era prerrogativa exclusiva dos Estados membros da OTAN e seus aliados mais próximos. Segundo Stefan Markowski e Peter Hall, o comércio intra-COMECON (“Council for Mutual Economic Assistance”, Conselho para Assistência Econômica Mútua) fornece “inúmeros exemplos” (termo dos autores) de trocas baseadas exclusivamente na permuta de bens por outros bens, isto é, sem a “monetização” da transação (MARKOWSKI; HALL, 2004, p. 48). Os autores ressaltam, porém, que nem todo esse comércio era desmonetizado. Era necessário adotar uma moeda de referência, o dólar ou o rublo, a partir da qual as negociações poderiam ser estabelecidas. Segundo eles, era comum que

⁸ Uma visão completa sobre a origem e o papel – passado e presente – dessa lei pode ser encontrada no documento “The Defense Production Act of 1950, As Amended”. Disponível em <http://www.acq.osd.mil/mibp/dpac/final__defense_production_act_091030.pdf> Acesso em 02 de jun. de 2015.

⁹ O motivo que levou essa primeira emenda a ser aprovada será descrito logo mais nesse capítulo. Uma análise mais extensa sobre as políticas dos Estados Unidos para offsets será feita em seção própria no Capítulo II.

grandes aquisições de defesa fossem pagas em um “sistema misto”, qual seja, parte em moeda e parte em produto. O Estado comprador desembolsava parte do dinheiro necessário ao pagamento e exigia um offset comercial indireto que, na prática, servia para quitar o valor restante do sistema adquirido (*idem*). Com o mesmo intuito dos EUA de fomentar exportações e cultivar potenciais aliados entre os países não alinhados e recém-independentes, a União Soviética teria promovido acordos comerciais em bases conceituais similares às que já funcionavam entre seus parceiros mais próximos. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, teriam se beneficiado dessa iniciativa Índia, Egito, Síria, Iraque, Afeganistão, Iêmen do Norte, Gana, Mali, Guiné, Cuba e Vietnã do Norte. (IVO, 2004, p.39)

A partir dos anos 1970 e 1980 fabricantes europeus de setores diversos passam a também oferecer offsets em suas propostas e competir mais duramente com os norte-americanos (NEVES, 2009, p. 21). Embora não se deva desprezar seus esforços próprios em P&D, muitos deles se desenvolveram graças justamente às tecnologias americanas que lhes chegaram por meio de offsets (SILVA FILHO, 2011, pp. 22-23).

Ainda nos anos 1970 ocorreram os dois choques do petróleo. Os aumentos vertiginosos e repentinos no preço do barril, induzidos pelos países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), geraram significativo impacto nos balanços de pagamento dos países importadores dessa commodity. Segundo Ivo (2004, p. 40), a diminuição nas reservas de divisas internacionais e o aumento da vulnerabilidade externa e da sensibilidade a novos gastos induziram um aumento expressivo das solicitações de offset.

Também ao longo dessas duas décadas é observado um incremento no grau de complexidade desses acordos. Eles transcendem gradativamente mais a esfera militar e a permuta por commodities e passam a fazer parte das negociações envolvendo outras indústrias intensivas em tecnologia e cujas transações não raramente amontam as centenas de milhões de dólares, como nos setores de aviação civil, nuclear (para geração de energia) e maquinaria e equipamentos pesados (IVO, 2004, p.41).

É a partir da década de 1980 que o congresso americano passa a atentar para esse tema. Em 1984, ele emenda a “Defense Production Act” e passa a demandar do Presidente que anualmente envie ao Legislativo um relatório medindo o impacto dos acordos de offset na base industrial de defesa (BID) dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2013, p. 01). No início da década de 1990, o Legislativo estadunidense aprova mais uma lei sobre o assunto, dessa vez obrigando toda empresa nacional a

notificar o Departamento de Comércio (DoC) de qualquer obrigação de offset contraída que ultrapassasse os cinco milhões de dólares (a legislação anterior, de 1989, estabelecia essa obrigação para montantes iguais ou superiores a cinquenta milhões de dólares). Coincidentemente ou não, o valor de referência de cinco milhões de dólares apareceria na legislação brasileira e de vários outros países do mundo como piso mínimo a partir do qual se requisita um contrato de compensação (o qual normalmente será de 100% sobre o valor da compra original) (WALDIR, 2011, p. 22).

As décadas de 1980 e 1990 trouxeram para Estados na América Latina, Leste e Sudeste Asiáticos sucessivas crises econômicas. Sem poupança interna ou externa e com a credibilidade abalada frente ao mercado de capitais, aqueles países tiveram que buscar alternativas para o custeio de suas necessárias importações. Ronan Ivo argumenta que a exigência por acordos de offset teria sido um desses recursos (IVO, 2004, p. 45). Ele afirma ainda que, além do financiamento de importações, acordos de compensação também foram um recurso que os países em desenvolvimento utilizaram para obter novas tecnologias que visavam a atender, fundamentalmente, suas políticas de substituição de importações (*idem*). Ele ressalta, porém, que esse segundo emprego era substancialmente mais esporádico do que o primeiro.

A derrocada da União Soviética e a década de 1990 também impuseram desafios às indústrias de defesa dos tradicionais fornecedores do Atlântico Norte: Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Itália. Até então, os orçamentos de defesa desses países eram suficientemente grandes para viabilizar às suas empresas que fornecessem soluções “from-cradle-to-grave” (do berço à cova, em tradução literal). Isso significa que elas “compravam itens de suprimento de um mesmo país, engajavam em pesquisa e desenvolvimento para um único governo e vendiam o grosso de sua produção para esse mesmo governo” (MARKUSEN, 2004, p. 67). Isso não significa dizer que essas firmas não se relacionavam com suas congêneres de outros países e nem que elas deixavam de exportar para terceiros governos. Quer-se ilustrar, apenas, que havia suficiente margem de manobra orçamentária e política para sustentar aquilo que Ann Markusen¹⁰ chama de “sobrecapacidade industrial”. O fim da Guerra Fria, todavia, incorreu na redução dos dispêndios dos supracitados países com seus Ministérios da Defesa e órgãos equivalentes, forçando-os a repensar suas políticas para o setor. A

¹⁰ Ann Markusen é professora emérita da Universidade de Minnesota e diretora do “Project on Regional and Industrial Economics” da “Humphrey School of Public Affairs”, na mesma universidade. Foi membro da Comissão Presidencial sobre Offsets no Comércio Internacional.

consequência natural foi um processo de consolidação. Nos Estados Unidos, ocorreram as fusões da Lockheed Corporation com a Martin Marietta (criando a Lockheed Martin, segundo o SIPRI a maior empresa de defesa do mundo), da Northrop Corporation com a Grumman Aerospace (criando a Northrop Grumman) e da McDonnell Douglas com a Boeing. Na Europa merece destaque a fusão entre a Aérospatiale-Matra, da França; a DASA, da Alemanha; e a CASA, da Espanha. Juntas elas formaram a EADS (“European Aeronautic, Defence and Space Company”), rebatizada em 2014 de Airbus Group. Ressalte-se que, embora essa fusão tenha sido concluída no ano 2000, suas negociações começaram na década de 1990.

Além da fusão de grandes empresas, o enxugamento dos orçamentos aumentou a pressão para o desenvolvimento conjunto de projetos e integração de cadeias produtivas e de fornecedores, processo que Markusen chama de “diagonalização do mercado internacional de armas” (MARKUSEN, 2004, p. 67). A autora argumenta que, ao longo dessa década, os acordos de offset foram importante facilitador dessas interações transnacionais, mitigando as inevitáveis perdas financeiras e de autonomia (*ibidem*, p. 68).

Os últimos quinze anos não vêm sendo escassos em acordos de compensação. A crise financeira de 2008 desencadeou uma onda de políticas de austeridade fiscal entre os países desenvolvidos, que teve nos orçamentos de defesa um de seus alvos preferenciais. Os países ditos emergentes, por outro lado, vieram mantendo taxas expressivas de crescimento econômico e ganhando participação gradativamente maior no mercado de produtos de defesa. Essa reorientação do eixo dos principais importadores em direção aos países em desenvolvimento deverá forçar as multinacionais da área a contraírem obrigações de créditos de offset da ordem de 100 bilhões de dólares até 2023 (ANDERSON; MOORES, 2013, p. 02). Os mercados da região Ásia-Pacífico deverão responder por US\$ 31 bilhões desse total, enquanto as monarquias do Golfo Pérsico devem somar US\$ 27 bilhões (US\$ 12,6 e 12,2 da Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, respectivamente). Ao grupo dos grandes credores de offsets devem se juntar a Índia (US\$ 10,4 bi) e o Canadá (US\$ 7,0 bi) (*idem*).

Esses Estados, dada a posição de poder relativo que obtêm quando comparada a das décadas anteriores, se tornam mais exigentes e buscam utilizar os créditos de compensação que lhes são devidos para obter tecnologia que, de outro modo, lhes seria inacessível ou ao menos de obtenção excessivamente custosa. Poucos exemplos

encontrados ao longo da pesquisa ilustram com maior clareza a ênfase dada aos offsets do que o sul-coreano.

Durante a avaliação das propostas para o seu programa de obtenção de caças multifunção – chamado F-X III – a Coreia do Sul atribuiu pesos variados aos diferentes critérios de avaliação elencados. Arranjos de transferência de tecnologia e offsets tinham peso 17 (de um total de 100). Superior ao atribuído aos critérios de custos operacionais (15) e de aquisição (15) e ligeiramente inferior ao de compatibilidade tecnológica (peso 18). O único critério substancialmente mais importante foi o de desempenho operacional (peso 35) (DEHOFF; DOWDY; KWON, 2012, p. 04). Não é trivial a constatação de que os offsets exerçam, sobre os decisores, influência maior do que um critério tão basilar quanto custo de obtenção. Também não há suficiente evidência empírica para afirmar que outros países atribuam importância idêntica à transferência de tecnologia e compensações. Em realidade, a falta de transparência sobre tudo que diz respeito aos offsets e às políticas que os regem é um dos grandes obstáculos àqueles que se debruçam sobre essa temática. Todavia, não parece exagero supor que o caso coreano seja ilustrativo de uma tendência, em boa medida comum, entre países emergentes e que deve estender-se ao longo, pelo menos, dos próximos dez ou quinze anos.

1.3 Aspectos teóricos das diferentes formas de compensação

Uma das maneiras mais comuns de se criticar offsets é reforçar seu caráter antiliberal, o qual seria o responsável por sua necessária ineficiência. Como era de se esperar, essa posição tem seus críticos, os quais, de sua feita, ressaltam o caráter fundamentalmente antiliberal das aquisições de defesa. Segundo eles, offsets seriam uma maneira de mitigar riscos derivados justamente do antiliberalismo que viceja no comércio internacional de armas. Os aspectos teóricos dessas duas posições são objeto de interesse desta seção. A eles soma-se outro ponto de dissenso recorrente na literatura especializada e nas políticas das agências nacionais de aquisição: qual forma de offset é melhor? Direto ou indireto, e por quê? Essas perguntas ensejam outras, algumas das quais já formuladas anteriormente neste capítulo, e costumam fazer com que estudiosos favoreçam uma forma sobre a outra. Os fundamentos conceituais que sustentam ambas as argumentações também serão objeto de considerações a seguir.

1.3.1 Offsets: entre a indução e a correção de falhas mercadológicas

O sistema econômico internacional do século XXI repousa sobre os princípios e fundamentos da ideologia liberal. Embora seja possível apontar diversas exceções manifestas na forma de protecionismo tarifário, cambial e fitossanitário (entre outros mecanismos), fato é que as principais instituições e organismos econômicos internacionais da atualidade se alicerçam nos valores do livre mercado definidos por Adam Smith e David Ricardo. A Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial e o Fundo Monetário internacional (FMI) defendem – por estatuto ou ação – o princípio de que a livre agência dos indivíduos e a liberalização do comércio internacional trarão crescimento econômico e desenvolvimento social.

O livre mercado perfeito depende de cinco pré-condicionantes: (1) o acesso a mercados consumidores é irrestrito; (2) os bens negociados são homogêneos; (3) há o livre fluxo de informação; (4) há imobilidade de capital entre Estados e (5) a base de possíveis fornecedores é fragmentada (MATTHEWS, 2004, p. 89). Nessa situação de competição perfeita, as vantagens comparativas de cada Estado (e de cada fabricante dentro de um determinado Estado) é que definirão o melhor preço e garantirão o uso mais eficiente de recursos escassos (capital, trabalho e matérias-primas, principalmente). Como sintetiza Markusen (2004, p. 72), “qualquer regime comercial ‘menos que livre’, teorizam os economistas, levará a distorções na localização e composição da indústria e, por extensão, no uso de recursos”.

Teoria e realidade, porém, são coisas distintas e elucubrações teóricas não necessariamente acompanham a diversidade das atividades humanas. Para a maior parte dos produtos comercializados internacionalmente, em lugar das cinco condicionantes necessárias à competição perfeita e ao livre mercado, o que se observa é: (1) barreiras no acesso a mercados consumidores, que podem ser de ordem tarifária, geográfica, técnico-metrológica ou derivada de decisões políticas, entre uma série de outras possibilidades; (2) um significativo gradiente de diferenciação entre produtos, seja no “design”, seja no desempenho, seja na durabilidade. Em lugar de bens homogêneos, o que se tem é um grau cada vez mais elevado de distinção e customização; (3) regimes de patentes e proteção à propriedade intelectual. Embora eles não necessariamente limitem o livre fluxo de informação (até a torna mais difundida em certa medida), eles certamente evitam seu uso amplo e irrestrito por novos concorrentes; (4) quer por meio de Investimento Externo Direto (IED) no lado real da economia, quer por meio do

capital financeiro que compra títulos de dívida pública, há grande mobilidade de capital entre Estados e; (5) em lugar da fragmentação de fornecedores, o que se observa é a tendência à formação de monopólios, oligopólios e/ou cartéis, tanto na esfera intra quanto interestatal (MATTHEWS, 2004, p. 89).

Acordos de compensação geram distorções à medida que exacerbam uma ou mais dessas falhas. Um Estado, ao demandar offsets diretos, por exemplo, busca deslocar para dentro de seu território trabalho o qual seria mais eficientemente realizado no país que desenvolveu originalmente o sistema comprado. A suposição básica aqui é de que aquele Estado comprador teria projetado originalmente tal sistema se possuísse vantagens comparativas para tal. Esse mesmo Estado, ao demandar um offset indireto, estará, normalmente, buscando introduzir no mercado internacional um produto seu pouco competitivo. Novamente, há a suposição de que o país (ou o produtor privado dentro dele) seria naturalmente capaz de vender o referido produto internacionalmente se seu preço e qualidade fossem adequados.

Ainda assim, mesmo autores que criticam a prática de acordos de compensação, como Ann Markusen, reconhecem que o comércio de armas é antiliberal por excelência (MARKUSEN, 2004, p. 72). Porém, enquanto esses se atêm às críticas e chegam a sugerir – por vezes mais, por vezes menos explicitamente – sua extinção, há aqueles que fazem leituras alternativas do papel de offsets vis-à-vis as imperfeições do mercado internacional de produtos de defesa.

A opção por um determinado sistema de armas dificilmente dependerá exclusivamente do preço de aquisição. Outros fatores, como desempenho (que pode ser expresso na forma da velocidade de um vetor, alcance de um sensor, poder de destruição de uma arma...), custos estimados de operação, e estrutura de suporte logístico e manutenção influem na decisão dos atores qualificados. Mais do que isso, o mercado de defesa é caracterizado por um alto nível de complexidade tecnológica e um número relativamente reduzido de fabricantes (TAYLOR, 2004, p. 32).

A interpretação do dado do número de fornecedores parece ser motivo de algum dissenso na literatura. A maior parte dos autores oriundos de países desenvolvidos argumenta que o mercado de defesa é um “buyers’ market” (MARKUSEN, 2004, p. 69; MATTHEWS, 2004, p. 90), literalmente um “mercado dos compradores”. Isso implica dizer que eles são poucos e detêm grande poder de negociação em função da existência de um número elevado de potenciais fornecedores. Seria justamente essa vantagem relativa que lhes permite extrair uma concessão, como os offsets, das empresas

estrangeiras. Para esses autores, até o fim da União Soviética e a contração dos gastos mundiais em defesa, ainda era possível classificar o comércio de armamento como um “sellers’ market”, um “mercado dos vendedores”. Nesta situação, o número reduzido de alternativas de fornecimento dava maior poder relativo aos vendedores sobre seus clientes. Parece-nos, todavia, que a assimetria tecnológica sobre a qual repousa o argumento de Taylor perpetua (no mínimo parcialmente) o poder que as grandes companhias possuem em um “sellers’ market”. Ademais, ainda que um grande programa de aquisição como o MMRCA¹¹ indiano tenha, inicialmente, seis fornecedores potenciais, este ainda é um número substancialmente menor do que o de fabricantes de um carro de passeio ou um eletrodoméstico, por exemplo.

O alto nível de complexidade tecnológica e o reduzido número de fornecedores incorrem em uma situação de assimetria de informação entre compradores nacionais e vendedores estrangeiros. Essa assimetria gera, por sua vez, o risco de comportamento oportunista por parte dos últimos (TAYLOR, 2004, p. 32). Esse comportamento pode se manifestar, por exemplo, na omissão de informações importantes sobre o desempenho ou a manutenção de um determinado sistema ou ainda na cobrança de taxas de lucro excessivamente altas. Como a maior parte dessas negociações é sigilosa e envolve substancial grau de customização às necessidades de cada cliente, é uma tarefa árdua – para as agências e autarquias compradoras – estabelecer um padrão internacional com o qual possam comparar as ofertas que lhe são feitas por um determinado fornecedor. Travis Taylor resume assim as condicionantes e riscos do mercado de defesa:

A moldura da competição perfeita é a referência a partir da qual conduzimos a análise comparativa institucional. **Movendo-se pelo espectro do cenário competitivo ideal para um de transações arriscadas, pode-se esperar que o papel dos offsets dentro da política de aquisições mude.** [...] A maioria dos mercados está longe de ser perfeita. A informação é muitas vezes assimétrica, permitindo que várias formas de risco moral e seleção adversa surjam. **Os vendedores podem agir de forma oportunista ao esquivar-se (de suas obrigações), cumprir deveres de uma forma superficial e engajar-se em (diferentes formas de) expropriação quando os contratos são incompletos** [...]. Oligopólios e monopólios tendem a abrigar um maior grau de risco transacional em grande parte porque o produto final encarna competências possuídas por apenas um ou um pequeno número de empresas (TAYLOR, 2004, p. 32. Tradução e grifos nossos¹²).

¹¹ MMRCA é o “Medium Multi-Role Combat Aircraft (MMRCA)”. Um programa da Força Aérea Indiana que visava à aquisição de 126 aeronaves multimissão. Os seis concorrentes iniciais eram: (1) o F-18, da Boeing; (2) o Rafale, da Dassault; (3) o Typhoon, do Consórcio Eurofighter; (4) o F-16, da Lockheed Martin; (5) o MiG-35, da Mikoyan e (6) o Gripen, da Saab.

¹² “The perfectly competitive setting is the benchmark case from which we conduct the comparative-institutional analysis. Moving along the spectrum from the textbook competitive setting toward hazardous exchange, one might expect the role of offsets in procurement policy to change. [...] Most markets are far

Offsets, particularmente os diretos, seriam, então, uma maneira de atrelar mais fortemente os interesses da empresa vendedora aos do Estado comprador. Em lugar de exacerbar supostas distorções, eles podem ser um mecanismo que fornece incentivos para que a multinacional estrangeira ensine às suas contrapartes locais técnicas eficientes e rotinas modernas de produção de controle de qualidade (TAYLOR, 2004, p. 33), posto que o insucesso das empresas locais passa a afetá-la. Esses acordos de compensação podem surgir não para agravar falhas mercadológicas, mas para mitigá-las. A existência de imperfeições no mercado demanda, a fim de corrigi-las, uma “atividade não mercadológica”¹³ (*ibidem*, 2004, p. 31).

A inexistência de consenso sobre a eficácia, eficiência e efetividade de offsets permanece, todavia. Suscita-se, então, a questão: dado esse grau de incerteza e mesmo de risco financeiro, por que empresas e Estados concordam em celebrar acordos de compensação? Do ponto de vista da empresa exportadora a resposta parece simples; ao não concordar em assumir o compromisso de compensar o comprador, ela prejudica seriamente suas chances na competição. Se os offsets forem mandatórios em lugar de opcionais, ela está virtualmente abandonando a licitação. Já do ponto de vista do Estado comprador, a mesma pergunta compreende respostas mais matizadas. Há justificativas diferentes para sustentar a escolha por offsets diretos ou indiretos.

Compensações diretas justificam-se pelo “forte impacto keynesiano” (MARKUSEN, 2004, p. 80) que, se antecipa, elas irão gerar na economia doméstica. Por meio de exigências de conteúdo local e transferência de tecnologia, espera-se que haja a geração de novos empregos e a capacitação tecnológica da indústria nacional. Fatores que combinados podem tornar a base industrial local mais competitiva, melhorar o balanço de pagamentos com um incremento de exportações e gerar benefícios em outros setores (os chamados “spin offs”). Se essas expectativas são factíveis e se fundamentam na evidência empírica, vai-se debater na sessão logo a seguir. Parece, porém, que os offsets – particularmente quando acompanhados por termos que evocam parcerias internacionais e alguma forma de cessão tecnológica – se

from perfect. Information is often asymmetric, allowing for various forms of moral hazard and adverse selection to arise. Sellers may act opportunistically by shirking, fulfilling duties in a perfunctory manner, and engaging in expropriation when contracts are incomplete [...] Oligopoly and monopoly tend to house a higher degree of exchange hazard largely because the output embodies core competences possessed by only one or a small number of firms”.

¹³ “Non-market activity”, no original.

tornaram parte do argumento que visa a convencer eleitores e políticos de que importar bilionários sistemas de defesa pode gerar benefícios de longo prazo (*idem*).

Compensações indiretas encontram justificativa sobre outros argumentos. Três deles foram elencados aqui. O primeiro é o de que, em países cujo câmbio sobrevalorizado dificulta exportações, offsets indiretos contabilizam uma “desvalorização seletiva para um setor escolhido” (BRAUER, 2004, p. 55). Ou seja, cobrar como offset que a empresa estrangeira venda no mercado internacional um produto produzido no território do comprador (uma commodity agrícola, por exemplo) tem o efeito de uma desvalorização cambial para esse produto em específico. Jürgen Brauer aplica essa lógica aos produtos cultivados ou manufaturados no Estado comprador do sistema de defesa. Entretanto, não nos parece exagerado ou errôneo reverter essa lógica. Os tradicionais vendedores de armas dos Estados Unidos e Europa cotam suas exportações em moeda forte (o dólar ou o euro). Para eles, aquiescer (ainda que sem estimular) a contração de obrigações de compensação também equivale a desvalorizar seletivamente o câmbio para um setor – a única diferença é que, nesse caso, o único setor beneficiado é o de defesa.

A segunda justificativa para a adoção de offsets indiretos por parte do comprador é o da necessidade de contornar a escassez de reservas internacionais. Países com dificuldade de financiar internacionalmente suas importações podem abrandar esse problema ao engajar em um offset não monetário (BRAUER, 2004, p. 55). Isso se assemelha ao sistema de comércio de intra-COMECON descrito na seção 1.2 deste capítulo. Em lugar de pagar em dinheiro pelo produto de defesa, o comprador pode pagá-lo (parcialmente, ao menos) com um produto. A terceira justificativa é promover internacionalmente produtos subsidiados e/ou praticar “dumping” (BRAUER, 2004, p. 55). Como operações de permuta (“barter”, em inglês) são mais difíceis de rastrear do que transações monetárias tradicionais, essa modalidade de offset pode ser empregada para vender no mercado internacional produtos que gozam de subsídios governamentais ilegais, que poderiam ser denunciados na OMC caso sua venda fosse tão transparente quanto seria em uma operação comercial comum, sem a “cortina de fumaça” levantada pelo offset (MARTIN, 1996, p. 20). O mesmo princípio de usar o acordo de compensação para tornar mais opacas as transações vale para a prática do “dumping” (*idem*).

Há ainda outro motivo que ajuda a explicar o porquê de as forças armadas demandarem offsets: eles se tornaram tão comuns nas últimas décadas que o comprador

assume que a empresa vendedora já os antecipou e embutiu seu custo no preço do sistema oferecido (MARKOWSKI; HALL, 2004, p. 52). Uma vez que se vai pagar por eles de qualquer modo, é melhor então cobrá-los (*idem*). O custo total do gerenciamento desses acordos de compensação – estimam industriários norte-americanos – é de algo em torno de oito por cento (8%) do valor total do contrato de exportação (MARKUSEN, 2004, p. 77).

A questão dos custos embutidos dos offsets gera ainda outra pergunta de razoável recorrência na literatura, particularmente por autores críticos desse tipo de acordo: por que, em lugar de demandar compensações, os governos compradores não negociam um desconto equivalente no preço do sistema? Os defensores dessa proposição costumam se apoiar no “controverso programa de compensações” que a República da África do Sul buscou implementar em 1999 (MATTHEWS, 2004, p. 97). Ele se consistiu da iniciativa de adquirir 30 bilhões de Rands (4,8 bilhões de dólares no câmbio da época) em equipamento militar de vários tipos para as três forças. O governo sul-africano afirmava que os offsets derivados do programa somariam até 104 bilhões de Rands (mais do triplo do valor despendido, portanto) e gerariam mais de 65.000 empregos ao longo de sete anos (DUNNE; LAMB, 2004, p. 284). Houve expectativa e comoção pública em torno desse pacote devido à crise econômica e altas taxas de desemprego das quais padecia a África do Sul naquele momento. O programa, todavia, foi envolto em múltiplas denúncias de corrupção e os benefícios sociais e econômicos ficaram aquém do pretendido (*ibidem*, pp. 288-289). Isso levou diversos autores a criticarem o programa (MARKUSEN, 2004, p. 61; DUNNE; LAMB, 2004, p. 284; BATCHELOR; DUNNE, 2000, p. 20) e afirmarem que:

Compras “off the shelf” teriam sido mais baratas e teriam permitido ao governo alocar o dinheiro economizado em incentivos à transformação de indústrias relacionadas com a defesa. Isso teria permitido desenvolver áreas da economia com maior potencial de crescimento econômico e criação de emprego, lidando assim de forma mais eficaz com os elevados níveis de desemprego (BATCHELOR; DUNNE, 2000, p. 24. Tradução nossa¹⁴).

Markowski e Hall (2004, pp. 52-53) argumentam que um governo, ao exigir offsets, está buscando apenas maximizar para si o benefício da transação, tal qual

¹⁴ “Off the shelf purchases would have been cheaper and would have allowed the government to allocate the savings to encourage conversion in defense related industries. This would have allowed it to develop those areas of the economy with the highest potential for economic growth and job creation, thereby dealing more effectively with the current high levels of unemployment”.

qualquer ator econômico racional. Todavia, ao necessariamente demandar offsets “in kind” (na forma de um produto ou serviço) quando um desconto monetário de valor superior à compensação está disponível, o Estado está na verdade prejudicando seu melhor interesse.

Embora não se possa negar o mérito das críticas de Batchleor e Dunne e de Markowski e Hall, elas esbarram no problema, já mencionado anteriormente, da assimetria de informação, opacidade dos acordos internacionais e risco de comportamento oportunista por parte da firma estrangeira. Conjugados, eles tornam difícil para o Estado comprador mensurar se o desconto no preço que lhe é proposto efetivamente supera os benefícios que colheria com o offset “in kind”.

Um último conceito que convém introduzir nesta sessão é o de “banco de créditos de offset”. Embora não o defina exatamente como um banco comercial tradicional, Ron Matthews (2004, pp. 98-99) chama atenção para a necessidade de permitir às grandes exportadoras de armas que acumulem (“to bank”) créditos de offset que lhes sejam outorgados. Tal sistema forneceria estímulo para que elas assumam compromissos de mais longo prazo – posto que isso influi em suas expectativas de ganhar contratos futuros – e sejam, por extensão, mais diligentes no cumprimento de obrigações assumidas. Um sistema de banco facilita ainda a que esses offsets se estendam por períodos mais longos e abarquem variados projetos correlatos, em lugar de apenas um único; feito com o intuito exclusivo de cumprir uma obrigação contratual.

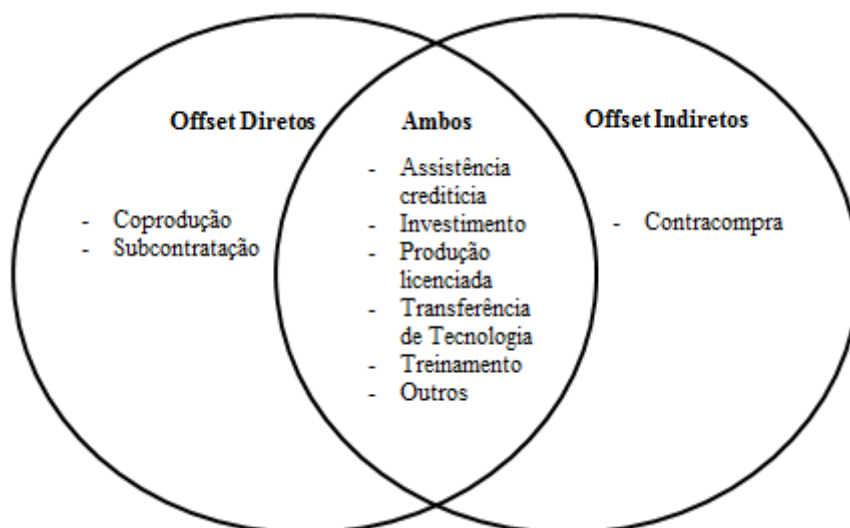
A noção de um “banco de offsets” abre ainda a perspectiva de uma gestão integrada, quiçá colegiada, entre as três forças singulares. Isso permitiria, por exemplo, que os créditos devidos à Marinha por uma empresa hipotética sejam exercidos em um projeto já em desenvolvimento (por força de um contrato anterior) com a Força Aérea. Embora seja possível vislumbrar algum nível de disputa interinstitucional, esse modelo de gestão facilita o desenvolvimento de uma relação de longo prazo entre companhia estrangeira e Estado/Ministério da Defesa importador.

1.3.2 Offsets diretos e indiretos: fundamentos conceituais

Como visto anteriormente no Decreto 7.546/2011, offsets podem se apresentar em várias modalidades distintas. As quais, por sua vez, podem ainda estar relacionadas ao objeto do contrato original ou não. Como mostra a figura abaixo, adaptado do último relatório (março de 2015) do BIS, offsets de coprodução e subcontratação são

necessariamente diretos, ao passo que os de “contracompra” são invariavelmente indiretos. As demais formas; assistência creditícia, investimento, produção licenciada, transferência de tecnologia e treinamento (entre outras que dependem apenas da inventividade dos negociadores) podem ser tanto diretos quanto indiretos. A literatura e a empiria sugerem, todavia, que há “associações preferenciais”. Offsets diretos costumam se apresentar de duas formas; transferência de tecnologia e demandas por “conteúdo local”. Já offsets indiretos costumam vir nas formas de contracomércio e “bundling” (ou “venda associada”). Nesta sessão serão analisados os fundamentos conceituais e a racionalidade que orientam a opção por compensações diretas ou indiretas, debatendo separadamente as quatro categorias postas acima. Serão explicitadas também as críticas feitas a uma ou outra forma e as condicionantes eventualmente elencadas como necessárias para seu sucesso. Cabe mencionar uma vez mais que as taxonomias e definições apresentadas não são unanimidade entre estudiosos e nem pretendem englobar integralmente a multiplicidade de formas que offsets podem assumir.

Figura1 – Diagrama de Venn para modalidades comuns e exclusivas de offsets diretos e indiretos



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Estados Unidos (2015, p. 28)

1.3.2.1 Conteúdo local e transferência de tecnologia

Aquilo que se decidiu neste trabalho chamar de conteúdo local compreende as práticas usualmente utilizadas para deslocar carga de trabalho do Estado desenvolvedor

do sistema de defesa para o Estado importador do mesmo. Essa nomenclatura abarca, portanto, os offsets de coprodução, licenciamento de produção e subcontratação.

Observemos a maneira como o BIS os define:

Coprodução: Transações que são baseados em acordos de governo a governo autorizando a transferência de tecnologia para permitir que empresas estrangeiras fabriquem a total ou parcialmente artigos de defesa [...].

Produção licenciada: Produção em solo estrangeiro de um artigo de defesa [...] baseada na transferência de informações técnicas no âmbito de acordos comerciais diretos entre o fabricante [...] e um governo ou produtor estrangeiro. [...] Além disso, a produção licenciada envolve quase sempre uma parte ou componente de um sistema de defesa, ao invés de um sistema de defesa completo.

Subcontratação: No contexto de offsets, a subcontratação é a produção no exterior de uma parte ou componente de um artigo de defesa [...]. A subcontratação não envolve necessariamente o licenciamento de informação técnica. Em vez disso, ele geralmente é um acordo comercial direto entre o contratante principal e um produtor do país comprador (ESTADOS UNIDOS, 2015, pp. 28-30. Tradução nossa¹⁵).

De maneira bastante semelhante, assim define o Departamento da Indústria de Defesa (COMDEFESA) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) esses mesmos conceitos:

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. É o caso da HELIBRÁS na produção dos helicópteros de tecnologia francesa.

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. Caso atualmente visto no programa PROSUB junto à DCNS (FIESP, 2012, p. 04).

Observe-se que, por essas definições, offsets de coprodução possuem eminente caráter governamental, frequentemente dependendo da assinatura de documentos como

¹⁵ “**Co-production:** Transactions that are based upon government-to-government agreements authorizing the transfer of technology to permit foreign companies to manufacture all or part of [...] defense articles. **Licensed Production:** Overseas production of a [...] defense article based upon transfer of technical information under direct commercial arrangements between a [...] manufacturer and a foreign government or producer. Licensed production is not pursuant to a co-production government-to-government MOU. In addition, licensed production almost always involves a part or component for a defense system, rather than a complete defense system. **Subcontracting:** In the offset context, subcontracting is the overseas production of a part or component of a U.S.-origin defense article. The subcontract does not necessarily involve license of technical information. Instead, it is usually a direct commercial arrangement between the defense prime contractor and a foreign producer”.

Cartas de Oferta e Aceite (“Letters of Offer and Acceptance”; LOA) e Memorandos de Entendimento (“Memorandum of Understanding”; MOU) entre órgãos governamentais (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 28). Já os de subcontratação baseiam-se em explorar competências já existentes na base industrial do comprador, em lugar de buscar criá-las (como sugerem as duas outras formas). Como variante de uma política de conteúdo local, podemos citar ainda offsets de montagem parcial ou final (“subassembly” e “final assembly”) do sistema adquirido. O caso da compra de blindados Piranha – fabricados pela General Dynamics – pelo governo das Filipinas é um exemplo de offset orientado à montagem final em solo local (MATTHEWS, 2004, p. 97). Embora seja inegável que essa opção gere empregos e implique em algum conhecimento de integração de sistemas e gerenciamento de cadeia produtiva, ela parece ser preferida por países cujas bases industriais de defesa estão em nível tanto mais embrionário quando comparadas às daqueles que optam pela efetiva fabricação (parcial ou total) do sistema adquirido. Offsets de conteúdo local estão entre os mais atacados pelos autores críticos dos acordos de compensação. Seus argumentos orientam-se pela racionalidade do “estímulo à ineficiência”. Segundo esses acadêmicos, para suprir um item de um complexo produto de defesa, a empresa local necessitará desenvolver novas capacidades. Esse processo envolve uma curva de aprendizagem dentro da qual haverá erro e, possivelmente, problemas com custo e desempenho. Uma vez que eles estejam superados e o item seja fornecido, persiste ainda a questão do que fazer com essa nova qualificação – expressa em novas ou adaptadas bancadas, laboratórios e/ou linhas de montagem, bem como em capital humano – uma vez que esteja concluído do contrato de compensação. Dificilmente o fabricante local será competitivo internacionalmente, posto sua escala provavelmente ser menor do que a da firma estrangeira que fabricava originalmente o referido produto ou componente. O Estado importador, nessa situação, financiou o aprendizado de uma empresa e, com isso, aumentou o custou total da aquisição (eventualmente reduzindo o número total de unidades adquiridas) sem colher benesses além da geração pontual e cronologicamente limitada de emprego (MARKOWSKI; HALL, 2004, pp. 48-50). Repete-se, então, o argumento já apresentado anteriormente de que a diferença dos custos de aquisição com e sem offsets poderia ser empregada em setores mais eficientes em geração de empregos e/ou divisas. É evidente que, em um esforço de convencimento, o Estado importador pode argumentar que suas empresas são potencialmente competitivas e capazes de se integrarem à cadeia global de suprimento das grandes multinacionais do setor. Nessas condições, o offset é necessário para

corrigir falhas de informação e superar barreiras políticas à compra de produtos de suas companhias.

Precisa-se reconhecer que há solidez teórica na argumentação dos autores críticos. O que revelam, então, a empiria e as evidências estatísticas? Segundo relatório do “Bureau of Export Administration”, órgão que antecedeu o BIS¹⁶, em torno de um terço de todos os componentes importados de aeronaves militares norte-americanas podem ser resultado direto de offsets. Esse número não leva em conta o efeito cumulativo de offsets passados, o que significa que esse percentual pode ser ainda mais elevado (ESTADOS UNIDOS, 1999, pp. 02-03). Exemplo de que offsets pontuais podem levar a um relacionamento permanente é o caso da cooperação entre a holandesa DAF e a norte-americana General Dynamics (GD). A DAF foi subcontratada para fornecer os trens de pouso dos caças F-16 que a Real Força Aérea Holandesa adquiriu à General Dynamics; o fabricante dessa aeronave à época¹⁷. Posteriormente, a firma holandesa passaria a fornecer esse item aos caças vendidos pela GD a outros países no mercado internacional, chegando, finalmente, a vendê-lo aos demais fabricantes de aeronaves concorrentes da General (HAMMOND *apud* MARKUSEN, 2004, p. 31).

Faltam, todavia, mais evidências empíricas. Portanto, não se pode afirmar que esse exemplo de sucesso seja representativo da média do que acontece com empresas que se beneficiam de offsets de conteúdo local. A crítica de Markowski e Hall, de sua feita, parece lógica. Sua robustez teórica sugere que o problema de não efetividade (isto é, da não sobrevivência no médio prazo das novas capacidades adquiridas) deve ser recorrente e possivelmente reflete o que sucede na maioria dos casos. Não se pode ignorar, por outro lado, o dado apresentado pelo “Bureau of Export Administration”. O mero volume das aquisições norte-americanas é suficiente para transformar o supracitado “um terço” em um dado relevante sobre que papel os offsets podem ter na integração das empresas de defesa de países emergentes e potências médias às cadeias de suprimento dos grandes fabricantes mundiais.

Há uma última observação a se fazer quando se discute políticas de compensação que buscam deslocar carga de trabalho para o Estado importador. É necessário ter clareza quanto ao critério que define “conteúdo local”: localização geográfica da planta fabril ou controle acionário. Markowski e Hall (2004, p. 53)

¹⁶ Para informações sobre a história, atribuições e controvérsias envolvendo o Bureau of Industry and Security ver <<http://www.allgov.com/departments/departament-of-commerce/bureau-of-industry-andsecurity?agencyid=7129>> Acesso em 14 de jun. de 2015.

¹⁷ Hoje ela se encontra no portfólio da Lockheed Martin.

chamam atenção para o fato de que um integrador de sistemas local pode adquirir boa parte de seus insumos de firmas estrangeiras, ao passo que uma subsidiária de uma empresa estrangeira pode efetivamente fabricar no Estado importador, utilizando para tanto mão de obra e suprimento locais. Essa dicotomia parece refletir-se inclusive nas políticas brasileiras. A lei 12.598/2012 cria a figura da “Empresa Estratégica de Defesa (EED)”, a quem cabem benefícios, e estipula, entre outros critérios, que para receber tal certificação uma companhia deve:

[...] assegurar, em seus atos constitutivos ou nos atos de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia geral número de votos superior a 2/3 (dois terços) do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes (BRASIL, 2012, p. 02).

Ainda assim, a ARES Aeroespacial e Defesa – uma companhia cujo controle acionário cabe à israelense Elbit Systems¹⁸, que a adquiriu em 2010 – é listada na página da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança¹⁹ (ABIMDE) como uma “Empresa Estratégica de Defesa”. Não cabe aqui valorar o fato de uma empresa controlada por outra estrangeira ser classificada como estratégica ou debater possíveis brechas na redação da lei. Pretende-se apenas enfatizar que as “dificuldades e imprecisões” a que aludem os autores para definir o que caracteriza o conteúdo local já podem ser observadas hoje no caso brasileiro.

A outra forma de compensação direta que se optou por debater neste capítulo é a frequentemente alardeada transferência de tecnologia (por vezes usaremos a notação “ToT”, de “transfer of technology”, bastante comum na literatura estrangeira). Esse termo vem se tornando gradativamente mais recorrente – tanto por parte de agentes do governo comprador, quanto da empresa exportadora – devido ao fato de gerar naquele que o ouve (usualmente políticos críticos e eleitores preocupados com outros problemas prementes, como saúde, alimentação e educação) a expectativa de que uma dada aquisição de defesa gerará benefícios de longo prazo, contornará tradicionais mecanismos de cerceamento tecnológico e induzirá transformações significativas na capacidade industrial do país importador. Essa “popularização” do termo pode levar a uma visão acrítica desse tipo de acordo. Sua consequência é o recurso a termos fáceis

¹⁸ De acordo com a página da própria Elbit Systems:

<<http://ir.elbitsystems.com/phoenix.zhtml?c=61849&p=irol-newsArticle&ID=1511348>> Acesso em: 17 jun. 2015.

¹⁹ Ver <<http://www.abimde.org.br/informative/eed>> Acesso em: 17 jun. 2015.

como “transferência irrestrita de tecnologia” ou “acesso total ao código-fonte”, como se bastasse sua redação em um contrato para garantir que eles serão cumpridos e que os problemas estruturais de desenvolvimento científico-tecnológico do importador serão resolvidos.

Para evitar o senso comum, deve-se recorrer ao rigor conceitual. É necessário, portanto, começar definindo claramente o que são ciência e tecnologia, posto que offsets de ToT são usualmente justificados pelo benefício que trarão nessas áreas.

Ciência é aqui entendida como “uma atividade dirigida à aquisição e ao uso de novos conhecimentos sobre o Universo, compreendendo metodologia, meios de comunicação e critérios de sucesso próprios” (LONGO, 2007, p. 111). Já tecnologia é conceituada como “o conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços” (*ibidem*, p. 112). As diferentes definições de ToT não necessariamente partem de acepções claras do que é tecnologia conforme Longo a define. Observe-se a definição do BIS:

Transferência de Tecnologia: Transferência de tecnologia que ocorre como resultado de um acordo de offset e que pode assumir a forma de **pesquisa e desenvolvimento realizados no estrangeiro, assistência técnica prestada à subsidiária ou joint venture no exterior**, ou de outras atividades no âmbito de acordos comerciais diretos entre contratante principal (“main contractor”) e uma entidade estrangeira (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 30. Tradução e grifo nossos²⁰).

A FIESP oferece uma definição mais ampla:

Transferência de tecnologia: Ocorre através de **investimentos específicos, como P&D, assistência técnica, treinamento e mesmo formação de centro de P&D científico**. São acordos feitos pelo Governo comprador diretamente com os fornecedores estrangeiros, e tem 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 (FIESP, 2012, p. 04).

²⁰ “**Technology Transfer**: Transfer of technology that occurs as a result of an offset agreement and that may take the form of research and development conducted abroad, technical assistance provided to the subsidiary or joint venture of overseas investment, or other activities under direct commercial arrangement between the defense prime contractor and a foreign entity”.

O aspecto da realização de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e prestação de assistência são, compreensivelmente, comuns a ambas as conceituações. Além da menção clara ao objetivo último de aumentar “o nível tecnológico do país” “sem arcar com todos os custos”, outro ponto se destaca na definição da FIESP: a menção ao fato de que o licenciamento da produção também constituiria uma forma de ToT porque ele permite o domínio das “técnicas envolvidas no processo”. Há, portanto, uma mescla nos significados de “tecnologia” e “técnica”. Longo, por sua vez, as diferencia mais assertivamente. A partir de seus escritos, define-se técnica como: o conjunto de procedimentos e instruções – de base puramente empírica e intuitiva – orientados à produção e operação de um determinado bem ou serviço. O autor conclui que há uma diferença fundamental entre os dois conceitos e que “as instruções, o saber apenas como fazer (*know how*) para produzir algo, e não porque fazer (*know why*), é o que se deve entender por *técnica*.” (LONGO, 2007, p. 112). Essa confusão conceitual, parece-nos, perpassa igualmente a literatura e as políticas públicas de compensação, possivelmente comprometendo a consecução de seu objetivo.

Há autores que chamam a atenção para ainda outro problema. Se tecnologia é definida como um conjunto de conhecimentos, ela é um bem imaterial. Cabe questionar, portanto, seu caráter de “transferibilidade” (DUMAS, 2004, pp. 23-24). O autor parece conceder que esse conhecimento até é transferível por meio de programas de treinamento, mas a eficácia deles não é um dado automático. A capacidade de “absorção de tecnologia” (e não de “transferência”) varia de país para país, de indústria para indústria, e está condicionada a outros fatores, como o nível de preparo da força de trabalho local e uma redação cuidados dos contratos. Mesmo nessas condições, o offset de ToT se justificaria apenas caso, por seu intermédio, se aumentasse o nível de capacitação de novos operários, técnicos e engenheiros. A oferta de treinamento para mão de obra já qualificada e experiente, diz Dumas, apenas exacerba o problema de escassez de capital humano capacitado; recorrente em países emergentes (*idem*).

Ron Matthews identifica três “fatores decisivos” (MATTHEWS, 2004, p. 96) para o sucesso da absorção de tecnologia pela indústria local. O primeiro é a posse de uma força de trabalho já qualificada e “altamente treinada”. O segundo é a existência de uma base industrial inovadora e diversificada, estruturada em “clusters” de empresas de alta tecnologia integradas vertical e horizontalmente. O terceiro é a capacidade de “evoluir tecnologias locais onde direitos de propriedade intelectual puderem ser conferidos”.

Se o intuito do Estado importador efetivamente for obter a capacidade de desenvolvimento autônomo, a absorção/transferência de tecnologia via contrato de offset é apenas a segunda de três etapas. A primeira é a definição de uma estratégia e a redação de uma política que explicitem quais são seus objetivos e quais setores serão contemplados; isto é, se offsets militares serão usados para desenvolver uma indústria de emprego militar ou se a opção será diferente (militar para indústria civil; civil para militar; ou civil para civil).

Uma vez definida a estratégia (1ª etapa) e observados os condicionantes para absorção tecnológica (2ª), passa-se ao terceiro estágio, que é o desenvolvimento de competitividade industrial. Segundo Matthews, para que este seja bem-sucedido, deve haver uma “cultura de pesquisa e desenvolvimento”. Sem ela, os conhecimentos e habilidades infundidos na indústria local via offset não serão reinvestidos e reutilizados, rapidamente diluindo os ganhos do acordo compensação. Por outro lado, tal conhecimento gerará benefícios de longo prazo se o país receptor tiver uma “robusta e bem formulada Política de Ciência e Tecnologia” (*idem*). Esse argumento leva Matthews à afirmação de que mesmo países como a Alemanha e o Japão, que décadas atrás teriam se desenvolvido tecnologicamente utilizando offsets, o teriam feito mesmo sem eles. O argumento proposto é o de que foram outros condicionantes de ordem política e cultural os responsáveis por tal avanço. Offsets teriam sido, então, um acessório; não o elemento causador de tal avanço (*ibidem*, p. 97). Embora o autor não o declare, parece que seu raciocínio é orientado pela teoria das vantagens comparativas do modelo liberal smithiano. É válido apontar, então, que competências e vantagens comparativas não são estáticas; ao contrário, elas são dinâmicas e podem ser aprendidas (Taylor, 2011, p. 19). O modelo teórico de Matthews tem valor como instrumento para a compreensão e análise da opção por offsets de ToT, mas não deve ser interpretado por nacionais de países emergentes como um desestímulo aos esforços de criação de capacidade autônoma de desenvolvimento científico e tecnológico.

Apresentado o debate teórico-conceitual, cabe perguntar: o que revela a evidência empírica sobre o papel da transferência de tecnologia na capacitação da BID do país que a demanda? As conclusões são dúbias. Matthews limita-se a afirmar que há “frágil evidência” que países detentores de BIDs mais maduras podem se beneficiar de offsets para desenvolver inovações incrementais (MATTHEWS, 2004, p. 99). Para exemplificar essa proposição, ele cita o caso do helicóptero de combate Apache (norte-americano) fabricado na Inglaterra para Royal Air Force, cujos radar, turbina e sistema

de contramedidas são superiores aos do original. A Embraer é uma empresa que, supostamente, beneficiou-se de transferência de tecnologia para adquirir novas capacidades e desenvolver produtos de amplo sucesso comercial. Embora seja inegável que offsets tiveram impacto positivo para a ocupação de sua capacidade fabril, não há consenso sobre se “os dois grandes saltos tecnológicos da empresa” – o Xavante e o AMX – estão relacionados a operações de offset (RZEZINSKI; SERRADOR, 2004, pp. 152-153). Estudos de caso sobre o tema serão tratados com maior profundidade no Capítulo III.

1.3.2.2 Contracomércio e “bundling”

O conceito de contracomércio é possivelmente um dos que mais varia na literatura. Como já visto na introdução deste capítulo, alguns autores consideram que offsets são apenas umas das formas de contracomércio, que compreenderia uma série de outras práticas como “contra compra” e troca (ou “barter”) em todas as suas variações (“simple barter”, “clearing arrangement” e “switch trade”) (BALAKRISHNAN, 2007, p. 23). De modo geral, porém, contracomércio é definido como uma forma de offset que compreende três práticas distintas; troca; contra compra (Counterpurchase); e recompra (“buyback”). É nesses termos que tanto a FIESP quanto Mirus e Yeung o definem. Diz a FIESP:

Countertrade:

Troca (Barter): Troca de mercadorias ou produtos que substituem o pagamento em dinheiro.

Buy-Back: A exportadora se compromete a adquirir produtos fabricados a partir do produto negociado [...].

Contra compra: Acordo entre Estado e fornecedor, que se compromete a comprar uma porcentagem do contrato em produtos do país e revendê-los a terceiros (FIESP, 2012, p. 04).

Já Mirus e Yeung escrevem:

Troca: A troca direta de bens e serviços, concluído de forma quase simultânea.

Contracompra: A suposição por um exportador de uma obrigação transferível através de um contrato separado, porém vinculado, a aceitar como pagamento total ou parcial bens e serviços do importador ou país importador. O contrato geralmente estipula um período durante o qual a contra compra deve ser concluída e os bens e serviços recebidos em troca são pré-especificados, sujeitos à disponibilidade e alterações feitas pelo país importador. **Em essência, contra compra representa uma troca**

intertemporal de bens e serviços ou o agrupamento de duas transações, tanto no presente quanto no futuro.

Recompra: Um acordo em que um exportador de máquinas e equipamentos se compromete a comprar de volta no futuro parte da produção derivada dessas exportações, como pagamento total ou parcial. A característica distintiva aqui é a conexão vertical entre as trocas atual e futura. Outra diferença importante das contracompras é que “buybacks” normalmente se estendem por um período mais longo de tempo, possivelmente 15-20 anos (Mirus e Yeung, 2001, p. 03. Tradução e grifo nossos²¹).

Embora bastante semelhantes, há diferenças entre essas definições. Observe-se que Mirus e Yeung colocam a temporalidade como principal critério de diferenciação entre “barter” e “counterpurchase”. A primeira é imediata, ao passo que a segunda pode ser exercida ao longo de períodos maiores de tempo. Já a FIESP, aparentemente, as distingue pelos atores envolvidos. A contracompra acontece “entre Estado e fornecedor”. Por exclusão, conclui-se que um “barter” é feito entre Estados, apenas. Este não parece um raciocínio forçoso, posto ser usual que a venda de complexos sistemas de armas seja intermediada pelo governo onde se situa o exportador, que frequentemente é ele também uma empresa pública. Persiste, a despeito dessas diferenças, a noção de “countertrade” como uma permuta de bens e serviços, usualmente não relacionados ao objeto original do contrato (um offset indireto, portanto).

“Buybacks” seriam exceções a essa tendência na medida em que o produto recomprado pelo exportador derivaria dos bens de capital originalmente adquirido pelo importador. Poder-se-ia argumentar, portanto, que o “buyback” constituiria um offset direto. Adicionalmente, essa recompra seria, em si, uma operação comercial padrão; uma parte fornece um produto, a outra retribui com moeda. Isso contraria aquele que, parece ser um dos aspectos essenciais do comércio: a desmonetização – parcial ou integral – de uma transação. Até aonde foi possível chegar na análise dos estudos de caso presente na literatura, não foi encontrada uma ocorrência de “buyback”. Episódios como os mencionados anteriormente, em que o beneficiário de um offset de conteúdo

²¹ **Barter:** The direct exchange of goods and services, completed nearly simultaneously. **Counterpurchase:** The assumption by an exporter of a transferable obligation through a separate but linked contract to accept as full or partial payment goods and services from the importer or importing country. The contract usually stipulates a period during which the counterpurchase is to be completed, and the goods and services received in return are pre-specified, subject to availability and to changes made by the importing country. In essence, counterpurchase represents an inter-temporal exchange of goods and services or the bundling of two transactions, namely current buying and future selling. **Buyback:** An agreement by an exporter of plant and equipment to take back in the future part of the output produced by these exports in full or partial payment. The distinguishing feature here is the vertical link between the current and the future exchanges. Another important difference from counterpurchase is that buybacks usually stretch over a longer period of time, possibly as long as 15-20 years.

local passa a ser um fornecedor global, não foram chamados pelas partes envolvidas de “buybacks”. Eles derivaram da competitividade das empresas beneficiadas, e não de um compromisso de longo prazo assumido pelo exportador original. Complementarmente, eles resultaram da aquisição de plataformas (aeronaves, navios...) ou sistemas acabados (radares, armamento...) e não de “máquinas e equipamentos” utilizados na fabricação de outros produtos. Parece, portanto, que os “buybacks” são menos relevantes ao estudo de offsets vinculados às aquisições de defesa do que as outras formas de compensação supracitadas.

Dito isso, cabe perguntar: por que o importador exigiria offsets de contracomércio? Três razões já foram explicitadas: preservar divisas internacionais; contornar problemas de câmbio sobrevalorizado; e esconder a prática de “dumping”. Há, porém, uma outra. Esse tipo de offset pode ser usado para induzir a formação de demanda e criar mercados que não existiriam (ou seriam menos lucrativos) sem eles (DUMAS, 2004, p. 25-26). Eles se justificam, ainda, quando há a necessidade de contornar toda a miríade de barreiras (tarifas, subsídios, normas técnicas, etc.) de que governos e entes privados dispõem para limitar ou impedir o comércio. Esses acordos de compensação podem ser, portanto, parte integrante da estratégia de internacionalização de um determinado produto ou segmento econômico. Esse raciocínio se aplica, particularmente, às contracompras conforme a FIESP as define; em que os produtos designados serão revendidos a terceiros (e não consumidos, distribuídos ou de qualquer outra forma dispostos pelo Estado exportador).

A possibilidade de a empresa exportadora conseguir auferir lucro nessa revenda, todavia, é bastante reduzida. O mais provável é que a operação gere algum prejuízo (MARKOWSKI; HALL, 2004, p. 48). Portanto, ao demandar um offset de contracomércio, o comprador parte do pressuposto que a empresa exportadora assumirá esse prejuízo, aquiescendo, na prática, com uma redução parcial do lucro que teria com a operação de exportação. O quão disposta essa companhia estará em contrair os ganhos que auferiria, depende do grau de “poder relativo de mercado”²² que o Estado possui sobre ela (*idem*). Esse poder depende do tamanho do contrato (quanto maior ele for, maior o faturamento absoluto e maior a disposição da empresa) e do quão acirrada é a concorrência (quanto menos fornecedores e mais próximo de um monopólio for mercado, menos disposta ela estará). Se o poder relativo de mercado do importador for

²² “Relative market power”.

pequeno ou se a empresa estrangeira antecipar a cobrança desse contracomércio, o mais provável é que ela embute o prejuízo estimado no preço final do produto, virtualmente anulando o benefício do offset (*idem*). Diz-se “virtualmente” porque, uma vez superadas as supracitadas barreiras, é possível que o intento original seja alcançado e se crie mercado e demanda onde antes eles não existiam. Assim, a despeito do prejuízo inicial, esse offset gerará outras vendas no médio e longo prazo. Nessa situação, o saldo líquido para Estado importador que exigiu o offset seria positivo.

Autores críticos do contracomércio apontam nele dois problemas. O primeiro é o de que esses offsets não criam comércio, apenas o deslocam. Jurgen Brauer (2004, p. 60) ilustra essa posição com um exemplo hipotético. Considere-se que a África do Sul importa um produto de defesa qualquer de um país europeu por 30 bilhões de Rands e cobra dele um offset comercial indireto de 100%. Esse país europeu aquiesce e passa a importar esse mesmo valor em vinho e frutas da África do Sul. Gerou-se nova demanda, aparentemente. Todavia, diz Brauer, esses produtos deixaram de ser importados do Chile. O que houve, então, foi o deslocamento e não a criação de comércio. Dali a um ano, o Chile pode comprar um produto de defesa desse mesmo país europeu e fazer uma exigência idêntica de offset. Ocorre, então, um novo deslocamento de comércio, dessa vez em prejuízo dos sul-africanos. O saldo líquido para eles nesse caso é, na melhor das hipóteses, neutro. Ele pode inclusive ser negativo se a expectativa do offset fez o fornecedor europeu aumentar o preço de seu produto. O argumento de Brauer, ainda que não declaradamente, baseia-se no modelo liberal de eficiência. Ele parte do princípio de que o item favorecido pelo offset, nesse caso os vinhos e frutas, já seria comprado pelos europeus caso fossem competitivos. Embora coerente, esse argumento ignora a assimetria de informação e barreiras artificiais que offsets podem mitigar, e o grau de elasticidade dos produtos. Embora vinho e frutas sejam inelásticos no referido exemplo, é possível que o país importador deseje promover internacionalmente produtos de caráter mais elástico. Neste caso, a oferta extra pode efetivamente induzir a criação de demanda.

O segundo problema elencado pelos críticos do contracomércio é o da “deseconomia de escopo”. Economia de escopo é aquela que um fabricante obtém por produzir e comercializar produtos que tenham substancial grau de afinidade entre si. O argumento nesse caso é o que de uma indústria que atua na área de defesa será menos eficiente na comercialização de um bem (qualquer que seja sua natureza) do que o seu produtor original (TAYLOR, 2004, p. 37; BRAUER, 2004, p. 60). Embora lógico do

ponto de vista teórico, a falta de transparência comum nesse tipo de offset torna difícil mensurar adequadamente o impacto que essa “deseconomia” exerce no custo final de revenda (DUMAS, 2004, p. 25).

A outra forma de offset indireto a ser discutida nessa sessão é o “bundling”. “Bundling” é a venda combinada (ou “em pacote”) de um dado produto ou serviço. No contexto específico de offsets, dá-se o nome de “bundling” aos acordos de compensação por meio dos quais o Estado comprador demanda da empresa exportadora que forneça um produto correlato ao negociado, porém de origem distinta. Entenda-se nesse caso que ele pode vir de um terceiro país ou de outro fabricante no mesmo país do exportador. Normalmente, requer-se o “bundle” (“ajuntamento” ou “empacotamento”) de um produto com afinidade técnica e/ou operacional ao que foi adquirido; por exemplo, equipamento de auxílio à navegação aérea quando da compra de aeronaves, ou estrutura de replicadores quando dá aquisição de rádios táticos. A lógica que orienta o pedido do “bundle” é o de que a economia de escopo que o exportador tem por adquirir habitualmente sistemas relacionados ao seu incorrerá em um custo final menor do que o importador teria se comprasse ambos os sistemas separadamente (MARKOWSKI; HALL, 2004, pp. 51-52). Essa economia de escopo deriva tanto da afinidade técnica entre os sistemas quanto da redução dos custos administrativos que a companhia estrangeira é capaz de obter. O governo comprador espera apropriar-se da economia na forma de um desconto no preço final do pacote (*idem*). Alternativamente, segundo os autores, há também casos em que o importador raciocina com a possibilidade de que o exportador abaterá de sua taxa de lucros o custo associado ao produto de origem terceira. De maneira análoga ao que ocorre no contracomércio, o quão factível essa possibilidade se provará depende do grau de poder relativo de mercado que uma parte tem sobre a outra. Por fim, dizem eles, há inclusive governos que operam sob a “crença ingênua” de que obterão os produtos “extras” sem nenhum custo, hipótese na qual seu preço seria integralmente abatido da taxa de lucro do exportador (MARKOWSKI; HALL, 2004, p. 52).

A última pergunta se fazer sobre as diferenças entre offsets diretos e indiretos é: qual das duas formas é melhor para a indução de desenvolvimento econômico? Para Lloyd Dumas (2004, pp. 25-27), offsets diretos podem ter efeito positivo sobre o crescimento econômico, na medida em que promovem a geração local de empregos. Todavia, aponta o autor, em última instância eles apenas mitigam parcialmente o efeito deletério de gastos militares sobre o nível geral de bem estar dos cidadãos. Segundo ele,

embora o dispêndio com forças armadas gerem um ambiente de segurança favorável à atividade econômica, em países em desenvolvimento e sem ameaças iminentes, ele apenas exacerba a escassez interna de capital necessário ao investimento em outras áreas (*ibidem*, p. 18). Os únicos offsets capazes de gerar desenvolvimento – e não apenas crescimento – econômico são os indiretos. Mesmo nas ocasiões em que o vendedor concorda em fazer um investimento como contrapartida, ele só se justificará se o capital para tanto for captado fora do país comprador, aumentando seu total agregado na economia. Acordos de compensação “ideais”, então, além de indiretos, devem trazer novos fluxos de capital e tecnologias apropriadas, desenvolver habilidades na força de trabalho doméstica e criar novos mercados (*ibidem*, p. 23).

Como se pôde observar, há confusão conceitual e dissenso teórico quanto a tudo que envolve offsets e a miríade de formas que eles podem assumir. Por extensão, o formato que uma política pública de compensação deve ter também se distancia da unanimidade intelectual. Com o intuito de auxiliar na opção do se (e quando) um Estado deve adotar políticas de offsets opcionais ou mandatórios (e ajudar a definir quais as alternativas), será apresentado a seguir um modelo teórico de apoio à decisão.

1.4 Risco e benefício: Matriz para análise de offsets mandatórios

Uma vez que os agentes do Estado comprador estejam conscientes das vantagens e desvantagens de cada modalidade de offset, ainda cabe questionar se a exigência por acordos de compensação é o curso de ação com a melhor relação custo-benefício. Para auxiliar nessa escolha e apresentar alternativas, Travis Taylor (2004, pp. 30-41) desenvolve uma matriz que correlaciona, no eixo das abscissas, o risco de uma determinada transação e, no eixo das ordenadas, o benefício antecipado pela cooperação entre empresas locais de defesa com suas contrapartes estrangeiras; sugerindo para cada cenário que surge dessa combinação diferentes políticas de aquisição.

Figura 2 – Matriz de políticas de aquisições

Benefício antecipado (de baixo a alto)	Mercados melhorados (Augmentend markets)	Offsets variáveis	Offsets mandatórios
	Concorrência regular	Contrato tipo "turnkey"	Contrato tipo "product-in-hand"
	Risco da transação (baixo, médio e alto)		

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Taylor (2004, p. 34)

Segundo Taylor, o risco é função do acesso à informação sobre qualidade, preço e desempenho do sistema negociado e do seu grau de sofisticação tecnológica. Quanto maior o conteúdo tecnológico do produto, maiores chances de comportamento oportunista por parte do vendedor. Já o benefício é função de três variáveis: da reputação da firma estrangeira; da capacidade da empresa local de alavancar seu renome e capacidade industrial-tecnológica a partir da cooperação com a exportadora; e da probabilidade de um relacionamento contínuo entre ambas uma vez findo o contrato de offset (TAYLOR, 2004, pp. 32-33).

Em situações nas quais tanto o risco transacional quanto o benefício antecipado são baixos, o que se tem é um mercado próximo da eficiência ideal do modelo econômico liberal (*ibidem*, pp. 34-35); normalmente observado quando os produtos negociados são de baixo conteúdo tecnológico. Nesse contexto, a política ideal é de uma concorrência regular, na qual o vencedor é aquele que pratica o menor preço e este é o principal – quando não o único – critério que orienta a seleção. A escolha orientada por custo funciona devido ao baixo grau de diferenciação entre os produtos ofertados.

Quando o risco transacional persiste baixo, porém antecipa-se que a indústria nacional se beneficiaria de cooperação com a estrangeira, pode ser adotada a política que Taylor chama de “mercado melhorado” ou “mercado com alianças”. Ela consiste em estimular parcerias entre firmas locais e estrangeiras sem, contudo, estabelecer um requisito formal para tanto (como seria se fossem demandados offsets). Essa abordagem possui o mérito de não gerar um custo administrativo extra, o qual decorreria de um acordo de compensação formal. O autor refere-se a essa estratégia como a de um mercado “melhorado” porque as leis do mercado ainda são a força motriz por detrás de tal colaboração, posto que apenas seriam escolhidas pela exportadora empresas locais que já possuem preço e qualidade competitivos (TAYLOR, 2004, p. 35).

Se o risco transacional é moderado e os benefícios estimados pela cooperação são exíguos, Taylor (2004, pp. 36-37) afirma que o modelo ideal é o dos contratos do tipo “turnkey” (ou “off-the-shelf”). Neste tipo de compra, o exportador fornece o produto já acabado ao Estado comprador. Essa modalidade funciona particularmente bem se os pagamentos estiverem atrelados ao desempenho do fabricante e/ou à execução exitosa de um cronograma físico-financeiro (*idem*). Assim, o risco é transferido do comprador para o vendedor, coibindo a adoção de comportamento oportunista por parte do último.

Quanto, por outro lado, os riscos transacionais são moderados, porém os benefícios da interação com a firma estrangeira são altos, Taylor recomenda uma política de offsets opcionais. Em uma política desse tipo, os agentes responsáveis pela aquisição podem escolher entre um offset ou um desconto sobre o preço inicial do sistema negociado. Ressalte-se que uma política de offsets opcionais exige que os agentes responsáveis pela compra sejam capazes de comparar “complexos custos e benefícios a serem colhidos no futuro” com uma economia de divisas a ser feita no presente (TAYLOR, 2004, p. 38). Governos sem profissionais especializados em aquisições podem provavelmente se beneficiarão mais ou de uma política de offsets mandatórios ou de uma de negociação de descontos – em lugar de uma política de offsets variáveis que combine essas duas possibilidades (*idem*).

No quinto cenário proposto, os riscos da transação são altos e os benefícios estimados são baixos. Nessa situação, Taylor recomenda o uso de contratos do tipo “product-in-hand”. Nesta modalidade, o exportador não apenas fornece integralmente o sistema negociado, como também é responsável por sua manutenção e/ou operação, pelo menos durante um estágio inicial. O pagamento total só é efetuado após um período probatório, que compreende o treinamento de pessoal local nas tarefas supracitadas. Contratos “product-in-hand” atraem um número menor de fornecedores e costumam ser substancialmente mais caros do que as outras possibilidades apresentadas, motivos pelos quais seu uso por Estados é relativamente restrito (TAYLOR, 2004, p. 40).

Quando, por fim, tanto os riscos transacionais quanto os benefícios pela interação entre firmas nacionais e estrangeiras são altos, convém adotar uma política de offsets mandatórios. Quando ela está em vigor, estabelece-se um valor mínimo (conforme assinalado anteriormente, cinco milhões de dólares é uma cifra recorrente internacionalmente) a partir do qual a agência compradora passa automática e

necessariamente a exigir acordos de compensação. Uma política de offsets mandatórios acaba por reduzir o grau de flexibilidade administrativa dos agentes responsáveis pela compra, porém traz consigo menor grau de risco moral quando comparado ao de uma política de offsets opcionais. Nesta última, os agentes do governo têm flexibilidade para escolher entre economia de recursos ou modificação de conteúdo (o offset). Como acordos de compensação afetam diretamente a indústria local, introduz-se uma variável política que atrai comportamento “rent-seeker” tanto interno (incluindo das empresas locais e funcionários públicos) quanto externo (das companhias estrangeiras e outros grupos de interesse) (TAYLOR, 2004, p. 38). Uma política de offsets mandatórios anula essa variação e, por isso, é menos suscetível à corrupção. Tal política, todavia, é justificável somente quando os produtos adquiridos possuem alto conteúdo tecnológico. Seria o caso de sistemas aeroespaciais, de telecomunicações e de tecnologia da informação (TAYLOR, 2004, p. 39). Para compras de outros setores, é improvável que offsets mandatórios sejam a opção que gera os maiores benefícios econômico-sociais a partir do dispêndio de dinheiro público (*idem*).

A matriz de Taylor denota que offsets não são o único – e dificilmente será o mais eficiente – tipo de contrato ao qual uma compra estatal pode estar associada. Caso seja feita a opção por se ater a esse modelo, offsets apenas serão empregados quando da aquisição de bens de alta tecnologia. Mesmo nesses casos, a opção por um ou outro tipo de offset depende da estratégia do Estado e dos fins que ele deseja alcançar. Os objetivos de uma política pública de compensação não são, todavia, gestados exclusivamente pela burocracia estatal. Há outros grupos de interesse cujas metas confluem na formulação de tal política e cuja identidade convém conhecer.

1.5 Grupos de interesse em uma política pública de compensação

Os objetivos de um Estado, ao demandar offsets, são variados e comumente irão além da aquisição da capacidade operacional oferecida pelo sistema de defesa adquirido. O governo comprador pode objetivar utilizar acordos de compensação para preservar seu balanço de pagamentos, gerar empregos, adquirir tecnologias específicas, promover internacionalmente um produto, estreitar laços (políticos e/ou tático-operacionais) com um país estrangeiro, entre outros. Há uma miríade de grupos de interesse que buscam influenciar o formato de uma política de offsets. São eles que pressionarão o governo a exigir, ou não, compensações e buscarão determinar de quais

tipos – se diretos ou indiretos, e qual forma dentro dessas duas categorias – eles serão. Adotou-se nesse trabalho a tipologia de grupos de interesse sugerida por Brauer (2004, pp. 56-58), eles são oito: os executivos e acionistas da empresa exportadora; os funcionários dessa empresa (constituindo, portanto, dois grupos separados); os fornecedores da companhia estrangeira; as empresas de fora do setor de defesa do país exportador; o governo do país onde se localiza a empresa exportadora; o governo do país importador; as empresas do país importador receptoras dos offsets; e os atores e instituições de países terceiros.

Os executivos e acionistas da empresa exportadora não têm seus interesses necessariamente afinados aos de seus funcionários quando o assunto são offsets. Para o primeiro grupo, tais acordos podem ser uma inconveniência administrativa e financeira. Eles reduzem a lucratividade de uma exportação, mas são também uma pré-condição para sua ocorrência. Na medida em que podem transformar-se em um diferencial competitivo, offsets deixam de ser condenados e passam a ser defendidos pela classe gerencial. Os trabalhadores, por outro lado, tendem a ser mais prejudicados. Offsets de conteúdo local (coprodução, subcontratação e produção licenciada) deslocarão carga de trabalho para o país importador, possivelmente comprometendo emprego e renda no Estado de origem. Os operários, portanto, tendem a se opor a esses acordos (BRAUER, 2004, p. 56). Os fornecedores e subcontratados da empresa exportadora, por sua vez, costumam ser os mais prejudicados. Precisamente com o intuito de evitar um conflito entre gerência e operariado e conter a redução de sua margem de lucro, os executivos buscam deslocar para o país comprador a produção de componentes e serviços ofertados por seus fornecedores, em lugar de sua própria (BRAUER, 2004, p. 56; MARKUSEN, 2004, p. 73).

Empresas alheias ao setor de defesa no país exportador podem ser prejudicadas por offsets indiretos de contracompra. Há um caso recorrente na literatura norte-americana que ilustra essa possibilidade. Na passagem da década de 1980 para a de 1990, a Northrop Company vendeu caças F-18 para o governo da Finlândia. Como contrapartida, ela aquiesceu em vender maquinário de fabricação de papel de uma empresa finlandesa chamada Valmet nos Estados Unidos para a Paper International. Uma concorrente da Valmet, a Beloit Corporation, sediada no estado de Wisconsin, estranhou a movimentação da Northrop em seu setor e acionou políticos locais para investigar a situação. A Beloit eventualmente foi a vencedora do certame, embora compelida a reduzir sua margem de lucro no negócio para quase zero (MARKUSEN,

2205, p. 75). Como consequência, o senador Russel Feingold²³ propôs (e aprovou) uma emenda ao “US Arms Export Control Act” restringindo offsets de contracompra (BRAUER, 2004, p. 57). Embora não negue os possíveis efeitos negativos das compensações, Brauer ressalta que – nesse caso em particular – o “efeito líquido” na economia norte-americana foi zero, pois o lucro que a Beloit perdeu virou poupança adicional para a Paper International (*idem*).

O governo do país onde se localiza a empresa exportadora fica em uma posição controversa. Ele, teoricamente, é o árbitro imparcial de interesses contrários. Por um lado, offsets são um estímulo à exportação e à obtenção de divisas. Por outro, eles podem prejudicar setores não relacionados, como ilustra caso da Beloit. Como os efeitos dos offsets “ricocheteiam pela economia”²⁴ (BRAUER, 2004, p. 57), eles se tornam de difícil rastreamento e mensuração. Tenderá a permanecer, portanto, uma postura de apoio, ou ao menos indiferença, à prática de acordos de compensação.

O governo do país importador é um dos principais repositórios dos supostos benefícios que offsets, tanto diretos quanto indiretos, acarretam (BRAUER, 2004, p. 58). A burocracia estatal, entretanto, é vasta e agentes de diferentes entidades podem apresentar posturas distintas. Funcionários das áreas financeira e econômica, preocupados com o balanço de pagamentos, a preservação das reservas em moeda forte e o tamanho da dívida pública, podem apoiar offsets que atuem nessas áreas. O estamento militar pode ter duas posturas. Por um lado, acordos de compensação que envolvam transferência de tecnologia e aludem a benefícios de longo prazo podem ser úteis no convencimento de diferentes da sociedade da necessidade de dispêndios vultuosos com defesa. Por outro lado, os militares podem aderir às críticas à eficiência dos offsets, desgostar do aumento no preço final que eles acarretam ou desconfiar de oportunismo do empresariado nacional. Opondo-se, portanto, à sua exigência. Esses empresários, por sua vez, tendem a ser os principais beneficiários dos offsets. Eles constituirão, portanto, o principal grupo de interesse a apoiar que eles sejam demandados (BRAUER, 2004, p. 58).

Por fim, não é possível ignorar os interesses de países terceiros. Como já assinalado anteriormente, offsets têm o poder de deslocar comércio entre países. Offsets indiretos podem, por exemplo, induzir um hipotético país “A”, exportador de um sistema de defesa, a comprar produtos agrícolas do importador, país “B”. “A” o faz em

²³ Senador do partido Democrata pelo estado de Wisconsin.

²⁴ [...] the possible effects of offsets ricochet around the economy [...].

lugar de adquirir esses alimentos de um terceiro país, “C”, que os fornecia originalmente. Distorcendo, portanto, fluxos comerciais. Offsets diretos podem ter efeito semelhante com subitens e componentes. Brauer (2004, p. 58) argumenta que acordos de compensação encorajam o bilateralismo e, por extensão, prejudicam o livre comércio e partes não envolvidas na aquisição do sistema de defesa.

Offsets afetam – de maneira adversa e nem sempre clara – diferentes grupos de interesse nos dois Estados envolvidos na transação do produto de defesa, assim como atores geograficamente distantes e politicamente alheios a esse processo. A maior parte dos estudos e elucubrações sobre os impactos desses acordos, contudo, ainda se concentram no importador. Há autores, todavia, que argumentam que offsets também afetam o exportador e que suas consequências para esse Estado são relativamente ignoradas pela literatura (MARKUSEN, 2004, pp. 66-67).

1.6 Impactos imprevistos para o país exportador

De acordo com Ann Markusen (2004, pp. 72-83), há três distorções industriais que acometem o país e a empresa que exportam um sistema de armas e cumprem uma obrigação de offset. São elas: a “hiperespecialização” no setor de defesa/aeroespacial; o prejuízo ao comércio liberal e setores não relacionados; e a transformação das empresas de defesa em “tradings”. Estas três distorções se retroalimentam mutuamente e são potencialmente acompanhadas do comprometimento, ainda que parcial, da segurança do Estado onde se encontram as empresas exportadoras.

A capacidade de projetar, produzir e exportar complexos sistemas de armas deriva de políticas públicas de formação de pessoal e de estímulo à pesquisa e desenvolvimento (MARKUSEN, 2004, p. 76). Há um número relativamente limitado de fornecedores para esse tipo de produto, que será tanto menor quanto maior for seu grau de conteúdo tecnológico. Para os sistemas mais complexos, não raramente os únicos vendedores em potencial estarão nos Estados Unidos e na Europa. À medida que geram consenso no país importador sobre a importância de realizar grandes aquisições de defesa, offsets oferecem o que a autora chama de “estímulos artificiais à exportação” em um setor já pouco liberal e beneficiado por sucesso econômico e tecnológico acumulado por décadas nos países centrais (*idem*). Quando assumem obrigações de contracompra e se propõem a revender em seus mercados domésticos produtos manufaturados no país importador, as empresas exportadoras introduzem competição que, de outro modo, não

se faria presente (ou seria menos intensa). Elas passam, então, a prejudicar setores não relacionados e a coibir o desenvolvimento de outras competências, como ilustra o caso da Beloit. Estabelece-se, então, um ciclo vicioso por intermédio do qual o prejuízo a setores terceiros retroalimenta o processo de hiperespecialização no setor de armamentos.

A essas duas distorções, soma-se a transformação de companhias de defesa em “tradings” (MARKUSEN, 2004, p. 77). “Tradings” aqui são entendidas como empresas que não atuam diretamente na manufatura de um bem, mas se encubem de conectar produtores e compradores, suprimindo lacunas de informação e atuando nas áreas de logística, transporte, armazenamento e desembaraço alfandegário. Como já exposto, esse processo ocorre quando a empresa de defesa assume obrigações de compra. Além de todas as etapas necessárias à fabricação de seus próprios produtos, essas companhias passam também a ter que gerenciar a comercialização de itens externos à sua área de especialidade. Por exemplo, uma commodity agrícola. Um dos principais riscos dessa prática é a geração de “deseconomias de escopo”, posto que o mais provável é que o país que produz e regularmente comercializa tal commodity seja mais eficiente nessa prática do que uma empresa estrangeira da área de defesa. O risco apontado por Markusen vai ao encontro da evidência empírica. É cada vez mais comum no setor, ao menos entre empresas norte-americanas, que a divisão encarregada de gerenciar contratos de offset acumule também a função de “trade development” (desenvolvimento comercial), refletindo a atribuição crescente de encontrar, nos mercados internacionais, compradores para as mercadorias produzidas por seus clientes (informação verbal)²⁵.

Deve-se mencionar, por fim, o impacto dos offsets para a segurança do Estado que os fornece. Markusen trata especificamente do caso norte-americano. Ressalvando-se, porém, o adjetivo genérico e relativizando-se o fato de que um número limitado de países possui interesses em escala tão global quanto os Estados Unidos, suas observações merecem reflexão por parte de qualquer Estado produtor de armas: Ela afirma que:

A política de segurança nacional americana repousa inequivocamente sobre a superioridade da nação em tecnologias militares e sistemas de armas. Essa

²⁵ Comunicação feita por Robert Garner, gerente sênior de desenvolvimento comercial internacional e offsets na Lockheed Martin, em 17-09-2014, Rio de Janeiro.

superioridade depende da capacidade de controlar a proliferação de armas convencionais (MARKUSEN, 2004, p. 77. Tradução nossa²⁶).

Para autora, offsets diretos criam novas variáveis. A desarticulação de linhas produtivas torna mais desafiadora a atividade de detectar e impedir a reexportação para Estados indesejáveis, grupos terroristas e organizações criminosas. Adicionalmente, esses offsets aumentam a chance de disseminação dos conhecimentos necessários à fabricação de sistemas de armas. Juntos, esses fatores prejudicam a segurança “nacional e mundial”.

Também por conta dos offsets, o Estado produtor tende a perder mais cedo a vantagem tática que a exclusividade sobre um determinado sistema lhe oferece. Acordos de compensação induzem a uma “obsolescência prematura”, que a indústria e os militares utilizam como argumento para pressionar o Executivo e o Legislativo a liberarem recursos para equipamentos de nova geração. Embora atendam a esses interesses setoriais, tal dispêndio não é necessariamente no melhor interesse do contribuinte médio (MARKUSEN, 2004, p. 78).

Como é possível observar, não há consenso teórico sobre a legitimidade, a eficácia ou a eficiência de offsets. Diferentes escolas do pensamento do econômico, das mais ortodoxas às mais heterodoxas, preveem efeitos distintos sobre a economia como um todo e o setor de defesa em particular. Há uma tendência entre formuladores de política de países desenvolvidos – e, portanto, exportadores de armas – a deslegitimar a exigência por offsets baseando-se em argumentos econômicos de inclinação ortodoxa. Já países em desenvolvimento, os quais tendem a exigir compensações, contra-argumentam baseados em uma racionalidade heterodoxa/keynesiana. Ao fazê-lo, tanto os grandes exportadores quanto os grandes importadores moldam tendências internacionais em política de offset que são seguidas pelos demais. São essas tendências que serão estudadas no próximo capítulo.

²⁶ “American national security policy rests squarely on the nation’s superiority in military technologies and weapons systems. That superiority is contingent upon the ability to control the proliferation of conventional weapons”.

2 Capítulo II – Tendências Globais em Política de Offset: Exportadores

Uma vez apresentados conceitos e estabelecidos fundamentos teóricos, pode-se passar a estudar aquilo que nesta obra optou-se por chamar de “tendências globais” sobre acordos de offsets. Os Estados Unidos são o maior produtor e exportador de armas do mundo. Quaisquer diretrizes de seu regimento interno, pelo simples peso relativo que eles possuem no comércio mundial de produtos de defesa, é suficiente para moldar uma tendência de alcance global. Mais do que isso, organizações militares copiam ou se inspiram em seus documentos, doutrinas e práticas. Embora este seja um dado de difícil aferimento, há indícios de que os EUA influenciam a maneira como outros Estados pensam, exercem e controlam seus acordos de compensação. Um exemplo disso já foi apresentado no capítulo I: quando no início dos anos 1990 o Congresso norte-americano aprovou uma lei que obrigava o Executivo a notificá-lo de todas as obrigações de offset acima de cinco milhões de dólares contraídas por suas empresas (ESTADOS UNIDOS, 2013, p. 01), essa cifra passou a ser um valor de referência a partir do qual um grande número Estados compradores passou a exigir compensações (WALDIR, 2011, p. 22. BRAUER; DUNNE, 2011, pp. 03-04).

Os EUA não estão sozinhos no estabelecimento de tendências globais. A Organização Mundial do Comércio (OMC) – por meio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (“General Agreement on Tariffs and Trade”, GATT) e do Acordo sobre Compras Governamentais (ACG) – busca fazer com que os compradores não exijam offsets, a despeito de ambos os acordos possuírem cláusulas que criam regimes diferenciados para contratos que envolvam a segurança nacional. A União Europeia (UE) trilha um caminho semelhante. Por serem signatários do GATT, os Estados-membros da UE também podem evocar as referidas cláusulas de exceção. Não apenas isso, seus próprios documentos constitutivos (os Tratados de Roma, Amsterdã e Lisboa) possuem artigos análogos. Todavia, a Comissão Europeia (CE) vem, desde 2006, gradativamente restringindo o entendimento sobre quais casos comportam a aplicação daqueles dispositivos. Os offsets vêm sendo um alvo preferencial dessas restrições.

Chegou-se ao ponto em que a Comissão, em 2013, reconheceu sua própria efetividade no esforço de provocar revisões nas políticas de compensações intranacionais de seus membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 10-11).

Individualmente, também, países europeus possuem peso no comércio internacional de armamentos. Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Suécia e Espanha não são apenas grandes exportadores, como também fornecedores regulares das forças armadas brasileiras. As diretrizes e políticas desses Estados e organizações internacionais – seja em seu eventual esforço de coibir offsets, seja pela própria maneira como praticam esses acordos – acabam gerando tendências de alcance global. Elas influenciam a base normativa dos países compradores e condicionam suas expectativas, pois delimitam o que as empresas fornecedoras estarão dispostas e/ou legalmente autorizadas a fazer e fornecer. Daí a necessidade estudá-las. Uma exceção digna de nota entre os grandes exportadores é a Rússia. Ela se explica por três motivos. O primeiro é a concentração de suas exportações. Embora tenha respondido por 27% do total de armas exportadas no mundo entre 2010 e 2014, 50% de tudo que foi vendido por Moscou foi para Índia e China (WEZEMAN P.; WEZEMAN S., 2015, p. 02). O segundo motivo é a dificuldade de acesso às fontes documentais, tanto pela insuficiente transparência quanto pelo impedimento linguístico. O terceiro é a limitação espacial inerente a uma dissertação. Dada a necessidade de escolher, optou-se pelas OIs e Estados que, na ótica deste autor, mais diretamente afetam o Brasil.

2.1 A Organização Mundial do Comércio e a Comissão Europeia

Há políticas pan-europeias que tentam reduzir e limitar a demanda (e por extensão a oferta) por offsets. Esta é a primeira “tendência global” que será demonstrada neste capítulo. Mas por que os Estados europeus buscariam conter essa prática? Anders Eriksson traça argumentos na mesma linha dos de Ron Matthews. Ele afirma que offsets constituem uma forma “não liberal” de comércio. O autor argumenta que há, grosso modo, duas maneiras de se determinar o vencedor de uma licitação dentro de um governo de regime liberal e democrático: pelo “melhor preço” ou pelo “melhor benefício econômico”. Embora essa segunda tipologia compreenda critérios técnicos de certa forma mais abstratos como “qualidade”, “desempenho”, “pós-venda” e “datas de entrega”, ele não compreende offsets (ERIKSSON, 2007, p. 26). É possível que um fornecedor hipotético com um produto de preço mais elevado e pior desempenho seja escolhido vencedor de uma concorrência por oferecer o melhor offset, o que caracterizaria, de acordo com economistas de inclinações mais liberais, uma distorção indesejável de mercado (MARKUSEN, 2011, p. 66-68). Há outras fontes que

são mais diretas e argumentam que offsets, particularmente aqueles que envolvem transferência de tecnologia, podem ter o efeito de levar o comprador a aumentar despesas em P&D, tanto para a indústria de defesa quanto para outros setores, que podem acabar gerando concorrentes no futuro (ESTADOS UNIDOS, 2013, p. 07).

Qual seria, então, a base normativa que impõe restrições a países europeus que queiram praticar offsets? O primeiro elemento é o mencionado Acordo sobre Compras Governamentais, subscrito à Organização Mundial do Comércio e do qual os membros da União Europeia, bem como os EUA, Canadá, Japão, Coreia do Sul, Israel, Cingapura, Suíça e seis outros Estados de menor porte são signatários. Esse acordo tem valor de tratado, portanto vinculante, e rege as relações dos membros da UE com os outros países citados. O ACG visa a facilitar a participação de seus signatários nas obras e serviços contratados pelos governos uns dos outros, de maneira a promover uma competição que enseje preço e qualidade melhores e a livre circulação de bens e serviços. O acordo versa sobre a necessidade de se estabelecer critérios objetivos e promover a transparência e não discriminação baseada em nacionalidade. Em seu artigo IV, ele dirige-se especificamente aos acordos de compensação:

No que diz respeito aos contratos cobertos, uma Parte, incluindo suas entidades contratantes, não solicitarão, levarão em conta, imporão ou aplicarão qualquer offset. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1994, p.07. Tradução nossa²⁸).

Essa proibição expressa aos acordos de offset poderia gerar celeumas sobre o resultado de processos licitatórios, não fosse a concessão feita logo antes, no artigo III do tratado:

Nada neste acordo deve ser interpretado como impedindo a uma Parte de tomar qualquer ação ou de não divulgar qualquer informação que considere necessária para a proteção de seus interesses essenciais de segurança relacionados com a aquisição de armas, munições ou material bélico, ou às compras indispensáveis para a segurança nacional ou para fins de defesa nacional (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1994, p.07. Tradução nossa²⁹).

²⁸ “With regard to covered procurement, a Party, including its procuring entities, shall not seek, take account of, impose or enforce any offset”.

²⁹ “Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any Party from taking any action or not disclosing any information that it considers necessary for the protection of its essential security interests relating to the procurement of arms, ammunition or war materials, or to procurement indispensable for national security or for national defence purposes”.

A exceção feita a questões de segurança nacional não é exclusiva do ACG. Ela se repete no artigo XXI do GATT:

Nada neste Acordo deve ser interpretado como a

(a) exigir que qualquer parte contratante transmita informações cuja divulgação considere contrária aos seus interesses essenciais de segurança; ou
(b) evitar que qualquer parte contratante de tomar quaisquer medidas que considere necessárias para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança

(i) relativos a materiais físséis ou os materiais de que são derivados;

(ii) relativo ao tráfego de armas, munições e material de guerra e ao tráfego de outros bens e materiais efetuado, direta ou indiretamente, com o propósito de suprir estabelecimentos militares;

(iii) tomadas em tempo de guerra ou de outra emergência nas relações internacionais; ou

(c) evitar que qualquer parte contratante de tomar quaisquer medidas em cumprimento das suas obrigações nos termos da Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 1947, pp. 46-47. Tradução nossa³⁰).

O mais relevante aqui é notar que os supracitados artigos fornecem a base legal para a defesa da prática dos offsets, a despeito das justificativas legais, práticas e teóricas em contrário.

Para entender as políticas do âmbito exclusivo da União Europeia é necessário debruçar-se sobre o Tratado de Roma, de 1957, que institui a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Ela pressupõe uma série de princípios, entre os quais o estabelecimento de uma zona de livre comércio, uma união alfandegária, um mercado comum em que seja livre a circulação de bens, pessoas, serviços e capital e a não discriminação baseada em nacionalidade (de maneira similar ao Acordo sobre Compras Governamentais). Até onde se pôde averiguar, nem o Tratado de Roma nem suas versões emendadas – os Tratados de Amsterdã (1997) e de Lisboa (2007)³¹ – proíbem expressamente a exigência ou oferta de compensações como faz o ACG. Não parece

³⁰ “Nothing in this Agreement shall be construed

(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or

(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests

(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;

(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;

(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or

(c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.

³¹ Para efeitos de referência, estão sendo considerados os anos de redação e assinatura dos Tratados mencionados. Todos eles só se tornaram efetivos dois anos após suas subscrições iniciais, em 1959, 1999 e 2009, respectivamente”.

exagero, todavia, argumentar que offsets contrariam os princípios que fundamentam a CEE (ERIKSSON, 2007, p. 25). Como justificá-los, então, e impedir constantes litígios entre os Estados membros por conta de seleções em que acordos de compensação tenham exercido uma influência que, em tese, é indevida? Como nos tratados da OMC, também nos da União Europeia há um “artigo da exceção”. Trata-se do Artigo 223 do Tratado de Roma - que passou a ser o artigo 296 em 1997 e o 346 em 2007 - sem alteração em sua redação nas três versões. Diz o artigo:

1. As disposições do presente Tratado não prejudicam a aplicação das seguintes regras:
 - (a) Nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua segurança;
 - (b) Qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias para a proteção dos **interesses essenciais da sua segurança** e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material bélico; **tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum em relação a produtos que não se destinem a fins especificamente militares** (COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA, 1957, p. 75. Tradução e grifos nossos³²).

A interpretação mais imediata desse artigo é a de que produtos de defesa constituem uma exceção a todo regime econômico do mercado comum europeu, estando, portanto, excluídos das obrigações geradas pelos seus tratados constitutivos. O atual artigo 346 é visto, então, como licença para falta de transparência e autorização para o exercício de práticas antiliberais como protecionismo, subsídios e offsets (ERIKSSON, 2007, p. 26-27). Em mais de uma ocasião a Comissão Europeia acionou judicialmente Estados-membros pelo descumprimento das regras da UE, assinalando um descompasso entre o que prescreve o Tratado de Roma e a forma das legislações internas dos referidos Estados (FIOTT, 2012, pp. 02-07). O mérito dessas ações é julgado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

Ao contrário dos norte-americanos, que começaram a exercer fiscalização sobre offsets em 1984, os europeus só iniciaram algum tipo de controle específico sobre essa prática em 2006, quando a Comissão Europeia lançou um documento chamado “Comunicação Interpretativas sobre a Aplicação do Artigo 296.º do Tratado no Âmbito

³² “1. The provisions of this Treaty shall not preclude the application of the following rules:

(a) No Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security;

(b) Any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the common market regarding products which are not intended for specifically military purposes”.

dos Contratos Públicos no Setor da Defesa³³”. Essa Comunicação Interpretativa visava, como o nome sugere, a estabelecer os critérios que a Comissão utilizaria para avaliar os casos em que Estados-membros invocassem a prerrogativa da segurança nacional e, assim, evitar o abuso desse privilégio. Ressalte-se que essa Comunicação não possui caráter vinculante. Todavia, ela é baseada em jurisprudência gerada no âmbito do TJUE, este sim com poder de gerar decisões mandatórias, conforme acordado pelos membros da União.

A Comunicação oferece uma interpretação mais restritiva do Artigo 296 (hoje Artigo 346). Ela enfatiza a que exceção prevista cobre os casos de “proteção dos interesses essenciais da sua segurança”. Offsets que atendam a interesses econômicos – do importador de desenvolver sua base industrial local; e do exportador de promover internacionalmente seus produtos – não teriam amparo nesse artigo e seriam, portanto, ilegais. E mais, a alínea “b” diz que “tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum em relação a produtos que não se destinem a fins especificamente militares”. Disso se pode concluir que offsets indiretos civis estariam permanentemente banidos. Essa parece ser também a interpretação da revista “The Economist” sobre a posição da Comissão Europeia³⁴. Os termos encontrados na Comunicação Interpretativa são:

A proteção dos interesses de segurança essenciais do Estado-Membro é o único objetivo que justifica a isenção. Outros interesses, nomeadamente industriais ou econômicos, não podem justificar por si sós uma isenção ao abrigo do n.º 1, alínea b), do artigo 296.º do TCE, mesmo que estejam relacionados com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra. O artigo 296.º não cobre, por exemplo, as contrapartidas indiretas de natureza civil, que não servem interesses de segurança específicos, mas sim interesses econômicos gerais, mesmo que estejam relacionadas com contratos públicos no setor da defesa isentos ao seu abrigo (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p. 07³⁵).

Ela conclui reafirmando que não que se deve aceitar abusos do Artigo 296 e que não cabe sua aplicação generalizada a quaisquer contratos de produtos de defesa.

³³ Recordando que a numeração dos artigos à época dessa Comunicação Interpretativa é aquela do Tratado de Amsterdã de 1997. O conteúdo, todavia, é o mesmo do Artigo 223 transcrito anteriormente.

³⁴The Economist. *Guns and Sugar*. Disponível em <<http://www.economist.com/news/business/21578400-more-governments-are-insisting-weapons-sellers-invest-side-deals-help-them-develop>> Acesso em 02 de dez. de 2014.

³⁵ A Comunicação Interpretativa está disponível em português europeu. Isto, naturalmente, dispensou a necessidade de tradução. Foi necessário apenas o trabalho de adaptar sua redação para o português brasileiro.

Fazem-se necessárias análises específicas, caso a caso, de maneira limitada e assegurando que as isenções não ultrapassem os limites estritamente previstos.

É claro que essa Comunicação não elimina margens para dissenso. A determinação do que são “interesses essenciais” ainda garante aos Estados-membros grande poder de discricionariedade. Como em outras ocasiões, evidencia-se aqui a dicotomia entre o que prescreve o Direito Internacional e a defesa dos interesses político-econômicos dos Estados.

Essas dificuldades não impediram, contudo, a Comissão Europeia de avançar no processo de regulação e restrição de acordos de compensação. Em 2009, ela publica a “Diretiva 2009/81/CE Relativa à Adjudicação de Contratos nos Domínios da Defesa e Segurança”. A Comissão já havia publicado diversas Diretivas relativas a compras governamentais, a mais recente das quais data de 2004. Contudo, até onde se pôde averiguar ao longo da pesquisa documental, a Diretiva de 2009 foi a primeira a versar especificamente sobre compras governamentais nas áreas de defesa e segurança. Ela parece ser uma consequência da Comunicação Interpretativa de 2006, já que a cita como referência e repete seus princípios, desenvolvendo-os. As comparações entre sistemas jurídicos diferentes são complexas e sujeitas a erros. Todavia, não parece exagero dizer que a supracitada Diretiva cumpre, no arranjo da União Europeia, função semelhante a das portarias normativas do sistema legal brasileiro. Há que se observar, porém, que o referido documento não oferece uma interpretação vinculante das leis da União Europeia (prerrogativa exclusiva do Tribunal de Justiça). Ele demonstra apenas o entendimento da Comissão Europeia sobre a questão em pauta e revela os princípios orientadores de sua ação na condição de “guardião do Tratado de Lisboa”, como ela mesma se define em seus documentos.

A Diretiva 2009/81/CE foi acompanhada por outro documento chamado “Nota de Orientação sobre Offsets”, destinado especificamente a aplicar os princípios da Diretiva aos acordos de compensação. Essa Nota reflete bem o quão intrincado é o fenômeno dos offsets: por um lado eles representam uma distorção indesejável de mercado que se quer evitar e restringir ao máximo; por outro, a realidade de que eles são praticados acaba demandando regulamentação. Eis então o paradoxo: a Comissão Europeia não pode regulamentar offsets, pois não os reconhece como prática legítima; ela se vê forçada, então, a “regulamentar indiretamente”, fazendo uso de mecanismos mais amplos da Diretiva. Sobre isso a Nota de Orientação diz:

Tais requisitos de offset são medidas restritivas que vão contra os princípios básicos do Tratado, porque discriminam operadores econômicos, bens e serviços de outros Estados-Membros e impedem a livre circulação de bens e serviços. Uma vez que eles violam as regras e princípios básicos do direito primário da União Europeia, **a Diretiva não pode permitir, tolerar ou regulá-los**. Ao mesmo tempo, a Diretiva tem em conta as justificativas para offsets relacionadas à segurança e **oferece, através das suas disposições em matéria de segurança de suprimento e subcontratação, uma alternativa não-discriminatória, que permite que aos Estados-Membros proteger os legítimos interesses de segurança e estimular a concorrência na cadeia de suprimento do proponente**, sem infringir a legislação da UE (Comissão Europeia, 2009, p.01. Tradução e grifo nossos³⁶).

Esse trecho fica mais claro quando se analisa o Artigo 21 da Diretiva, que versa sobre subcontratação. De acordo com esse artigo, o país importador pode exigir, como pré-requisito dos potenciais exportadores, que eles subcontratem partes do item ofertado. Assim, o comprador abre margem para que suas empresas locais entrem na cadeia de suprimento dos grandes produtores/exportadores. O que ele não pode fazer é escolher os subcontratados entre suas empresas nacionais. A concorrência deve estar aberta a firmas de todos os Estados-membros. Se as companhias do Estado importador forem escolhidas pela empresa exportadora em concorrência aberta com outras de demais Estados-membros, então ele (o Estado comprador) obtém os mesmo benefícios de um offset industrial direto, sem ter infringido a lei europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2009, pp. 04-05). Exigir um acordo de compensação e direcionar a subcontratação a empresas previamente escolhidas constituiria infração, que por sua vez deveria ser justificada pelo Artigo 346 do Tratado de Lisboa (antigo Artigo 223) e estaria sujeita ao escrutínio e justificação perante a Comissão Europeia.

O mais marcante da Nota de Orientação, todavia, é a restrição mais direta e expressa à prática de offsets com base no direito à livre circulação de bens e serviços, como fica claro no trecho:

O direito de livre circulação de mercadorias implica, nomeadamente, na proibição de restrições quantitativas às importações e exportações e todas as medidas de efeito equivalente (artigos 34 e 35 do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia). Segundo longa jurisprudência, isso abrange “qualquer regulamentação comercial dos Estados-membros que

³⁶ Such offset requirements are restrictive measures which go against the basic principles of the Treaty, because they discriminate against economic operators, goods and services from other Member States and impede the free movement of goods and services. Since they violate basic rules and principles of primary EU law, the Directive cannot allow, tolerate or regulate them. At the same time, the Directive takes into account security-related justifications for offsets and offers, via its provisions on security of supply and sub-contracting, a non-discriminatory alternative which allows Member States to protect legitimate security interests and to drive competition into the supply chain of successful tenderers without infringing EU law.

possam travar, direta ou indiretamente, real ou potencialmente, o comércio dentro da Comunidade. Qualquer medida que (a) proíba ou entrave a venda de produtos fabricados ou distribuídos pelos operadores econômicos de outros Estados-membros, ou (b) **obrigue ou induza os operadores econômicos a comprar produtos de produtores nacionais em geral ou de produtores específicos afetam o volume das trocas comerciais entre Estados-membros e deve, portanto, ser considerada como medidas com efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, proibida pelo artigo 35 do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia**. Isso inclui o mero incentivo por medidas não vinculativas, capazes de influenciar o comportamento dos operadores econômicos. De fato, ao impedir que os operadores econômicos comprem de fornecedores com base em outro Estados-membros, **tais medidas discriminam os produtos fabricados em outros Estados-membros e resultam em um obstáculo ao comércio intra-UE** (Comissão Europeia, 2009, p.02. Tradução e grifo nossos³⁷).

Embora a concepção expressa no primeiro grifo – de que offsets são antiliberais e geram distorções – seja quase unânime entre economistas (particularmente norte-americanos e europeus, como demonstrado no capítulo anterior); a concepção promulgada no segundo – de que eles constituem obstáculos ao comércio intra-UE – gera mais dissenso. Há uma linha de autores que apontam que as restrições para que membros da UE exijam (e forneçam) offsets são excessivamente rígidas e ensejam uma situação em que fornecedores de fora da União podem oferecê-los, obtendo vantagem sobre empresas de Estados-membros em concorrência dentro da própria União Europeia. Esse é um argumento contestado por aqueles em favor das restrições, posto que, uma vez que todos os membros deixem de exigir qualquer compensação, a vantagem hipotética dos fornecedores externos desaparece (ERIKSSON, 2007, pp. 06; 11).

Em 2013, a Comissão Europeia lançou um novo documento chamado “A New Deal for European Defence” (Um Novo Pacto para a Defesa Europeia, em tradução livre). Trata-se de uma “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões”. Essa Comunicação, embora do mais alto nível administrativo, não possui natureza vinculante. Seu objetivo é delimitar uma estratégia e um plano de ação para tornar mais competitiva e eficiente a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (EDITB, no

³⁷ Such offset requirements are restrictive measures which go against the basic principles of the Treaty, because they discriminate against economic operators, goods and services from other Member States and impede the free movement of goods and services. Since they violate basic rules and principles of primary EU law, the Directive cannot allow, tolerate or regulate them. At the same time, the Directive takes into account security-related justifications for offsets and offers, via its provisions on security of supply and sub-contracting, a non-discriminatory alternative which allows Member States to protect legitimate security interests and to drive competition into the supply chain of successful tenderers without infringing EU law”.

acrônimo original em inglês). Ela está organizada em tópicos, nos quais identifica um problema e fornece em seguida um caminho para solucioná-lo. Nesse documento, mais recente encontrado na pesquisa, offsets são mencionados em duas ocasiões.

A primeira é no tópico “Combate a Distorções de Mercado”. Diz a Comunicação:

A fim de desenvolver ainda mais o mercado interno para defesa e trabalho no sentido da igualdade de condições entre todos os fornecedores europeus, **a Comissão irá combater persistentes práticas desleais e distorções de mercado. Ela mobilizará suas políticas particularmente contra offsets**, isto é, as compensações econômicas necessárias para compras de defesa de fornecedores não nacionais. Requisitos de compensação são medidas discriminatórias que estão em contraste tanto com os princípios do Tratado da União Europeia quanto com os métodos mais eficazes de aquisição. Eles, portanto, não podem fazer parte do mercado interno de defesa.

Ação:

A Comissão irá assegurar a rápida eliminação progressiva dos offsets. **Desde a adoção da diretiva relativa aos contratos de defesa** (N.A. a diretiva de 2009 supramencionada), **todos os Estados-membros retiraram ou revisaram a sua legislação nacional de offsets**. A Comissão verificará se essas revisões cumprem a legislação da UE. Ela também irá garantir que essas mudanças no marco legal levem a uma mudança efetiva na prática de aquisição dos Estado-membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 10-11. Tradução e grifos nossos³⁸).

A segunda é no tópico “Competitividade em Mercados Terceiros”:

Enquanto as despesas com defesa têm diminuído na Europa, elas continuam a aumentar em muitas outras partes do mundo. O acesso a esses mercados é muitas vezes difícil, dependendo de considerações políticas, barreiras de acesso, etc. O maior mercado de defesa do mundo, o dos Estados Unidos, é basicamente fechado a importações provenientes da Europa. **Outros países são mais abertos, mas muitas vezes exigem offsets que colocam um pesado fardo sobre as empresas da UE**. Finalmente, em muitos desses mercados, vários fornecedores europeus competem uns com os outros, o que torna difícil a partir de uma perspectiva europeia apoiar um fornecedor específico da UE.

Ação:

A Comissão irá estabelecer um diálogo com as partes interessadas sobre a forma de apoiar a indústria europeia de defesa em mercados terceiros. **No**

³⁸ “In order to further develop the Internal Market for defence and work towards a level playing field for all European suppliers, the Commission will tackle persisting unfair and discriminatory practices and market distortions. It will in particular mobilise its policies against offsets, i.e. economic compensations required for defence purchases from non-national suppliers. Offset requirements are discriminatory measures which stand in contrast to both EU Treaty principles and effective procurement methods. They can therefore not be part of the internal market for defence.

Action: The Commission will ensure the rapid phasing out of offsets. Since the adoption of the defence procurement directive, all Member States have withdrawn or revised their national offset legislation. The Commission will verify that these revisions comply with EU law. It will also ensure that these changes in the legal framework lead to an effective change in Member States’ procurement practice.”

que diz respeito aos offsets nesses mercados terceiros, esse diálogo irá explorar formas de mitigar possíveis impactos negativos de tais compensações no mercado interno e na base industrial de defesa europeia. Ele também irá examinar a forma como as instituições da UE poderiam promover fornecedores europeus em situações em que apenas uma empresa da Europa esteja competindo com fornecedores de outras partes do mundo (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 25. Tradução e grifos nossos³⁹).

Três elementos chamam atenção na análise dessa Comunicação. O primeiro é a linguagem crescentemente incisiva dos documentos da Comissão Europeia. Ela começa de maneira um tanto reticente na Comunicação Interpretativa de 2006, operando ainda num cinza jurídico; ganha contornos mais firmes na Diretiva de 2009; e chega à Comunicação de 2013 com afirmações categóricas sobre a necessidade de eliminar offsets. O segundo é a afirmação de que a Diretiva 2009/81/CE alcançou seu objetivo e efetivamente foi capaz de influenciar as legislações internas dos Estados-membros, um feito notório para analistas que se habituem a ver potências agindo ao arrepio do direito internacional. O terceiro é que a Comissão Europeia parece agora voltar-se para os offsets praticados não apenas no contexto intra-europeu, mas também para aqueles entre um Estado-membro e outro externo à União Europeia. Não apenas ela está dedicando-se a essa perspectiva, como o faz para “mitigar possíveis impactos negativos de tais compensações no mercado interno e na base industrial de defesa europeia“, o que indica um fechamento ainda maior das cadeias de suprimento europeias para fornecedores estrangeiros e, possivelmente, um acirramento do cerceamento de quaisquer políticas de transferência de tecnologia que a Comissão veja como potenciais geradoras de concorrência para as empresas de Estados-membros (mesmo que não necessariamente do exportador original). Permanece em aberto também a questão sobre qual será posição da Comissão nas situações em que mais de um membro da UE estiver disputando o mesmo contrato internacionalmente. Ela pode ser de neutralidade ou pode caminhar no sentido de colocar obstáculos ainda maiores à oferta e assinatura de acordos de

³⁹ “Whereas defence expenditure has decreased in Europe, it continues to increase in many other parts of the world. Access to these markets is often difficult, depending on political considerations, market access barriers, etc. The world’s biggest defence market, the United States, is basically closed for imports from Europe. Other third countries are more open, but often require offsets which put a heavy burden on EU companies. Finally, on many third markets, several European suppliers compete with each other, which makes it difficult from a European perspective to support a specific EU supplier.

Action:

The Commission will establish a dialogue with stakeholders on how to support the European defence industry on third markets. With respect to offsets on third markets, this dialogue will explore ways of mitigating possible negative impacts of such offsets on the internal market and the European defence industrial base. It will also examine how EU institutions could promote European suppliers in situation where only one company from Europe is competing with supplier from other parts of the world”.

compensação. Todas essas questões interessam ao Brasil, pois suas grandes aquisições internacionais estão agora condicionadas a offsets, como orienta a Estratégia Nacional de Defesa. A questão já está posta hoje; o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), o FX-2 e o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas estão sendo desenvolvidos com parceiros europeus. Seis dos nove candidatos a fornecedores do Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) são membros da União Europeia⁴⁰. Eles também compõem a maior parte dos postulantes ao Programa de Obtenção de Navios Aeródromos (PRONAE) e ao Programa de Obtenção de Navios Anfíbios (PROANF). Se a Comissão efetivamente optar por impedir seus membros de usarem offsets para integrarem novos fornecedores estrangeiros às suas cadeias de fornecedores, a saúde econômica da BID brasileira pode ficar comprometida no médio e longo prazo. Afinal, deve-se recordar, a estabilidade financeira de suas empresas dependerá também da capacidade de exportação, particularmente em momentos de contração e contingenciamento do orçamento das FFAA. Como visto, a CE não gera políticas vazias. Suas Comunicações e Diretivas efetivamente afetam os grandes fornecedores europeus. Na condição de compradores e recipientes dos offsets praticados por esses países, os “stakeholders” brasileiros devem estar cientes da existência dessas políticas e das consequências que elas podem acarretar.

2.1.1 A Agência Europeia de Defesa

Por fim, cabe falar sobre as políticas no âmbito da Agência de Defesa Europeia (European Defence Agency – EDA). Ela aprovou em 2009 um “Código de Conduta sobre Offsets”, na esteira de outro documento, o “Código de Conduta sobre Compras de Defesa”, de 2005. A adesão a ambos é voluntária, isto é, não mandatária sequer para membros da EDA. Eles também não são vinculantes, funcionando mais como uma declaração de intenções. O Código de 2009 se pauta pelo aumento da transparência na prática de offsets, a fim de evitar práticas desleais e/ou corruptoras e define o fim dos acordos de compensação como um objetivo desejável no longo prazo. Mesmo assim, ele reafirma a disseminação global dos acordos de compensação e tacitamente reconhece que mesmo países signatários não podem se alijar inteiramente deles, sob pena de

⁴⁰ São eles: Alemanha, Espanha, Holanda, França, Itália e Reino Unido. As três exceções são China, Coreia do Sul e Estados Unidos.

perderem competitividade internacional (AGÊNCIA DE DEFESA EUROPEIA, 2009, pp. 01-04). O Código tem 26 signatários, sem exceções notáveis (Inglaterra, França, Alemanha, Suécia, Itália e Espanha o assinaram). Ele, como os documentos da Comissão Europeia, se divide entre a concepção de uma situação ideal a realidade com que tem que lidar:

Em um mercado perfeito, offsets não existiriam. No entanto, reconhecemos que o atual mercado de defesa não é perfeito. Por isso, como um primeiro passo, temos que desenvolver e implementar medidas tanto para mitigar os efeitos adversos de offsets em nosso esforço coletivo para desenvolver um Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (EDEM, no acrônimo original) justo e competitivo quanto para usar offsets, principalmente, para ajudar a moldar a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (EDITB) a que aspiramos para o futuro” (AGÊNCIA DE DEFESA EUROPEIA, 2009 p. 03. Tradução nossa⁴¹).

Cabe ressaltar que a visão da Agência é essencialmente intra-europeia. Além disso, ela está subordinada ao Conselho Europeu e não à Comissão Europeia. Ainda não está claro em que medida as políticas de um desses órgãos afetam as do outro, se é que exercem alguma influência. Há que se considerar também que mesmo a versão mais recente do Código de Conduta, que data de 2011, precede em dois anos a Comunicação de 2013 da Comissão. É possível que versões futuras do Código reflitam a visão mais “internacional” já expressa pela CE e busquem versar sobre os offsets a serem praticados entre seus signatários e países de fora da União.

2.2 Estados Unidos

Os Estados Unidos da América são o maior exportador de armas do mundo. Entre 2005 e 2009, eles responderam por 29% do comércio internacional de armamento. Entre 2010 e 2014, essa participação subiu para 31% (WEZEMAN P.; WEZEMAN S., 2015, p. 02). Para colocar em perspectiva essa preponderância, basta notar que entre 2010 e 2014 o segundo país em participação nesse mercado, a Rússia, respondeu por 27% do total exportado; já os oito colocados seguintes (China, Alemanha, França, Reino Unido, Espanha, Itália, Ucrânia e Israel) responderam cada um por algo entre 2 e 5% do total comercializado (*idem*). Embora não tenha sido localizada uma base de dados confiável a

⁴¹ In a perfectly functioning market offset would not exist. Nevertheless, we recognise that today’s defence market is not perfect. Therefore, as a first step, we have to develop and implement measures to both mitigate any adverse effects of offset in our collective endeavour towards developing a fair and competitive EDEM and to use offsets mainly to help shape the aspired EDTIB of the future.

respeito, a preponderância dos Estados Unidos na exportação de sistemas de defesa sugere que eles são também o maior devedor de créditos de offset. Além disso, seu Departamento de Defesa e escolas militares subordinadas recebem militares de variados países para cursos e outras atividades educacionais. Seja pelo seu peso estatístico, seja pela sua influência doutrinária, não é possível estudar as tendências globais sobre políticas de offset sem estudar a legislação norte-americana. Mas quais seriam as tendências formadas nesse país? Em que medida elas se aproximam das da União Europeia – observadas na seção anterior – e se distanciam das dos grandes importadores – a serem estudados a seguir? Pretende-se demonstrar aqui que, de maneira análoga à Comissão Europeia, o arcabouço normativo americano entende offsets como uma prática indesejável e distorcedora de mercado. Ele se diferencia, todavia, por ser menos assertivo sobre a necessidade de restringir os acordos de compensação, embora possua mecanismos de controle mais desenvolvidos⁴².

O estudo sobre as políticas dos Estados Unidos a respeito de offsets esbarram em duas dificuldades. A primeira é que elas não estão sistematizadas em um único documento, mas disseminadas em uma série de leis, decretos normativos e manuais de procedimento do Congresso, Presidência, Departamento de Estado, Departamento de Comércio e Departamento de Defesa. A segunda deriva do fato de que esse aparato normativo começa a se originar já nos anos 1970 e vem evoluindo até os dias atuais. Optou-se aqui por uma exposição cronológica, em lugar de uma que enfatize separadamente as atribuições de cada agência e órgão governamental. Ademais, cabe ressaltar que o exposto a seguir não compreende todas as deliberações do governo americano sobre offsets, o que excederia os objetivos do trabalho, mas se foca apenas naquelas de maior relevância e/ou que tenham gerado tendências mais duradouras.

2.2.1 Estados Unidos como fornecedor de offsets

A origem de acordos de offset envolvendo os Estados Unidos, nos anos 1950, foi brevemente descrita no Capítulo I deste trabalho (ver p. 19). Ela consistiu, mormente, na instalação da linha de montagem final e na fabricação sob licença de componentes de

⁴² Entenda-se por “mecanismos de controle” leis e ordens executivas que obriguem os fabricantes privados a reportarem as obrigações de offset que contraem e que possibilitem, ao governo, elaborar estatísticas mais confiáveis. Como será observado, o Congresso e Executivo americanos demandam tais relatórios e fornecem dados agregados a respeito. Tais iniciativas não foram observadas em um contexto pan-europeu.

sistemas de armas de origem norte-americana nos territórios de seus aliados europeus e asiáticos. Joseph Milligan (2003, p. 26), embora ciente desses acordos, discorda de sua classificação como offsets. O autor prefere classificá-los como “arranjos de licenciamento de produção”, devido ao fato deles não terem sido “conscientemente estruturados” (*idem*) como offsets. Para esse autor, offsets como são entendidos hoje teriam se originado na década de 1970.

Isso não significa que o termo “arranjos de compensação” (“offset arrangements”) estivesse ausente do debate político americano. Por conta do regime de Bretton Woods, as taxas de câmbio das principais economias participantes eram fixas e substancialmente desvalorizadas em relação ao dólar, o qual era mandatoriamente lastreado em ouro. Como consequência, os EUA acumularam sucessivos déficits comerciais com seus aliados europeus e observaram uma degradação acelerada de suas reservas daquele metal. Além disso, estadistas e políticos norte-americanos viam-se simultaneamente como fornecedores e pagantes da segurança dos membros europeus da OTAN. Isto é, eles mantinham grandes contingentes naquele continente para protegê-lo da ameaça soviética (apenas na Alemanha eram seis divisões) e ainda arcavam sozinhos com os custos de sua sustentação. Prevalencia, portanto, a concepção de que os EUA financiavam a segurança e a recuperação econômica dos Estados europeus. Para trazer equilíbrio a essa relação eram necessários os supracitados “arranjos de compensação” (MILLIGAN, 2003, pp. 27-28). Em 1961, os EUA e a Alemanha Ocidental assinaram sete “acordos de compensação” (“offset agreements”), destinados deixar mais simétrico o comércio entre os dois Estados. Por intermédio desses acordos, os alemães se comprometiam a adquirir de empresas americanas produtos correspondentes a uma porcentagem – normalmente entre 70 e 80% – do custo de manutenção das seis divisões americanas na Alemanha (MILLIGAN, 2003, pp. 29-30). Por força do dinamismo do comércio internacional, esses acordos eram renegociados a cada dois anos, o que incorreu em situações dignas de nota. Por exemplo, em memorando interno de 1965, o Departamento de Estado dá ciência de que o governo alemão queria que os norte-americanos aceitassem, como offsets, aquisições em outras áreas que não a defesa. Este caso em particular fazia referência à compra pela Lufthansa de aeronaves fabricadas pela Boeing⁴³ (*idem*).

⁴³ Tais acordos só seriam extintos em 1976, em um “Comunicado Conjunto sobre Questões de Defesa” assinado pelo Presidente Gerald Ford e pelo Chanceler Helmut Schmidt. Nele, as partes afirmam que o Acordo Smithsonian de 1971, que flexibilizou as taxas de câmbio entre as moedas do “Grupo dos Dez”, e

Milligan ressalta que esses offsets não se enquadram exatamente na acepção atual que se tem desse tipo de contrato. Todavia, eles partem do mesmo pressuposto de que é necessária a manutenção de reciprocidade nas relações (políticas, econômicas e militares) entre dois Estados (MILLIGAN, 2003, p. 31). O primeiro contrato, para Milligan (2003, pp. 31-33), que utilizaria offsets segundo sua concepção atual – isto é, como elemento das negociações entre as partes (portanto anterior à compra) e destinado ao fomento à indústria de defesa do comprador – teria sido o da venda de 50 caças F-111 ao Reino Unido. Diplomatas lotados na embaixada americana em Londres e mesmo o Presidente Lyndon Johnson se envolveram em trocas de mensagens com o governo britânico nas quais offsets foram utilizados como elemento de persuasão, embora sem sucesso. Em janeiro de 1968 o governo britânico comunicou sua contraparte da desistência da aquisição. Milligan aponta que ao longo desse período (décadas de 1950 e 1960) os arranjos e acordos de compensação praticados pelo Estado americano tinham sua gestão concentrada fundamentalmente no Executivo. O Departamento de Defesa e, principalmente, o de Estado eram os responsáveis pelo tratamento do tema com países aliados. Os deputados e senadores norte-americanos, até então, mantinham-se quase inteiramente alheios a essas discussões.

Os contratos de offset contraídos pelos EUA atingem maior maturidade nos anos 1970. Em 1973, o governo australiano, que já vinha adquirindo substanciais quantidades de material militar norte-americano, decide comprar três fragatas da classe Adelaide, uma variante da classe Oliver Hazard Perry (as outras três Adelaides viriam a ser construídas já em território australiano). Em 10 de abril de 1973, o Vice-secretário de Defesa americano (“Deputy Secretary of Defense”) Wayne Clements, assina um Memorando de Discussões (“Memorandum of Discussion”) no qual o governo dos EUA concorda com offsets de pelo menos 25% sobre o valor do contrato. O memorando estabelece que a obrigação inicial de cumprir tais compensações recaía sobre as empresas americanas beneficiadas pelo contrato. Apenas na hipótese de elas não cumprirem seus deveres, o governo interferiria permitindo a firmas australianas que competissem em licitações abertas pelo Estado americano (MILLIGAN, 2003, pp. 38-39). Todavia, às empresas australianas não seria facultado tratamento diferenciado. A

o maior equilíbrio no comércio bilateral EUA-Alemanha tornaram tais arranjos obsoletos e desnecessários.

fim de se sagrarem vencedoras dos certames, elas deveriam ser competitivas em preço, qualidade e datas de entrega.

Em 1975, o governo dos EUA conclui a seleção de um novo caça para equipar sua Força Aérea e opta pelo F-16 – então fabricado pela General Dynamics – sobre o Cobra, cujos protótipos foram desenvolvidos pela Northrop. Um consórcio de países europeus decide, então, juntar-se a essa aquisição para formar um pacote que permitisse ganhos de escala e maior integração operacional. O consórcio ficou conhecido como EPG (“European Participating Governments”, ou Governos Europeus Participantes) e era composto por Bélgica, Dinamarca, Holanda e Noruega. O EPG encomendou ao todo 348 aeronaves, que se somaram às 650 já solicitadas pela USAF. Em 10 de junho de 1975 é assinado um memorando de entendimento entre os cinco países (o EPG mais os Estados Unidos) que estabelecia obrigações de offsets a serem cumpridas pela parte americana. Ao contrário daquele assinado com os australianos, esse MoU não estabeleceu responsabilidades para o Departamento de Defesa ou outros órgãos do governo estadunidense; o ônus do cumprimento de tais compensações recaiu inteiramente sobre a contratada privada, a General Dynamics. Ficou acordado que tais compensações seriam offsets diretos – partes e componentes do F-16 – a serem fabricados nos países do EPG. Estes teriam participação de 40% (em valor) sobre os 348 caças que comprariam para si, 10% sobre os 650 da USAF e 15% sobre aqueles eventualmente exportados para terceiros países (MILLIGAN, 2003, pp. 40-41).

Também em 1975, o governo suíço decidiu adquirir 72 caças F-5 ao governo dos EUA via o programa “Foreign Military Sales”⁴⁴ (FMS). Em julho de 1975, o Secretário de Defesa James Schlesinger assina com sua contraparte suíça um MoU por intermédio do qual o governo norte-americano aquiesce com um offset de “pelo menos 30%” (MILLIGAN, 2003, p. 40). De maneira semelhante ao ocorrido nos contratos com a Austrália e o consórcio EPG, a obrigação do cumprimento de acordo de compensação recaiu primariamente sobre a empresa fabricante do caça, a Northrop. Ficou estabelecido que ela teria dois anos para cumprir os offsets e que, após esse tempo, haveria uma revisão do contrato. Ocorre que o DoD concordou em agir como garantidor dos acordos de compensação e, na hipótese de seu não cumprimento, o governo americano assumiria tal ônus, adquirindo produtos de origem suíça e envidando

⁴⁴ O FMS é um programa operado pela “Defense and Security Cooperation Agency”, subordinada ao DoD, e autorizado pelo “Arms Export Control Act”. Sua função é gerir a venda de material militar norte-americano para governos estrangeiros.

esforços para que outras instâncias do governo também o fizessem (*idem*). Embora a Northrop tenha eventualmente cumprido os compromissos assumidos, ela o fez fora da janela de tempo estabelecida. O Departamento de Defesa foi, então, forçado a intervir e comprar máquinas-ferramenta de empresas suíças (MILLIGAN, 2003, p. 40; 48).

Este indesejável ônus, que ao fim recaiu sobre o contribuinte americano, levou o Vice-secretário de Defesa, Charles Duncan, a elaborar a primeira política do Estado americano para offsets. Em 4 de maio de 1978 ele redige um memorando endereçado aos “Secretários dos Departamentos Militares” intitulado “Política Geral sobre Coprodução Compensatória e Acordos de Compensação com Outras Nações” (“General Policy on Compensatory Coproduction and Offset Agreements with Other Nations”) (MILLIGAN, 2003, p. 43). Neste documento, que apareceria posteriormente na literatura sob a alcunha de “Memorando Duncan” (MILLIGAN, 2003, p. 06; IANAKIEV, 2006, p. 306), o Vice-secretário ressalta que acordos de offset levam à fricção entre aliados quando seus resultados ficam aquém das expectativas iniciais. Devido a essas eventuais frustrações e à dificuldade de negociar e implementar tais acordos, ele estabeleceu que a política padrão do DoD seria não se envolver em offsets e não assumir compromissos na hipótese de empresas norte-americanas descumpri-los (MILLIGAN, 2003, p. 43). A política de neutralidade estabelecida pelo Memorando Duncan representou, na prática, a delegação de autonomia ao setor privado. Ela atende a interesses de executivos e acionistas das grandes empresas de defesa em manter relativamente desregulada a esfera dos offsets (IANAKIEV, 2006, p. 314), em detrimento dos interesses dos operários dessas empresas e das firmas por elas subcontratadas (HERRNSTADT, 2008, pp. 02; 07; 14). Gueorgui Ianakiev (2006, p. 321) especula que seja esse o motivo de a diretriz do Memorando ter resistido a tantas pressões por partes de congressistas e entidades sindicais por maior regulamentação e políticas mais específicas.

Embora o atendimento a esse interesse setorial seja uma explicação plausível, sozinho ele não justifica a posição de distanciamento que o Departamento de Defesa decidiu adotar. O “Government Accountability Office” (“GAO”, órgão de controle e auditoria ligado Congresso), em um de seus primeiros estudos sobre offsets, cita como razões adicionais o dreno de energia e recursos envolvidos na negociação e implementação de tais acordos; a impressão que eles passavam de que o governo americano estava assumindo compromissos de compra de produtos estrangeiros; e a convicção de que, sendo uma escolha comercial de empresas privadas para promover

seus produtos, deveria recair sobre elas, e não sobre o DoD, o ônus de honrar tais acordos. Esse relatório também evidencia que o Memorando Duncan efetivamente virou uma política seguida dentro do DoD e que esta não é uma elucubração isolada de Milligan. Diz o relatório:

Antes de 1978, o DoD negociava aquisições de equipamentos que incluíam acordos de compensação entre fabricantes de material de defesa dos Estados Unidos e de outros países. No entanto, a atual política do DoD sobre garantir offsets é não envolver-se na negociação de tais acordos, a não ser que não haja alternativa. Como resultado, os offsets são agora negociados diretamente entre a empresa de defesa dos EUA e o governo que faz a aquisição, geralmente sem compromissos ou envolvimento do DoD.

Razões para a adoção da política atual incluem (1) a complexidade de gestão e de drenagem de recursos do DoD na negociação e implementação de coprodução compensatória/acordos de offset (2), tais acordos tiveram o efeito, ou criaram a impressão, de obrigar o governo dos EUA a fazer encomendas de sistemas ou componentes em países estrangeiros ou de requerer que o DoD force empresas americanas a fazê-lo, (3) a convicção de que acordos de offset foram decisões de negócios que não devem envolver o DoD, e (4) uma vez que compromissos foram assumidos pela indústria, então ela, e não o DoD, deve assumir a responsabilidade perante governos estrangeiros de cumprir o offset prometido (ESTADOS UNIDOS, 1984, p. 01. Tradução nossa⁴⁵).

Cabe ressaltar que essa primeira política tinha caráter eminentemente infralegal; ela partiu de um nível relativamente restrito do Executivo (o DoD), não tendo incluído outras de suas esferas (como os Departamentos de Comércio e Estado) e nem se originado de sua esfera mais alta (a Presidência). Adicionalmente, ela não envolveu o poder Legislativo em sua definição (ESTADOS UNIDOS, 1984, pp. 01-04).

De acordo com Milligan (2003, pp. 67-68), só houve duas exceções à política de não envolvimento do Departamento de Defesa. A primeira ocorreu em 1984, quando da venda sistemas de defesa antiaérea “Patriot” para a Holanda. Nesta ocasião, o DoD aquiesceu com um offset de 70 milhões de dólares sobre o contrato inicial de 305 milhões. Sob a justificativa da manutenção da segurança nacional, o exército dos EUA

⁴⁵ “Prior to 1978, DOD negotiated equipment acquisitions which included offset arrangements between U.S. defense equipment manufacturers and other countries. However, present DOD policy on guaranteeing offsets is not to become involved in negotiating such arrangements unless they cannot be resolved otherwise. As a result, offsets are now negotiated directly between the U.S. defense contractor and the procuring government, usually without DOD commitments and involvement. Reasons for adopting the existing policy included (1) the management complexities and resource drain on DOD in negotiating and implementing compensatory coproduction/offset agreements, (2) such agreements had the effect, or created the impression, of obligations the U.S. government to place orders for systems or components in foreign countries or of requiring DOD to force U.S. contractors to do so, (3) a conviction that offset commitments were business judgments which should not involve DOD, and (4) once commitments were made by industry, the U.S. defense contractors, not DOD, should assume responsibility to the foreign government for fulfilling the promised offset”.

adquiriu de uma empresa holandesa 1.900 canisters para mísseis Patriot⁴⁶. A segunda ocasião se deu em 1989, quando a Coreia do Sul estudava a aquisição de novos caças. Após um certame internacional, a força aérea sul-coreana selecionou dois finalistas, ambos de origem norte-americana, o F-16 e o F-18. Ela então alterou seus requerimentos de offsets, de 30% para 60% sobre o valor do contrato. O DoD entrevistou junto aos dois fabricantes (General Dynamics e McDonnell-Douglas) para limitar a oferta de offsets ao patamar inicial de 30%, tendo sido bem sucedido nesse esforço.

A primeira incursão do Congresso sobre a questão dos acordos de compensação ocorreu em 1984, quando os legisladores emendaram a Seção 309 ao “Defense Production Act”. Essa seção requereu do Presidente que elaborasse um relatório anual sobre o impacto de offsets sobre a base industrial de defesa norte-americana. Ele deveria ser submetido apreciação da Comissão sobre Bancos, Finanças e Assuntos Urbanos da Câmara dos Deputados e da Comissão sobre Bancos, Habitação e Assuntos Urbanos do Senado (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 25). Diz a Seção 309:

(a) Relatório Anual sobre Impacto de Offsets-

(1) Relatório Obrigatório - no mais tardar 18 meses após a data da promulgação das emendas ao “Defense Production Act” de 1984, e depois anualmente, o presidente submeterá à apreciação da Comissão sobre Bancos, Finanças e Assuntos Urbanos da Câmara dos Deputados e da Comissão sobre Bancos, Habitação e Assuntos Urbanos do Senado, um relatório detalhado sobre o impacto dos offsets sobre a preparação para a defesa, a competitividade industrial, o emprego e o comércio dos Estados Unidos.

(2) Deveres do Secretário de Comércio (a seguir nesta subseção referido como "o Secretário " deverá:

(A) preparar o relatório previsto no ponto (1);

(B) consultar o Secretário de Defesa, o Secretário do Tesouro, o Secretário de Estado, e o Representante Comercial dos Estados Unidos em conexão com a preparação de tal relatório; e

(C) funcionar como Agente Executivo do Presidente para a realização desta seção.

(b) Estudos Interagência e Dados Relacionados-

(1) Finalidade do Relatório-- Cada relatório requerido nos termos da subseção (a) deve identificar os efeitos cumulativos de acordos de compensação sobre-

(A) a gama completa capacidade produtiva doméstica de defesa (com especial atenção para as empresas que servem como subcontratantes de nível inferior ou fornecedores); e

(B) a base tecnológica de defesa doméstica, como consequência das transferências de tecnologia associados a esses acordos de compensação.

(2) Uso de Dados - Dados desenvolvidos ou compilados por qualquer agência durante a realização de qualquer estudo interinstitucional ou outro estudo ou análise independente deve ser colocado à disposição do Secretário para facilitar a execução das responsabilidades do secretário no que diz respeito ao

⁴⁶ Canister, nesse caso, é o tubo onde fica armazenado o míssil. Observe-se que o termo “Patriot” designa tanto o míssil em si (MIM-104) quanto todo o sistema de defesa antiaérea, que compreende sensores, veículos lançadores e remuniadores, estações de comando e controle etc.

desenvolvimento de políticas de offset e contracomércio (ESTADOS UNIDOS, 2005a, pp. 05-06. Tradução nossa, grifos no original⁴⁷).

É necessário observar que essa é a redação mais recente da Seção 309. A incumbência de elaborar tal relatório não recaía originalmente sobre o Secretário de Comércio. Ao longo de sua obra, Milligan (2003) descreve o processo de transferência dessa obrigação entre diferentes instâncias do governo federal. Esse aspecto, para efeitos do que se deseja expor aqui, é relativamente secundário e, por isso, não será explorado a fundo.

A próxima provisão dada pelos legisladores norte-americanos veio com a “National Defense Authorization Act” (NDAA) para o ano fiscal de 1989 (aprovada, portanto em 1988). A NDAA (complementada pelas “Defense Appropriation Bills”) é a lei orçamentária que autoriza e especifica as despesas a serem feitas pelo Departamento de Defesa em um determinado ano, além de dar outras providências. A NDAA de 1989 trouxe uma nova seção, de número 825, intitulada “Department of Defense Offsets Policy” (Política de Offsets do Departamento de Defesa, em tradução livre). Ela incorporou três requerimentos e deu outras três previsões ao “US Code”, o código de leis federais permanentes dos EUA (MILLIGAN, 2003, pp. 62-63; ESTADOS UNIDOS, 1988). Os três requerimentos foram: demandar do Presidente que estabelecesse uma política abrangente sobre offsets ligados a aquisições de material de defesa; proibir funcionários do governo norte-americano de se envolverem em tais acordos de compensação e transferir tecnologia se houver a perspectiva de que eles incorram em danos e efeitos adversos à base industrial de defesa dos EUA; e exigir de

⁴⁷ “(a) **Annual Report on Impact of Offsets** — (1) Report Required -- Not later than 18 months after the date of the enactment of the Defense Production Act Amendments of 1984, and annually thereafter, the President shall submit to the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs of the House of Representatives and the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the Senate, a detailed report on the impact of offsets on the defense preparedness, industrial competitiveness, employment, and trade of the United States. (2) Duties of the Secretary of Commerce (hereafter in this subsection referred to as ‘the Secretary’) shall-- (A) prepare the report required by paragraph (1); (B) consult with the Secretary of Defense, the Secretary of the Treasury, the Secretary of State, and the United States Trade Representative in connection with the preparation of such report; and (C) function as the President’s Executive Agent for carrying out this section. (b) **Interagency Studies and Related Data**— (1) Purpose of Report-- Each report required under subsection (a) shall identify the cumulative effects of offset agreements on— (A) the full range of domestic defense productive capability (with special attention paid to the firms serving as lower-tier subcontractors or suppliers); and (B) the domestic defense technology base as a consequence of the technology transfers associated with such offset agreements. (2) Use of Data--Data developed or compiled by any agency while conducting any interagency study or other independent study or analysis shall be made available to the Secretary to facilitate the execution of the Secretary’s responsibilities with respect to trade offset and counter trade policy development”.

empresas privadas que notificassem o Secretário de Defesa de obrigações de offset contraídas que excedessem os 50 milhões de dólares. As três provisões foram: dirigir o Presidente a iniciar negociações com governos estrangeiros para limitar os aspectos negativos de offsets; demandar dele que submetesse ao Congresso até 15 de novembro de 1988 um relatório com análises e recomendações de políticas para offsets; e entregasse até 15 de março de 1990, e anualmente pelos quatro anos seguintes, outro relatório discutindo ações a serem tomadas em coordenação com governos estrangeiros e reportando os avanços nas negociações com os mesmos (*idem*). Dois aspectos se destacam nessa NDAA quanto à atuação do poder Legislativo; o primeiro foi demandar do nível mais alto do poder Executivo uma posição, uma política, sobre offsets que se aplicaria a todas as esferas do governo. O segundo foi pela primeira vez (ao menos até onde se pôde encontrar na pesquisa bibliográfica e documental) demandar um esforço coordenado com outros Estados para limitar offsets. Nisto, o Congresso antecipou em quase vinte anos os esforços da União Europeia, ainda que, como será evidenciado adiante nesta seção, tal ideia não tenha prosperado.

Em atendimento ao exigido pela NDAA 1989, em 16 de abril de 1990 o Presidente George Bush anunciou sua “U.S. Government Policy on Offsets in Military Exports” (Política do Governo dos Estados Unidos sobre Offsets em Exportações Militares, em tradução livre). Essa política começa reiterando o caráter indesejável e distorcedor de mercado da maior parte dos offsets. Ecoando as diretrizes do Memorando Duncan, ela estabelece que funcionários do governo americano não se envolverão na negociação e nem assumirão o ônus pelos compromissos contraídos por empresas privadas. A política abre, todavia, caminhos para exceções, conquanto elas sejam aprovadas pelo Presidente via Conselho de Segurança Nacional. Assim ela está redigida:

O Presidente anunciou hoje a sua Política sobre Offsets em Exportações Militares. Isto responde à exigência sob a NDAA para o ano fiscal 1989, Seção 825, 10 USC Sec. 2505.

O Presidente afirmou que o governo dos Estados Unidos está comprometido com os princípios do comércio livre e justo. Consequentemente, o governo dos Estados Unidos vê determinados offsets em exportações militares como economicamente ineficientes e distorcedores de mercado. Consciente da necessidade de minimizar os efeitos adversos de offsets nas exportações militares, garantindo simultaneamente que a capacidade das empresas norte-americanas de competir por exportações militares não seja prejudicada, o Presidente estabeleceu a seguinte política:

Nenhuma agência do governo dos EUA deve incentivar, entrar diretamente, ou comprometer empresas norte-americanas a qualquer medida

compensatória em conexão com a venda de bens ou serviços de defesa a governos estrangeiros.

Fundos do governo dos EUA não devem ser utilizados para financiar offsets em operações de assistência à segurança, exceto em conformidade com as políticas e procedimentos atualmente estabelecidos.

Nada nesta política obsta a que as agências do governo dos EUA cumpram as obrigações decorrentes dos acordos internacionais celebrados antes da emissão desta política.

A decisão de envolver-se em compensações, e a responsabilidade pela negociação e implementação de acordos de offset reside com as empresas envolvidas.

Quaisquer exceções a essa política devem ser aprovada pelo Presidente, através do Conselho de Segurança Nacional (ESTADOS UNIDOS, 1990, p. 01. Tradução nossa⁴⁸).

Ainda ecoando as provisões da NDAA 1989, a Política sobre Offsets de George Bush estabeleceu que o governo norte-americano comporia um grupo interagência destinado a consultar governos estrangeiros com vista a limitar os “efeitos adversos” de offsets. Concluía o documento:

O Presidente também observou que chegou o momento de consultar nossos amigos e aliados sobre o uso de offsets nos contratos de defesa. Ele, portanto, designou o Secretário de Defesa, em coordenação com o Secretário de Estado, para liderar uma equipe interagência para consultar-se com nações estrangeiras, com vistas a limitar os efeitos adversos dos offsets nos contratos de defesa. Esta equipe interagência irá informar periodicamente sobre os resultados dessas consultas e encaminhar qualquer recomendação ao Conselho de Segurança Nacional (ESTADOS UNIDOS, 1990, p. 01. Tradução nossa⁴⁹).

⁴⁸ “The President announced today his Policy on Offsets in Military Exports. This responds to the requirement under the FY 1989 National Defense Authorization Act, Section 825, 10 U.S.C. Sec. 2505. The President stated that the United States Government is committed to the principles of free and fair trade. Consequently, the United States Government views certain offsets for military exports as economically inefficient and market distorting. Mindful of the need to minimize the adverse effects of offsets in military exports, while ensuring that the ability of U.S. firms to compete for military export sales is not undermined, the President has established the following policy: No agency of the U.S. Government shall encourage, enter directly into, or commit U.S. firms to any offset arrangement in connection with the sale of defense goods or services to foreign governments. U.S. Government funds shall not be used to finance offsets in security assistance transactions except in accordance with currently established policies and procedures. Nothing in this policy shall prevent agencies of the U.S. Government from fulfilling obligations incurred through international agreements entered into prior to the issuance of this policy. The decision whether to engage in offsets, and the responsibility for negotiating and implementing offset arrangements, resides with the companies involved. Any exceptions to this policy must be approved by the President through the National Security Council”

⁴⁹ “The President also noted that the time has come to consult with our friends and allies regarding the use of offsets in defense procurement. He has, therefore, directed the Secretary of Defense, in coordination with the Secretary of State, to lead an interagency team to consult with foreign nations with a view to limiting the adverse effects of offsets in defense procurement. This interagency team will report periodically on the results of these consultations and forward any recommendations to the National Security Council.”

Em 1991, há uma adequação do “Defense Federal Acquisition Regulations Supplement” (DFARS) para incluir provisões sobre offsets (MILLIGAN, 2003, p. 96; ESTADOS UNIDOS, 1998, p. 02). A “Federal Acquisition Regulation” (FAR) é o conjunto de princípios e leis que governam o processo de aquisição de bens e serviços por parte do governo federal dos EUA. O DFARS, como o nome sugere, é o suplemento destinado a tratar especificamente das aquisições na área de defesa. As modificações aprovadas em 1991 permitiram às empresas de defesa que recuperassem os custos de offsets em operações via FMS, isto é, que embutissem o preço das operações de compensação no preço final a ser encaminhado. É necessário esclarecer que, quando um país estrangeiro adquire produtos via FMS, o governo desse Estado o compra do Departamento de Defesa americano (via “Defense and Asecurity Cooperation Agency) o qual, por meio das forças singulares, o adquire das empresas norte-americanas. O DFARS faz, porém, uma ressalva: as empresas só estão autorizadas a recuperar o custo do offset quando a aquisição é custeada pelo Estado comprador ou financiada com crédito reembolsável fornecido pelo FMF⁵⁰ (“Foreign Military Financing”). O FMF também financia aquisições com crédito não reembolsável, isto é, quando o Estado recebedor não precisa pagar pelo produto que lhe é dado. Nesta modalidade, todavia, os custos dos offsets não são recuperáveis. Assim está redigido o DFARS, na sua “Parte 225” (“Foreign Acquisition”), “Subparte 225.73” (“Acquisition for Foreign Military Sales”):

[...] 225.7303-2 Custos de fazer negócios com um governo estrangeiro ou uma organização internacional. [...]

(3) Custos de offsets

(i) A empresa de defesa dos EUA pode recuperar todos os custos decorridos de acordos de offset com um governo estrangeiro ou organismo internacional se a LOA for integralmente financiada com dinheiro do cliente ou com créditos reembolsáveis.

(ii) O Governo dos EUA não assume nenhuma obrigação de satisfazer ou administrar a exigência de offsets ou de suportar quaisquer dos custos associados (ESTADOS UNIDOS, 1998⁵¹, p. 02. Tradução nossa⁵²).

⁵⁰ O FMF é um programa de assistência por meio do qual o DoD financia a aquisição, por parte de governos estrangeiros, de produtos de defesa fabricados nos EUA.

⁵¹ Conforme assinalado no texto, a atualização do DFARS ocorreu em 1991. O ano de 1998 é o da publicação da versão citada aqui.

⁵² “[...] 225.7303-2 Cost of doing business with a foreign government or an international organization. [...] (3) Offset costs (i) A U.S. defense contractor may recover all costs incurred for offset agreements with a foreign government or international organization if the LOA is financed wholly with customer cash or repayable foreign military finance credits. (ii) The U.S. Government assumes no obligation to satisfy or administer the offset requirement or to bear any of the associated costs”.

O fato de os EUA terem aprovado uma lei que explicitamente outorga às indústrias o direito de repassar ao cliente os custos de offsets evidencia um aspecto abordado por Jürgen Brauer (2004) e discutido no capítulo anterior: o de que os acordos de compensação, de fato, não são um “almoço grátis”. Os grandes fabricantes internacionais precificam esses acordos, em lugar de abatê-los de sua margem de lucro. Longe de ser uma surpresa, essa constatação apenas aumenta a responsabilidade dos gestores do Estado comprador em elaborar acordos que garantam benefícios – além de eficazes e eficientes – efetivos no médio e longo prazos, sob o risco de utilizar mal o dinheiro público.

Em 1992, o “Defense Production Act” sofre novas emendas, que são incorporadas à Seção 309. Uma delas muda o limite mínimo a partir do qual uma obrigação de compensação contraída por empresa norte-americana deve ser notificada, de 50 para 5 milhões de dólares. Além disso, ficou estabelecido que essas companhias deveriam notificar o governo de quaisquer “operações de offset” – isto é, de obrigações efetivamente cumpridas – iguais ou superiores a 250 mil dólares (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 25). Embora não indicassem uma mudança na posição de “neutralidade” adotada desde o Memorando Duncan, tais modificações denotam o desejo, por parte do Congresso americano, de manter uma vigilância mais estrita sobre os acordos de offset celebrados por suas empresas. Outra mudança na Seção 309 estabeleceu que os relatórios a serem elaborados anualmente deveriam ser utilizados nas negociações do Executivo com parceiros estrangeiros para limitação dos efeitos deletérios de offsets (MILLIGAN, 2003, pp. 80-81). Assim ficou redigida a Seção 309 depois de emendada:

(c) Aviso de Acordos de Offset--

(1) No geral - Se uma empresa dos Estados Unidos entra em um contrato para a venda de um sistema de armas ou item relacionado com defesa para um país estrangeiro ou empresa estrangeira e esse contrato está sujeito a um acordo de offset superior a US\$ 5.000.000 em valor, tal empresa deverá fornecer ao funcionário designado nos regulamentos promulgados nos termos do parágrafo (2) informações relativas a essa venda.

(2) Regulações - A informação a ser fornecida nos termos do parágrafo (1) deve ser prescrita em regulamentos promulgados pelo Secretário. Essas disposições devem fornecer proteção contra divulgação pública de tal informação, a menos que a divulgação pública seja posteriormente especificamente autorizada pela empresa de fornecedora das informações.

[...]

(e) Utilização do Relatório Anual em Negociações

As conclusões e recomendações dos relatórios exigidos pela subseção (a), bem como quaisquer relatórios interagências e análises deverão ser utilizadas pelos representantes dos Estados Unidos durante negociações bilaterais e

multilaterais para minimizar os efeitos adversos dos offsets (ESTADOS UNIDOS, 2005a, pp. 06-07. Tradução nossa, grifos no original⁵³).

A Seção 309 recebeu outra emenda em 1992, na forma de uma nota, que representou uma “política de offsets não declarada” (MILLIGAN, 2003, p. 80). Essa política praticamente replica aquela de dois antes, emitida pelo Presidente Bush. A diferença de redação mais marcante é que ela deixa de emanar do Presidente e passa a partir do Congresso, incorporando à base legal e revestindo de maior legitimidade a Política sobre Offsets de 1990. A nota dizia que:

(a) Em Geral. Reconhecendo que certos offsets em exportações militares são economicamente ineficientes e distorcem o mercado, e consciente da necessidade de minimizar os efeitos adversos das compensações nas exportações militares, garantindo simultaneamente que a capacidade das empresas dos Estados Unidos de competir por vendas não seja prejudicada, **é a política do Congresso que--**

(1) nenhuma agência do governo dos Estados Unidos devem encorajar, entrar diretamente, ou comprometer empresas dos Estados Unidos em qualquer acordo de compensação em conexão com a venda de bens ou serviços de defesa a governos estrangeiros;

(2) fundos do governo dos Estados Unidos não devem ser utilizados para financiar offsets em operações de assistência à segurança, exceto em conformidade com as políticas e procedimentos que estavam em vigor em 01 de março de 1992;

(3) nada nesta seção obsta a que as agências do governo dos Estados Unidos cumpram obrigações decorrentes de acordos internacionais celebrados antes de 01 de março de 1992; e

(4) a decisão de envolver-se em offsets, e a responsabilidade pela negociação e implementação de acordos de compensação, reside com as empresas envolvidas.

(b) Aprovação Presidencial de Exceções. É a política do Congresso que o Presidente pode aprovar uma exceção à política declarada na subseção (a) depois de receber recomendação do Conselho de Segurança Nacional.

(c) Consulta. **É a política do Congresso que o presidente designará o Secretário de Defesa para liderar, em coordenação com o Secretário de Estado, uma equipe interagência para consultas com nações estrangeiras para limitar os efeitos adversos de offsets nos contratos de defesa.** O presidente enviará um relatório anual sobre os resultados destas consultas ao

⁵³ “(c) **Notice of Offset Agreements-** (1) In General--If a United States firm enters into a contract for the sale of a weapon system or defense-related item to a foreign country or foreign firm and such contract is subject to an offset agreement exceeding \$5,000,000 in value, such firm shall furnish to the official designated in the regulations promulgated pursuant to paragraph (2) information concerning such sale. (2) Regulations--The information to be furnished under paragraph (1) shall be prescribed in regulations promulgated by the Secretary. Such regulations shall provide protection from public disclosure for such information, unless public disclosure is subsequently specifically authorized by the firm furnishing the information. [...] (e) **Utilization of Annual Report in Negotiations-** The findings and recommendations of the reports required by subsection (a), and any interagency reports and analyses shall be considered by representatives of the United States during bilateral and multilateral negotiations to minimize the adverse effects of offsets”.

Congresso como parte do relatório previsto no item (a) da Seção 309 do DPA (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 26. Tradução e grifos nossos⁵⁴).

Note-se que esta política, diferentemente da redação original da Seção 309 e do prescrito pela NDAA 1989, não fala em “negociações” com governos estrangeiros, mas sim em “consultas” (MILLIGAN, 2003, p. 80). Isso possivelmente representa um enfraquecimento, dentro do governo americano, das iniciativas em prol de um maior controle sobre offsets e um arrefecimento da pressão pela formulação de um regime internacional que os regule.

As próximas mudanças significativas ao regime jurídico americano e governança sobre offsets vieram em 1994, na forma de emendas à lei que governa as exportações de sistemas de armas fabricados nos EUA, o “Arms Export Control Act” (AECA). A Seção 36 foi emendada para determinar que o Departamento de Defesa (no caso de transações governo a governo) e o de Estado (nos casos de indústria para governos), nas notificações pré-venda que fazem ao Congresso, deveriam incluir um item sobre offsets (MILLIGAN, 2003, p. 83; ESTADOS UNIDOS, 2006, p. 01). Esse item deveria informar se há ou não a perspectiva do oferecimento de compensações e requer uma descrição das mesmas. Tal exigência se estende também aos requerimentos de licenças de exportação. Uma observação: a Seção 36 possuía essa numeração à época da conclusão do trabalho de Milligan, em 2003. A pesquisa feita nos registros do “Government Publishing Office” ao longo do segundo semestre de 2015 mostra que essa numeração passou a ser 2776. Diz a seção:

⁵⁴ “(a) In General. Recognizing that certain offsets for military exports are economically inefficient and market distorting, and mindful of the need to minimize the adverse effects of offsets in military exports while ensuring that the ability of United States firms to compete for military export sales is not undermined, it is the policy of the Congress that-- (1) no agency of the United States Government shall encourage, enter directly into, or commit United States firms to any offset arrangement in connection with the sale of defense goods or services to foreign governments; (2) United States Government funds shall not be used to finance offsets in security assistance transactions, except in accordance with policies and procedures that were in existence on March 1, 1992; (3) nothing in this section shall prevent agencies of the United States Government from fulfilling obligations incurred through international agreements entered into before March 1, 1992; and (4) the decision whether to engage in offsets, and the responsibility for negotiating and implementing offset arrangements, resides with the companies involved. (b) Presidential Approval of Exceptions. It is the policy of the Congress that the President may approve an exception to the policy stated in subsection (a) after receiving the recommendation of the National Security Council. (c) Consultation. It is the policy of the Congress that the President shall designate the Secretary of Defense to lead, in coordination with the Secretary of State, an interagency team to consult with foreign nations on limiting the adverse effects of offsets in defense procurement. The President shall transmit an annual report on the results of these consultations to the Congress as part of the report required under section 309(a) of the DPA”.

[...] (c) Requerimento de licença de exportação; apresentação de certificação presidencial numerada e declaração ao Congresso; conteúdo; circunstâncias emergenciais; resolução conjunta; exceção; notificações de atualizações

(1) Sujeito ao parágrafo (5), no caso de um pedido feito por uma pessoa [...] de uma licença para a exportação de qualquer grande equipamento de defesa [...], antes de emitir essa licença, o Presidente da República enviará ao Presidente do Câmara dos Deputados e ao presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado uma certificação numerada não classificada com relação a tal pedido especificando

(A) o país estrangeiro ou organização internacional para quem será feita essa exportação,

(B) o valor em dólar dos itens a serem exportados, e

(C) uma descrição dos itens a serem exportados. **Cada certificação numerada deve também conter um item indicando se qualquer acordo de offset é proposto em conexão com essa exportação e uma descrição de quaisquer acordos desse tipo.** Além disso, o Presidente, a pedido de tal comissão ou da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, deve transmitir prontamente a ambas as comissões uma declaração estabelecendo [...] uma descrição das capacidades dos itens a serem exportados, uma estimativa do número total de pessoal dos Estados Unidos que se espera que sejam necessários no país estrangeiro e uma análise do impacto sobre controle de armas, elaboradas em consulta com o Secretário de Defesa e **uma descrição, feita pela pessoa que tenha apresentado o pedido de licença, de qualquer acordo de offset proposto a ser celebrado em conexão com essa exportação (se conhecido na data de transmissão de tal declaração)** (ESTADOS UNIDOS, 2006⁵⁵, p. 01. Tradução e grifos nossos⁵⁶).

Convém observar aqui uma tendência ao aumento da fiscalização do poder Legislativo sobre os acordos de compensação celebrados por suas empresas. Pela Seção 309 do DPA, as companhias americanas deveriam notificar obrigações contraídas superiores a cinco milhões de dólares. Esse informe era feito, portanto, após a conclusão da venda. Com a Seção 2776, o Executivo passa a ter de notificar o Congresso da

⁵⁵ Conforme assinalado no texto, as emendas que incluíram as recomendações sobre offsets datam de 1994. A data de 2006 refere-se ao ano de publicação do “US Code” disponível na página do “US Government Publishing Office”.

⁵⁶ “(c) Application for export license; submission of numbered Presidential certification and statement to Congress; contents; emergency circumstances; joint resolution; exception; notification of upgrades (1) Subject to paragraph (5), in the case of an application by a person [...] for a license for the export of any major defense equipment [...], before issuing such license the President shall transmit to the Speaker of the House of Representatives and to the chairman of the Committee on Foreign Relations of the Senate an unclassified numbered certification with respect to such application specifying (A) the foreign country or international organization to which such export will be made, (B) the dollar amount of the items to be exported, and (C) a description of the items to be exported. Each such numbered certification shall also contain an item indicating whether any offset agreement is proposed to be entered into in connection with such export and a description of any such offset agreement. In addition, the President shall, upon the request of such committee or the Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives, transmit promptly to both such committees a statement setting forth [...] a description of the capabilities of the items to be exported, an estimate of the total number of United States personnel expected to be needed in the foreign country concerned in connection with the items to be exported and an analysis of the arms control impact pertinent to such application, prepared in consultation with the Secretary of Defense and a description from the person who has submitted the license application of any offset agreement proposed to be entered into in connection with such export (if known on the date of transmittal of such statement)”.

perspectiva da existência de compensações. Portanto antes mesmo da concretização da exportação.

A outra emenda de 1994 ao AECA virou a Seção 39a (MILLIGAN, 2003, pp. 84-85), hoje Seção 2779a. Ela é o produto da intervenção do senador Russel Feingold sobre o caso da venda, pela Northrop, de equipamentos de fabricação de papel da finlandesa Valmet à Paper International, em concorrência direta com a Beloit Corporation (do estado de Winsconsin, de onde vinha Feingold); ocorrência já descrita no capítulo anterior desta dissertação. A seção 2779a prevê a proibição de “pagamentos de incentivo” (“incentive payments”) por parte de empresas norte-americanas de defesa a empresas terceiras para que estas adquiram produtos originários de países estrangeiros quando esses produtos estiverem sendo negociados como consequência de um offset. Essa lei visa claramente a restringir a prática de offsets de contracompra indireta e impedir a entrada de produtos estrangeiros no mercado norte-americano como consequência de um acordo de compensação. Todavia, “pagamentos de incentivo” não são a única ferramenta que uma empresa de defesa pode utilizar para promover um produto estrangeiro. Ela pode comprá-lo e então revendê-lo por conta própria, atuando como representante comercial em lugar de intermediário. Ademais, a lei, até onde se pôde avaliar estritamente por sua redação, não gera mecanismos para impedir que a empresa de defesa negocie tais produtos estrangeiros a preços artificialmente baixos (na hipótese de ela não objetivar lucro adicional e almejar apenas o cumprimento da obrigação de compensação). Esta avaliação encontra respaldo nos dados fornecidos pelo próprio governo dos EUA. Entre 1993 e 2013, contracompras indiretas perfizeram 6.147 de um total de 13.377 operações de compensação (45,95%, portanto) realizadas por empresas americanas (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 23). Assim está redigida a Seção 2779a:

Proibição de pagamentos de incentivo

(a) Em Geral

Nenhum fornecedor de artigos ou serviços vendidos ou licenciados nos termos do presente capítulo ou exportados nos termos de um tratado de defesa dos Estados Unidos referido no ponto 2.778 (j) (1) (C) (i) deste título, nem qualquer empregado, agente ou subcontratante do mesmo, deverá, no que diz respeito à venda ou exportação de qualquer artigo de defesa ou serviço de defesa para um país estrangeiro, fazer quaisquer pagamentos de incentivos com o objetivo de satisfazer, em todo ou em parte, qualquer acordo de offset com aquele país. [...]

(d) Definições para Efeitos da Presente Seção, [...]

(2) o termo "**pagamentos de incentivo**" significa **compensação monetária direta** feita por um fornecedor de artigos de defesa e serviços de defesa dos Estados Unidos ou por qualquer funcionário, agente ou subcontratado do

mesmo para qualquer outra pessoa dos Estados Unidos **para induzir ou persuadir a pessoa nos Estados Unidos a comprar ou adquirir bens ou serviços produzidos, fabricados, cultivados ou extraídos**, no todo ou em parte, **no país estrangeiro que está comprando esses artigos de defesa ou serviços do fornecedor dos Estados Unidos**; [...] (ESTADOS UNIDOS, 2006a, p. 01. Tradução e grifos nossos⁵⁷).

Não foram encontrados dados para respaldar ou refutar a afirmação de que a Seção 2779a evitou o pagamento de incentivos para compra de produtos estrangeiros oferecidos via offset. Todavia, a evidência estatística fornecida pelo próprio governo norte-americano sugere que ela falhou no objetivo mais amplo de desestimular a prática de contracompras indiretas por parte de empresas de defesa dos EUA.

Em 1999, o Congresso aprova e o Presidente sanciona a “Defense Offsets Disclosure Act” (DODA), ou “Lei Sobre a Divulgação de Offsets de Defesa”, em tradução livre (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 27). A DODA repete os preceitos, já vistos em documentos anteriores, de que offsets são ineficientes e distorcedores de mercado. Ela inova, todavia, em três pontos: ao chamar atenção para o fato de que tais acordos podem aumentar a dependência dos Estados Unidos de fornecedores estrangeiros (o que ratifica a suposição de que offsets diretos podem servir para integrar às grandes cadeias de suprimento empresas dos países importadores); ao reconhecer que eles podem afetar outros mercados que não o de defesa; e ao postular que esforços unilaterais dos EUA para proibir offsets são impraticáveis por prejudicarem a capacidade de suas empresas de competir internacionalmente. A DODA traz também uma explícita declaração de que a política (“policy”) dos Estados Unidos é monitorar o uso de offsets “no comércio internacional de defesa”. Ele diz:

(1) Um ambiente empresarial justo é necessário para o avanço do comércio internacional, da estabilidade econômica e do desenvolvimento em todo o mundo; isso é benéfico para os trabalhadores e as empresas americanas, e é do interesse nacional dos Estados Unidos.

⁵⁷ “Prohibition on incentive payments (a) In general No United States supplier of defense articles or services sold or licensed under this chapter or exported pursuant to a treaty referred to in section 2778 (j)(1)(C)(i) of this title, nor any employee, agent, or subcontractor thereof, shall, with respect to the sale or export of any such defense article or defense service to a foreign country, make any incentive payments for the purpose of satisfying, in whole or in part, any offset agreement with that country. [...] (d) Definitions For purposes of this section— [...] (2) the term “incentive payments” means direct monetary compensation made by a United States supplier of defense articles or defense services or by any employee, agent or subcontractor thereof to any other United States person to induce or persuade that United States person to purchase or acquire goods or services produced, manufactured, grown, or extracted, in whole or in part, in the foreign country which is purchasing those defense articles or services from the United States supplier; [...]”

(2) Em alguns casos, offsets obrigatórios podem causar distorções econômicas no comércio internacional de defesa e minar a equidade e a competitividade, causando danos em particular às pequenas e médias empresas.

(3) O uso de offsets pode levar ao aumento da dependência de fornecedores estrangeiros para a produção de sistemas de armas dos Estados Unidos.

(4) Os offsets exigidos por alguns países compradores, incluindo alguns aliados próximos dos Estados Unidos, igualam ou superam o valor do contrato de base que se destinam a compensar, atenuando grande parte do potencial econômico da exportação.

(5) Offsets muitas vezes distorcem indevidamente os preços dos contratos de defesa.

(6) Em alguns casos, empresas dos Estados Unidos são obrigadas a fornecer compensações indiretas, as quais podem impactar negativamente setores industriais que não o de defesa.

(7) Esforços unilaterais por parte dos Estados Unidos para proibir offsets podem ser impraticáveis na atual era da globalização e prejudicariam gravemente a competitividade da indústria de defesa dos Estados Unidos no mercado global.

[...]

É a política dos Estados Unidos monitorar o uso de compensações no comércio internacional de defesa para promover a equidade em tal comércio e para garantir que a participação estrangeira na produção de sistemas de armas dos Estados Unidos não prejudique a economia dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 27. Tradução e grifos nossos⁵⁸).

A DODA representou um novo momento de fortalecimento da ideia – enfraquecida desde a Política sobre Offsets de 1990 – de se estabelecer alguma governança internacional sobre offsets. Ela determinou que o Presidente deveria elaborar um relatório versando sobre a factibilidade de se estabelecer um tratado multilateral com padrões para o emprego de offsets no comércio internacional de produtos de defesa (MILLIGAN, 2003, p. 82). Para tanto, Bill Clinton determinou a formação de dois fóruns; a “Comissão Nacional Sobre o Uso de Offsets no Comércio de Defesa” (“National Commission on the Use of Offsets in Defense Trade”), e o

⁵⁸ (1) A fair business environment is necessary to advance international trade, economic stability, and development worldwide; this is beneficial for American workers and businesses, and is in the United States’ national interest. (2) In some cases, mandated offset requirements can cause economic distortions in international defense trade and undermine fairness and competitiveness, and may cause particular harm to small- and medium-sized businesses. (3) The use of offsets may lead to increasing dependence on foreign suppliers for the production of United States weapons systems. (4) The offset demands required by some purchasing countries, including some close allies of the United States, equal or exceed the value of the base contract they are intended to offset, mitigating much of the potential economic benefit of the exports. (5) Offset demands often unduly distort the prices of defense contracts. (6) In some cases, United States contractors are required to provide indirect offsets which can negatively impact non-defense industrial sectors. (7) Unilateral efforts by the United States to prohibit offsets may be impractical in the current era of globalization and would severely hinder the competitiveness of the United States defense industry in the global market. [...] It is the policy of the United States to monitor the use of offsets in international defense trade, to promote fairness in such trade, and to ensure that foreign participation in the production of United States weapons systems does not harm the economy of the United States.

“Conselho Presidencial Sobre o Uso de Offsets no Comércio” (“President’s Council on the Use of Offsets in Commercial Trade”) (*idem*). As reuniões de ambos os colegiados, entretanto, foram esparsas e não produziram o relatório final que deveria consubstanciar as decisões do Presidente a respeito de um tratado multilateral (HERRNSTADT, 2008, p. 08).

A reautorização do “Defense Production Act” aprovada pelo Congresso e assinada por George Bush em dezembro 2003 trazia uma emenda à “Seção 123” que requeria do Presidente que designasse um grupo interagência cujo presidente deveria, novamente, estabelecer consultas com países estrangeiros para limitar os “efeitos adversos” dos offsets. Tal grupo seria composto pelos Secretários de Comércio, Defesa, Trabalho e Estado, além de incluir o Representante Comercial dos Estados Unidos (“United States Trade Representative”). Foi estabelecido um grupo de trabalho que se consultou com agentes domésticos interessados na questão dos offsets. As associações industriais e empresariais chamadas a opinar sobre a questão foram a “Defense Industry Offset Association”, a “National Defense Industrial Association”, a “Aerospace Industries Association”, a “American Shipbuilding Association” e o “U.S. Business and Industrial Council”. Já os órgãos trabalhistas ouvidos foram a “American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations”, a “International Association of Machinists & Aerospace Workers” e a “United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America” (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 81). Governos estrangeiros passaram a ser consultados a partir de novembro de 2005. Os primeiros ouvidos foram França, Alemanha, Itália e Reino Unido devido às suas condições de fornecedores e credores de offset. A segunda rodada de audiências incluiu Canadá, Grécia, Holanda, Espanha, Suécia, Dinamarca e Turquia (*ibidem*, p. 84). Como era possível antecipar, as visões dos industriários americanos e dos sindicatos divergiram amplamente entre si⁵⁹. Talvez por essa falta de consenso o governo dos EUA tenha, uma vez mais, deixado de formular uma proposta coerente para um regime internacional de governança sobre offsets.

O último documento que dá provisões sobre offsets é o “Security Assistance Management Manual” (SAMM) (ESTADOS UNIDOS, 2006b). Segundo Milligan (2003, p. 88), o SAMM já incluía cláusulas sobre acordos de compensação desde o início dos anos 1980. Por uma questão de simplicidade, optou-se aqui por trabalhar

⁵⁹ Para mais detalhes sobre os questionamentos feitos pelo grupo de trabalho interagência e as respostas dadas pelas instituições consultadas ver ESTADOS UNIDOS, 2005, pp. 82-84.

apenas com a versão mais recente, de 2006, do Capítulo 6 e das seções “C6.3.9”, “C6.3.9.1”, “C6.3.9.2” e “C6.3.9.3”, que são as que dispõem sobre os acordos de offset. Elas baseiam-se amplamente na Subparte 225.73 do DFARS. O que mais chama atenção, todavia, é a determinação de que – quando diretamente questionados por representantes do Estado comprador – os agentes do governo norte-americano devem responder se a empresa de seu país precificou os custos estimados do offset em sua proposta (evidentemente, na hipótese de tal aquisição ser feita via FMS). Embora pareça trivial, em um mercado de informação assimétrica como o de defesa, esse dado pode se provar valioso durante negociações. A linguagem do SAMM, entretanto, permanece cuidadosa na preservação da política de não envolvimento em voga desde o Memorando Duncan. Sobre offsets, o SAMM estabelece que:

C6.3.9. Offsets. O DFARS 225,7303-2 (a) (3) permite a empresas recuperar, sob contratos do FMS integralmente financiados com dinheiro do comprador ou créditos reembolsáveis do FMF, os custos de quaisquer offsets associados a esses contratos. As agências do governo NÃO PODEM engajar ou comprometer empresas norte-americanas em quaisquer acordos de compensação. [...] Créditos não-reembolsáveis do FMF não podem ser usados para pagar quaisquer custos associados com acordos de offset.

C6.3.9.2. Compras. Para contratos em que exista, ou se antecipe, concorrência adequada de preços, quer conduzida pelo comprador quer pelo governo americano, o governo normalmente não terá conhecimento quanto ao fato de os custos de offsets estarem incluídos no preço ou qual o tamanho de tais custos, se incluídos. [...] A empresa deve divulgar o montante dos custos de offset estimados incluídos no preço para o oficial de contratação do governo. Os custos devem ser incluídos antes de transmissão da LOA para aceitação. [...]

C6.3.9.3. Divulgação de Informações sobre Offset. É inadequado para o pessoal do governo dos EUA discutir com o comprador a natureza ou os detalhes de um acordo de compensação. **No entanto, se conhecido, o fato de os custos do offset terem sido incluídos no cálculo de P&A ou no preço da LOA pode ser confirmada, se o comprador perguntar.** Envolvimento da Agência Executora em qualquer discussão sobre os custos do offset (além da confirmação da inclusão destes custos em estimativas de preços) deve ser evitado (ESTADOS UNIDOS, 2006b. pp. 03-04. Tradução e grifos nossos⁶⁰. Caixa alta no original).

⁶⁰ C6.3.9. Offsets. DFARS 225.7303-2(a)(3) allows U.S. contractors to recover, under FMS contracts based on LOAs financed wholly by purchaser cash or repayable FMF credits, costs of any offsets that are associated with those contracts. USG agencies MAY NOT enter into or commit U.S. firms to any offset agreement. [...] Non-repayable FMF credits may not be used to pay any costs associated with offset agreements. C6.3.9.2. Procurements. For procurements where adequate price competition exists or is anticipated, whether conducted by the purchaser or by the USG, the USG does not normally have visibility as to whether offset costs are included in the price or the amount of such costs, if included. [...] The contractor must disclose the amount of the estimated offset costs included in the price to the USG contracting officer. The costs should be included before transmittal of the LOA for acceptance. [...] C6.3.9.3. Disclosure of Offset Information. It is inappropriate for USG personnel to discuss with the purchaser the nature or details of an offset arrangement. However, if known, the fact that offset costs have been included in the P&A or LOA price estimate may be confirmed, should the purchaser inquire.

A mais recente mudança no arcabouço normativo dos EUA veio com a reautorização de 2009 do “Defense Production Act”. Ela reescreveu alguns dispositivos do DPA e introduziu a “Seção 723”, que substituiu a Seção 309. Não houve mudanças de conteúdo, todavia (ESTADOS UNIDOS, 2015, p. 01).

Como se pôde observar, a política dos Estados Unidos para os acordos de compensação não é simples e nem está concentrada em um único órgão do poder Executivo. Ela surgiu dentro do Departamento de Defesa – com o Memorando Duncan – e só depois chegou às discussões do Legislativo. Foi ele, então, que gerou normas e distribuiu competências entre o Presidente e os Departamentos de Comércio, Estado e Defesa. É possível observar, também, que a política dos EUA oscilou na questão do estabelecimento de um regime internacional de governança sobre offsets. Por vezes ela pareceu inclinada à negociação de um tratado para, alguns anos depois, relaxar nessa determinação e tornar sua linguagem sobre o tema mais genérica e menos enfática. Um ponto que se mantém consistente, todavia, é o do distanciamento e da neutralidade do governo norte-americano, virtualmente impedido de atuar como fiador ou garantidor dos acordos celebrados por suas empresas.

Nada disso impediu o Congresso de aprovar dispositivos cada vez mais abrangentes de supervisão sobre esse fenômeno, que se manifestam em regulações que determinam a notificação ao Legislativo de offsets antecipados em uma venda, contraídos após a exportação e cumpridos ao longo do tempo. Por fim, o governo permitiu às empresas recuperar os custos de offsets em vendas intermediadas pelo Departamento de Defesa. Isso denota a influência dos executivos e acionistas das grandes empresas de defesa, os quais, se não agradados pelas obrigações de compensação, as reconhecem como realidade do mercado e necessárias às vendas internacionais. Isso não significa que entidades trabalhistas interessadas no não licenciamento produtivo e burocratas (e políticos) que buscam resguardar o princípio da não proliferação sejam impotentes na formulação de políticas. Eles também exercem sua influência, impedindo uma liberalização maior e determinando a implementação de mecanismos de fiscalização.

2.2.2 Mecanismos indiretos de controle sobre offsets

Um aspecto da legislação norte-americana sobre o qual não foram encontradas referências na literatura é o da existência de mecanismos indiretos de controle sobre offsets. Esses mecanismos são aqui denominados de indiretos porque não estão originalmente destinados à regulação de acordos de compensação, mas pertencem ao regime mais amplo de controle de exportações militares. Ademais, é necessário observar que esses mecanismos indiretos só exercem influência sobre offsets diretos, particularmente os de conteúdo local e transferência de tecnologia. Para compreendê-los é preciso conhecer em linhas gerais o processo de licenciamento de exportação de produtos controlados.

O “Arms Export Control Act” determinou a formação de um regime de controle sobre a venda a países terceiros de produtos, serviços e sistemas militares: o “International Traffic in Arms Regulations” (ITAR), de responsabilidade da Secretaria de Estado, via “Directorate of Defense Trade Control” (DTC, “Diretoria de Controles do Comércio de Defesa” em tradução livre). Os produtos controlados pela DTC constam em uma lista, a “United States Munitions List” (USML)⁶¹. Ela possui 21 categorias de produtos, que ilustram em linhas gerais que tipo de material sofre restrições comerciais. Essas divisões são: (1) armas de fogo, armas de assalto e espingardas; (2) armas e armamento; (3) munições; (4) veículos de lançamento, mísseis teleguiados, mísseis balísticos, foguetes, torpedos, bombas e minas; (5) explosivos e materiais energéticos, propulsores, agentes incendiários, bem como os seus constituintes; (6) navios de guerra de superfície e equipamento naval especial; (7) veículos terrestres; (8) aeronaves e artigos relacionados; (9) equipamento de treinamento militar; (10) equipamento de proteção individual; (11) eletrônica militar; (12) equipamento de controle de fogo, telemetria, óptico e de guiagem; (13) materiais e artigos diversos; (14) agentes toxicológicos, incluindo agentes químicos, biológicos e equipamentos associados; (15) sistemas espaciais e artigos relacionados; (16) artigos relacionados a armas nucleares; (17) artigos classificados, dados técnicos, e serviços de defesa sem outra numeração; (18) armas de energia direta; (19) turbinas a gás e

⁶¹ O “Export Administration Act”, de 1979, determinou a formação do EAR (“Export Administration Regulations”), de responsabilidade do Departamento de Comércio, via BIS. O DoC utiliza uma lista, a CCL (“Commerce Control List”), para indexar produtos controlados. Ela compreende desde equipamento para geração de energia nuclear até sistemas espaciais, passando por aviônicos, telecomunicações, sensores e lasers. Há produtos controlados pela CCL que também possuem emprego militar. Para efeitos deste trabalho, todavia, optou-se por trabalhar apenas com o ITAR.

equipamentos associados; (20) embarcações submersíveis e afins e (21) artigos, dados técnicos, e serviços de defesa sem outra numeração.

Em sua primeira seção (120.1), intitulada “Autoridades gerais e elegibilidade” (“General authorities and eligibility”), o ITAR estabelece que a exportação de produtos controlados é contingente à aprovação de uma licença (“export license”), cuja emissão é responsabilidade do Secretário de Estado⁶². Essa licença, todavia, é válida para uma exportação “off-the-shelf”⁶³. O compartilhamento de dados técnicos e projetos com entes estrangeiros, o licenciamento de componentes para produção fora dos Estados Unidos e outras medidas comumente associadas à transferência de tecnologia dependem da aprovação de outros dois acordos: um “technical assistance agreement” (TAA, “acordo de assistência técnica” em tradução livre) e/ou de um “manufacturing license agreement” (MLA, “acordo de licença de fabricação”, em tradução livre). O próprio ITAR oferece uma definição para cada um deles. A Seção 120.21 define um MLA como:

Um acordo (por exemplo, um contrato) pelo qual uma pessoa dos Estados Unidos concede a uma pessoa estrangeira uma autorização para a fabricação de artigos de defesa no exterior e que envolve ou contempla:

- (a) A exportação de dados técnicos (como definido na Seção 120.10) ou artigos de defesa ou do desempenho de um serviço de defesa; ou
- (b) A utilização pela pessoa estrangeira de dados técnicos ou artigos de defesa previamente exportados pela pessoa dos Estados Unidos⁶⁴ (ESTADOS UNIDOS, 2013a. Tradução nossa⁶⁵).

Já os TAA são definidos na Seção 120.22 como:

Um acordo (por exemplo, um contrato) para o desempenho de serviço(s) de defesa ou a divulgação de dados técnicos, **em oposição a um acordo que concede um direito ou licença para fabricar artigos de defesa**. A montagem de artigos de defesa está incluída nesta seção, conquanto direitos de produção ou know-how de fabricação não sejam fornecidos. Se tais

⁶² A íntegra dessa seção foi compilada pela “Cornell University Law School” e está disponível: <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/120.1>> Acesso em: 05 out. 2015.

⁶³ As diferentes modalidades de licenças e personalidades jurídicas relacionadas podem ser encontradas na Parte 123 do ITAR e ao longo de suas 27 seções. Elas estão disponíveis em: <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/part-123>> Acesso em 05 de out. de 2015.

⁶⁴ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/120.21>> Acesso em: 05 out. 2015.

⁶⁵ “An agreement (e.g., contract) whereby a U.S. person grants a foreign person an authorization to manufacture defense articles abroad and which involves or contemplates: (a) The export of technical data (as defined in § 120.10) or defense articles or the performance of a defense service; or (b) The use by the foreign person of technical data or defense articles previously exported by the U.S. person”.

direitos são transferidos, a Seção 120.21 é aplicável⁶⁶ (ESTADOS UNIDOS, 2013a .Tradução e grifos nossos⁶⁷).

A redação do ITAR evidencia que MLAs e TAAs não se sobrepõem. Eles são usados para autorizar práticas diferentes e, dependendo daquilo que o Estado comprador deseja, será necessária a obtenção de ambos.

A Seção 124.1 – intitulada “Manufacturing license agreements and technical assistance agreements” – descreve a necessidade de aprovação, as condições em que tais acordos são requeridos e o caráter restrito em que são concedidos:

(a) Aprovação. **A aprovação da Diretoria de Controles do Comércio de Defesa deve ser obtida antes de os serviços de defesa descritos na Seção 120.9 (a) do presente subcapítulo serem fornecidos.** A fim de obter essa aprovação, a pessoa dos Estados Unidos deve apresentar uma proposta de acordo à Diretoria de Controles do Comércio de Defesa. **Tais acordos são geralmente caracterizados como acordos de licença de fabricação, acordos de assistência técnica,** acordos de distribuição, ou acordos de aquisição off-shore, e não podem entrar em vigor sem a aprovação prévia por escrito da Diretoria de Controles do Comércio de Defesa.

[...]

(c) Alterações. As alterações no âmbito dos acordos aprovados, incluindo modificações, upgrades ou extensões devem ser submetidos a aprovação. As alterações não podem entrar em vigor antes de serem aprovadas pela Diretoria de Controles do Comércio de Defesa⁶⁸ (ESTADOS UNIDOS, 2013a. Tradução e grifos nossos⁶⁹).

A subseção (c) explicita que TAAs e MLAs aprovados não são uma “carta branca” a partir do qual amplas cooperações são possíveis. Eles autorizam o compartilhamento de conhecimento apenas sobre um objeto limitado. Sua extrapolação para colaborações posteriores não é pré-aprovada e está condicionada a uma nova avaliação pelo DTC.

⁶⁶ Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/120.22>> Acesso em 05 de out. de 2015.

⁶⁷ An agreement (e.g., contract) for the performance of a defense service(s) or the disclosure of technical data, as opposed to an agreement granting a right or license to manufacture defense articles. Assembly of defense articles is included under this section, provided production rights or manufacturing know-how are not conveyed. Should such rights be transferred, § 120.21 is applicable.

⁶⁸ Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/124.1>> Acesso em 05 de out. de 2015.

⁶⁹ “(a) Approval. The approval of the Directorate of Defense Trade Controls must be obtained before the defense services described in § 120.9(a) of this subchapter may be furnished. In order to obtain such approval, the U.S. person must submit a proposed agreement to the Directorate of Defense Trade Controls. Such agreements are generally characterized as manufacturing license agreements, technical assistance agreements, distribution agreements, or off-shore procurement agreements, and may not enter into force without the prior written approval of the Directorate of Defense Trade Controls. [...] (c) Amendments. Changes to the scope of approved agreements, including modifications, upgrades, or extensions must be submitted for approval. The amendments may not enter into force until approved by the Directorate of Defense Trade Controls”.

A Seção 120.9 traz uma descrição do que são “serviços de defesa” mencionados na subseção (a) da Seção 124.1. Essa definição se aproxima das atividades normalmente associadas a offsets. Segundo o ITAR, serviços de defesa são:

[...] (1) **A prestação de assistência (incluindo treinamento) de pessoas estrangeiras, seja nos Estados Unidos ou no exterior, no projeto, desenvolvimento, engenharia, fabricação, produção, montagem, testes, reparação, manutenção, modificação, operação, desmilitarização, destruição, transformação ou operação de artigos de defesa;**

(2) O fornecimento a pessoas estrangeiras de todos os dados técnicos controlados no âmbito do presente subcapítulo (ver Seção 120.10), seja nos Estados Unidos ou no exterior; ou

(3) O treinamento militar das unidades e forças estrangeiras, regulares e irregulares, incluindo instrução formal ou informal de estrangeiros nos Estados Unidos ou no exterior ou por cursos por correspondência, publicações técnicas, educacionais ou de informação e meios de comunicação de todos os tipos, os auxílios à formação, orientação, exercício de treinamento e aconselhamento militar ⁷⁰ (ESTADOS UNIDOS, 2013a. Tradução e grifos nossos⁷¹).

Certos serviços descritos, como treinamento para operação e manutenção de um meio, são razoavelmente comuns quando da aquisição de uma nova plataforma. Todavia, outros refletem capacidades que países importadores não raramente utilizam offsets para tentar adquirir; como as habilidades de projetar, desenvolver e fabricar produtos de defesa, por exemplo.

O processo de aprovação de TAAs e MLAs é fundamentalmente *ad hoc*. Há casos de produtos cujo licenciamento produtivo e transferência de tecnologias associadas é recorrente o bastante para gerar uma “jurisprudência” seguida pelo DTC. De outro modo, porém, a aprovação de tais acordos será analisada caso a caso, levando em conta a sensibilidade do sistema de defesa a que eles se referem. Para produtos controlados pelo ITAR, o ponto de contato da empresa solicitante será o DTC. Entretanto, dificilmente a decisão por sua aprovação, ou não, será tomada autonomamente. O mais comum é que a solicitação dos TAAs e MLAs seja submetida a um painel revisor interagência (“interagency review panel”), que contará com representantes dos Departamentos de Estado, Comércio e Defesa especializados em

⁷⁰ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/120.9>> Acesso em: 05 out. 2015.

⁷¹ (a) Defense service means: (1) The furnishing of assistance (including training) to foreign persons, whether in the United States or abroad in the design, development, engineering, manufacture, production, assembly, testing, repair, maintenance, modification, operation, demilitarization, destruction, processing or use of defense articles; (2) The furnishing to foreign persons of any technical data controlled under this subchapter (see § 120.10), whether in the United States or abroad; or (3) Military training of foreign units and forces, regular and irregular, including formal or informal instruction of foreign persons in the United States or abroad or by correspondence courses, technical, educational, or information publications and media of all kinds, training aid, orientation, training exercise, and military advice. (See also § 124.1.)

cada uma das supramencionadas 21 categorias de produtos presentes na USML (informação verbal)⁷².

Não se pretende argumentar aqui que o “Arms Export Control Act” e o ITAR estabelecem uma política específica sobre offsets. Contudo, parece claro que eles contêm dispositivos que permitem a funcionários no DTC e no BIS vetar TAAs e MLAs, acordos que, se não em nome, na forma e nos impactos que geram lembram acordos de offsets diretos.

2.2.3 Estados Unidos como credor de offsets

Todas as políticas e regulamentações vistas anteriormente partem do ponto de vista dos Estados Unidos enquanto exportador de armas e, portanto, fornecedor de offsets. É necessário recordar, porém, que os EUA são também grandes importadores de sistemas de defesa, tendo ocupado a oitava posição do ranking do SIPRI de maiores compradores de tais produtos entre os anos de 2010 e 2014 (WEZEMAN P.; WEZEMAN S., 2015, p. 04). Cabe questionar, então, se o governo norte-americano tem uma política bem definida para quando ele se torna o potencial credor de offsets. Pelo menos desde a Política sobre Offsets de 1990 do Presidente Bush, a posição oficial do governo é de que os acordos de compensação são anormalidades mercadológicas de caráter indesejável. Cobrá-los seria, então, um contrassenso. A análise da extensa base normativa dos EUA revela, porém, que entre os dispositivos de proteção à indústria local há mecanismos que – embora não utilizem tal terminologia – geram os mesmos efeitos práticos de offsets diretos de conteúdo local. Tratam-se do “Buy American Act” e de sua “Berry Amendment”.

O “Buy American Act” (BAA) data de 1933, portanto em torno de duas décadas anterior ao surgimento de offsets como a maioria dos autores os entendem. Este é possivelmente um dos motivos de a literatura norte-americana não relacionar essa lei à cobrança sistemática de compensações por parte do governo dos EUA. O “Buy American Act” estabelece que apenas produtos “substancialmente” produzidos nos Estados Unidos poderiam ser adquiridos com recursos governamentais. A lei estabelece, porém, que tal proteção à indústria local se dê dentro de custos razoáveis e quando as

⁷² Comunicação feita por Landon Loomis, “commercial officer” da Embaixada dos EUA em Brasília, em 05-10-2015, Rio de Janeiro.

aquisições atendam ao interesse público. Diz o BAA, hoje subscrito ao “Title 41” do “US Code”, Seção 8.302:

(a) Em Geral-

(1) Materiais permitidos - Somente artigos, materiais e suprimentos não manufaturados e que foram extraídos ou produzidos nos Estados Unidos; e somente artigos, materiais e suprimentos manufaturados que tenham sido fabricados nos Estados Unidos **substancialmente a partir de artigos, materiais, ou suprimentos extraídos, produzidos ou fabricados nos Estados Unidos, serão adquiridos para uso público**, a menos que o chefe do departamento ou do estabelecimento independente em causa determine que sua aquisição é incompatível com o interesse público ou que seu custo não seja razoável.

(2) Exceções - Esta seção não se aplica

(A) para artigos, materiais ou suprimentos para uso fora dos Estados Unidos;

(B) se os artigos, materiais, ou suprimentos da classe ou espécie a ser utilizada, ou os artigos, materiais ou suprimentos a partir do qual eles são fabricados, não são extraídos, produzidos ou fabricados nos Estados Unidos em quantidades suficientes e não possuam qualidade satisfatória; e

(C) a artigos, materiais ou suprimentos adquiridos ao abrigo de qualquer contrato com um valor de adjudicação não superior ao limite de microcompra sob a seção 1902 deste título⁷³ (ESTADOS UNIDOS, 2015a. Tradução e grifo nossos⁷⁴).

O limite de microcompras sob a seção 1902, até outubro de 2015, é de 3.000 dólares⁷⁵. A linguagem ligeiramente vaga do BAA gerou dúvidas interpretativas à época de sua promulgação. Regulações posteriores interpretaram que o termo “substancialmente” significava que 50% do custo de um produto adquirido deveria ser atribuído a componentes originados nos EUA (LUCKEY, 2012, p. 01). Emendas feitas nas décadas seguintes estabeleceram percentuais maiores e regimes de exceções diferenciados para outros setores e atividades, como os de seguros agrícolas, lanches escolares, transporte ferroviário e programas de auxílio à moradia (LUCKEY, 2012, pp. 01-19). O setor de defesa também foi contemplado com um regime particular, provido

⁷³ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/8302>>. Acesso em: 05 out. 2015.

⁷⁴ “(a) In General - (1) Allowable materials - Only unmanufactured articles, materials, and supplies that have been mined or produced in the United States, and only manufactured articles, materials, and supplies that have been manufactured in the United States substantially all from articles, materials, or supplies mined, produced, or manufactured in the United States, shall be acquired for public use unless the head of the department or independent establishment concerned determines their acquisition to be inconsistent with the public interest or their cost to be unreasonable. (2) Exceptions - This section does not apply - (A) to articles, materials, or supplies for use outside the United States; (B) if articles, materials, or supplies of the class or kind to be used, or the articles, materials, or supplies from which they are manufactured, are not mined, produced, or manufactured in the United States in sufficient and reasonably available commercial quantities and are not of a satisfactory quality; and (C) to manufactured articles, materials, or supplies procured under any contract with an award value that is not more than the micro-purchase threshold under section 1902 of this title”.

⁷⁵ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/41/1902>> Acesso em: 05 out. 2015.

pela “Berry Ammendment”. Ela foi originalmente publicada em 1941, embora tenha sofrido modificações e reautorizações ao longo das décadas. A “Berry Ammendment”, ao proibir o Departamento de Defesa de adquirir certos itens se estes forem produzidos fora dos EUA, está virtualmente estabelecendo uma exigência de 100% de conteúdo local (LUCKEY, 2012, p. 08). Essa emenda está articulada em três seções do “Title 10” do “US Code”: 2533a, 2533b e 2534.

A Seção 2533a, chamada “Requirement to buy certain articles from American sources; exceptions” (“Requerimento para comprar certos artigos de fontes americanas; exceções”; em tradução livre), estabelece a proibição de aquisição, pelo DoD, de categorias de produtos, mormente relacionados à indústria têxtil e alimentícia. Essa seção prevê também exceções, normalmente relacionadas à indisponibilidade de tais produtos dentro dos EUA e a preços e/ou prazos de entrega não razoáveis. Ela diz:

(a) Requerimento -

Exceto como disposto nas subseções (c) a (h), os fundos apropriados ou de outra forma disponível para o Departamento de Defesa não podem ser utilizados para a aquisição de um item descrito na subseção (b) se o item não for cultivado, reprocessado, reutilizado, ou produzido nos Estados Unidos.

(b) Itens cobertos - Um item que se refere à subseção (a) é qualquer um dos seguintes:

(1) Um artigo ou item de-

(A) alimentos;

(B) vestuário e os materiais e componentes dos mesmos [...];

(C) tendas (e os componentes estruturais dos mesmos), lonas, ou coberturas;

(D) de algodão e outros produtos de fibras naturais [...]; ou

(E) qualquer item de equipamento individual fabricado a partir de ou que contenham tais fibras, fios, tecidos ou materiais.

(2) Ferramentas de mão e de medição.

(c) Exceções disponíveis.-

A subseção (a) não se aplica na medida em que o Secretário de Defesa, ou o secretário do departamento militar respectivo determine que qualidade satisfatória e quantidades suficientes de qualquer artigo ou item descrito na subseção (b) cultivado, reprocessado, reutilizado, ou produzidos nos Estados Unidos não possam ser adquiridas como e quando necessário a preços de mercado dos Estados Unidos⁷⁶. [...] (ESTADOS UNIDOS, 2015a. Tradução nossa⁷⁷).

⁷⁶ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2533a>> Acesso em: 05 out. 2015.

⁷⁷ “(a)Requirement— Except as provided in subsections (c) through (h), funds appropriated or otherwise available to the Department of Defense may not be used for the procurement of an item described in subsection (b) if the item is not grown, reprocessed, reused, or produced in the United States. (b)Covered Items.—An item referred to in subsection (a) is any of the following: (1) An article or item of—(A) food; (B) clothing and the materials and components thereof [...]; (C) tents (and the structural components thereof), tarpaulins, or covers; (D) cotton and other natural fiber products [...]; or (E) any item of individual equipment manufactured from or containing such fibers, yarns, fabrics, or materials. (2) Hand or measuring tools. (c)Availability Exception— Subsection (a) does not apply to the extent that the Secretary of Defense or the Secretary of the military department concerned determines that satisfactory quality and sufficient quantity of any such article or item described in subsection (b) grown, reprocessed, reused, or produced in the United States cannot be procured as and when needed at United States market prices”.

A Seção 2533b, chamada “Requirement to buy strategic materials critical to national security from American sources; exceptions” (“Requerimento para comprar certos materiais estratégicos críticos para segura nacional de fontes americanas; exceções”, em tradução livre) estabelece proibição análoga à da Seção 2533a, porém aplicada a produtos militares em um sentido mais estrito, isto é, mísseis, carros de combate, sistemas espaciais etc. Essa seção também estabelece condições nas quais exceções à exigência de 100% de conteúdo local são aplicáveis. Elas são admitidas, por exemplo, quando preço e prazo não são satisfatórios (como nas Seções 2533a e 8.302) ou quando o material adquirido será usado para apoiar tropas operando fora dos Estados Unidos, por exemplo. A exceção que mais interessa a este trabalho, todavia, é aquela dada na “subseção (h)”, que permite a compra de itens estrangeiros quando ela é feita para atender a acordos de compensação. É esse dispositivo que viabiliza, por exemplo, aquisições de itens do F-16 a empresas do EPG, conforme visto anteriormente neste capítulo. A Seção 2533b diz:

(a) Requerimento - Salvo o disposto nas subseções (b) a (m), a aquisição pelo Departamento de Defesa dos seguintes itens é proibida:

(1) Os seguintes tipos de produtos finais, ou componentes dos mesmos, que contenham um metal especial não derretido ou produzido nos Estados Unidos: sistemas de aeronaves, mísseis e espaciais, navios, carros de combate e itens automotivos, sistemas de armas e munições.

[...]

(b) Exceções disponíveis -

(1) A subseção (a) não se aplica na medida em que o Secretário de Defesa, ou o secretário do departamento militar em questão, determine que o metal especial na qualidade satisfatória e em quantidade suficiente, e na forma requerida, não possa ser adquirido como e quando necessário.

[...]

(d) Exceção relativa ao acordo com governos estrangeiros -Parágrafo (a)

(1) não restringe a aquisição de um metal especial se -

(1) a aquisição é necessária -

(A) para cumprir acordos com governos estrangeiros que exijam que os Estados Unidos comprem suprimentos de fontes estrangeiras com o fim de compensar vendas realizadas pelas empresas dos Estados Unidos ou do governo dos Estados Unidos ao abrigo de programas aprovados que servem a requerimentos da defesa⁷⁸; [...] (ESTADOS UNIDOS, 2015a. Tradução e grifo nossos⁷⁹).

⁷⁸ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2533b>> Acesso em: 05 out. 2015.

⁷⁹ “(a)Requirement.—Except as provided in subsections (b) through (m), the acquisition by the Department of Defense of the following items is prohibited: (1) The following types of end items, or components thereof, containing a specialty metal not melted or produced in the United States: aircraft, missile and space systems, ships, tank and automotive items, weapon systems, or ammunition. [...] (b)Availability Exception.—(1) Subsection (a) does not apply to the extent that the Secretary of Defense or the Secretary of the military department concerned determines that compliant specialty metal of satisfactory quality and sufficient quantity, and in the required form, cannot be procured as and when

A Seção 2534, intitulada “Miscellaneous limitations on the procurement of goods other than United States goods” (“Limitações variadas sobre a compra de bens outros que não fabricados nos Estados Unidos”, em tradução livre) aplica limitações semelhantes às das Seções 2533a e 2533b. Elas valem para outros produtos, dentre os quais se destacam antídotos contra armas químicas e, principalmente, componentes e subsistemas de navios. A Seção 2534, como as anteriores, prevê exceções relacionadas a preço e qualidade insuficientes e garante tratamento isonômico a empresas de países que não apliquem restrições competitivas aos Estados Unidos. Ela dá, ainda, poder discricionário ao Secretário de Defesa para adquirir tais bens a empresas estrangeiras se avaliar que esta compra hipotética atende a interesses de segurança nacional. Diz a Seção 2534:

- (a) Limitação de certas compras - O Secretário de Defesa pode adquirir qualquer um dos seguintes itens apenas se o fabricante do item satisfaz os requisitos da subseção (b):
 - (1) Ônibus [...]
 - (2) Antídoto para armas químicas [...]
 - (3) Componentes para navios
 - (A) Os seguintes componentes:
 - (i) disjuntores de ar.
 - (ii) âncora e corrente de amarração com um diâmetro de quatro polegadas ou menos.
 - (iii) hélices do navio com um diâmetro de seis pés ou mais.
 - (B) Os seguintes componentes de embarcações, na medida em que são únicas para aplicações marítimas: giroscópios, sistemas de carta de navegação eletrônica, controles de direção, bombas, sistemas de propulsão e sistemas de controle de máquinas e de barcos salva-vidas totalmente fechados.
 - (4) Válvulas e máquinas-ferramenta [...]
 - (5) Rolamentos de esferas e rolamentos de rolos cilíndricos⁸⁰ [...] (ESTADOS UNIDOS, 2015a. Tradução nossa⁸¹).

needed. [...] (d) Exception Relating to Agreements With Foreign Governments.—Subsection (a) (1) does not preclude the acquisition of a specialty metal if—(1) the acquisition is necessary—(A) to comply with agreements with foreign governments requiring the United States to purchase supplies from foreign sources for the purposes of offsetting sales made by the United States Government or United States firms under approved programs serving defense requirements; [...]

⁸⁰ Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/2534>> Acesso em: 05 out. 2015.

⁸¹ “(a) Limitation on Certain Procurements.—The Secretary of Defense may procure any of the following items only if the manufacturer of the item satisfies the requirements of subsection (b): (1) Buses [...] (2) Chemical weapons antidote [...] (3) Components for naval vessels (A) The following components: (i) Air circuit breakers (ii) Welded shipboard anchor and mooring chain with a diameter of four inches or less (iii) Vessel propellers with a diameter of six feet or more (B) The following components of vessels, to the extent they are unique to marine applications: gyrocompasses, electronic navigation chart systems, steering controls, pumps, propulsion and machinery control systems, and totally enclosed lifeboats (4) Valves and machine tools [...] (5) Ball bearings and roller bearings [...]

O grupo interagência formado pelo Presidente Bush em 2003 questionou entidades privadas dos EUA sobre as diferenças entre os requerimentos de offsets de outros países e as exigências derivadas do “Buy American Act”. As associações consultadas apontaram três discrepâncias. A primeira é a de que o BAA requer conteúdo local de 51%⁸² (ao passo que a maior parte dos países exige offsets de 100% do valor do contrato original) e que os EUA frequentemente abrem mão dessa exigência em benefício de países aliados (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 84). Tal crítica seria válida apenas para produtos não militares adquiridos pelo governo americano. Como demonstrado, a “Berry Amendment” estabelece um requerimento de 100% para praticamente qualquer sistema eminentemente de defesa. Ademais, países estrangeiros frequentemente admitem multiplicadores, algo não previsto no BAA. Quanto à afirmação de que o governo norte-americano não exerce sua prerrogativa do conteúdo local em favor de empresas de países aliados, não foi localizada uma base de dados que a comprovasse ou refutasse. Os órgãos consultados pelo grupo interagência afirmaram ainda que as restrições do BAA não são um “requerimento contratual com um período para atendimento e penalidades para não cumprimento” (*idem*). Esta crítica, embora essencialmente verdadeira, faz pouco para legitimar a posição dos EUA em relação a países que demandam acordos de compensação; haja vista que as exigências do BAA, se não um “requerimento contratual”, constituem condição *sine qua non* para venda ao Departamento de Defesa. Por fim, as associações consultadas afirmaram que os Estados Unidos não requerem offsets indiretos (ESTADOS UNIDOS, 2005, p. 84). Esta afirmação é consubstanciada pela pesquisa documental.

Mas o que o “Buy American Act” significa para empresas estrangeiras na prática? Como, para legislação dos Estados Unidos, o que define o caráter local é o fato de a planta produtiva estar fisicamente em território americano e não a nacionalidade de seu controlador acionário (LUCKEY, 2012, p. 02), o BAA induz fabricantes estrangeiros a comprarem ativos nos EUA, se associarem a companhias locais ou licenciarem seus projetos. É o caso da Fincantieri, por exemplo. Uma empresa de origem italiana que passou a participar da construção dos LCS⁸³ da classe “Freedom” após adquirir a Marinette Marine, localizada no estado de Wisconsin⁸⁴. O mesmo

⁸² O relatório do BIS referenciado afirma que esses entes utilizaram a cifra de 51%. Luckey (2012, p. 01) afirma que os manuais regulamentadores do governo dos EUA estabelecem a exigência de 50%, não 51.

⁸³ Littoral Combat Ship

⁸⁴ Informações retiradas de <http://www.marinettemarine.com/us_navy.html> Acesso em 10 de out de 2015.

ocorreu com a Embraer, que se associou à americana Sierra Nevada Corporation e construiu uma fábrica em Jacksonville, Flórida, para fornecer Super Tucanos à USAF⁸⁵. Esses não casos isolados. Entre 2010 e 2014, foram produzidos Unidos sob licença nos Estados 252 aeronaves de treinamento de projeto suíço, 223 helicópteros leves de projeto alemão e 10 aeronaves de patrulha marítima de projeto espanhol (WEZEMAN P.; WEZEMAN S., 2015, p. 05).

É possível, portanto, dizer que o “Buy American Act” estabelece uma política de offsets para as compras dos EUA? Neves (2009, p. 47) argumenta que um offset somente poderia receber tal alcunha se efetivamente derivar em um acordo de compensação formalmente constituído, seja como cláusula no contrato origem, seja como um acordo bilateral paralelo⁸⁶. Sob essa perspectiva, a resposta à pergunta inicial deste parágrafo seria um “não”. Ainda assim, como demonstra a subseção (h) da Seção 2533b, os legisladores que redigiram a “Berry Amendment” não estavam alheios ao fenômeno dos acordos de compensação. Pelo contrário, cômicos de sua importância, eles incluíram provisões que impedissem o uso do BAA para justificar o não cumprimento de obrigações contraídas. O “Buy American Act” talvez não possa ser considerado uma política de offset tradicional, mesmo porque, como já ressaltado, ele é substancialmente anterior à constituição desse fenômeno. Ademais, ele também dá poder discricionário ao Secretário de Defesa para não exercer a exigência de conteúdo local. Todavia, ao induzir empresas estrangeiras a cooperarem – ainda que por diferentes arranjos legais – com companhias americanas, o BAA acaba gerando um efeito semelhante ao de políticas de offsets diretos.

Estudar as políticas de offset de todos os grandes exportadores de sistemas de armas do mundo – embora um exercício intelectual útil – excede o espaço e objetivo desta dissertação. Daí a opção pela Organização Mundial do Comércio, União Europeia e Estados Unidos da América. São eles que possuem maior peso na formulação de

⁸⁵ Informações retiradas de <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-02-27/sierra-nevada-embraer-win-427-million-u-s-air-force-award>> e <<http://www.embraer.com/en-us/imprensaeventos/press-releases/noticias/pages/sierra-nevada-e-embraer-apresentam-o-a-29-super.aspx>> Acesso em: 10 out. 2015. Embora o governo dos Estados Unidos seja o responsável pela aquisição e pagamento das aeronaves, seu usuário final serão as forças armadas do Afeganistão. Ainda assim, não se pode desprezar o valor do contrato: 427 milhões de dólares, podendo chegar a 950 milhões, se todas as opções forem exercidas.

⁸⁶ O autor se referia especificamente aos acordos de construção das fragatas classe Niterói e dos submarinos classe Tupi no Brasil e sobre como eles não podem ser chamados offsets porque não envolveram acordos de compensação formalmente constituídos. O preceito teórico, todavia, é mais amplo e serve para ilustrar o fato de que chamar algo de offset ou não pode ser apenas uma questão de maior rigor (ou flexibilidade) conceitual.

regimes de governança sobre o comércio internacional de armas. Por extensão, são os mesmos a moldar tais regimes sobre offsets, ainda que, como evidenciado, para restringir ou mesmo proibir sua prática.

Todavia, para se entender as tendências globais em política de offset, não basta o estudo dos grandes exportadores de sistemas de defesa. É necessário conhecer também os grandes importadores, posto serem eles os principais credores de crédito de offset no mundo. Suas políticas, práticas e documentos são o objeto do próximo capítulo.

3 Capítulo III – Tendências Globais em Política de Offset: Importadores

O estudo das políticas de offset dos grandes exportadores se baseou em tratados internacionais, resoluções de órgãos multilaterais de alto nível (principalmente da Comissão Europeia) e em leis nacionais. Embora atenda a objetivo análogo ao do capítulo anterior – qual seja, o de identificar as tendências globais que grandes importadores estabelecem – a pesquisa desenvolvida neste capítulo utiliza fontes bibliográficas de outra espécie. Em lugar de leis e políticas mais amplas, são estudados documentos governamentais como manuais, diretrizes e guias de procedimento. O objetivo desta seção, afinal, é responder a seguinte pergunta: de que maneiras e por quais mecanismos os grandes compradores de armas cobram offsets? Serão analisados os casos da Índia, da Coreia do Sul e Canadá. Foram aplicados quatro critérios para distinguir quais Estados seriam estudados: sua participação no mercado global de importação de sistemas de armas; as expectativas de gastos para o futuro próximo (compreendido aqui como o período entre o os próximos cinco a dez anos); sua capacidade de influência doutrinária, mensurada pelo número de autores estrangeiros que comentam e desenvolvem estudos sobre suas políticas; e a extensão das contribuições que potencialmente oferecem ao Brasil. Este último critério, mais subjetivo, é baseado na avaliação deste autor de quais documentos são mais “completos”, em oposição àqueles percebidos como mais genéricos e/ou inespecíficos.

A República da Índia é hoje o maior importador de sistemas de defesa do mundo, tendo superado a República Popular da China após o quinquênio 2005-2009. Entre 2010 e 2014, os indianos foram responsáveis por 15% do total do armamento importado em todo o mundo (WEZEMAN P., WEZEMAN S., 2015, p. 04). Para colocar essa preponderância em perspectiva, Arábia Saudita e China, o segundo e terceiro colocados respectivamente, foram responsáveis por 5% cada. Essa participação supera ainda a dos continentes europeu, americano e africano (12%, 10% e 9% do total importado no mundo) (*ibidem*, p. 05). Embora, como será visto adiante, o percentual de offsets exigido pelo Ministério da Defesa indiano seja relativamente baixo quando comparado ao de outros países, sua proeminência no mercado mundial de importadores é tamanha que se faz necessário estudar a política de offsets de Délhi. Ademais, os indianos utilizam offsets com o intuito de desenvolver sua base industrial de defesa e obter maior

autonomia no provimento do material de suas forças armadas (ÍNDIA, 2013, p. 43). Nisto, ela ecoa os objetivos de outros países em desenvolvimento, refletindo (e possivelmente influenciando, na medida em que seus documentos sobre o assunto são estudados internacionalmente) uma tendência global em política de offsets. Além disso, a política indiana é um trabalho ainda em aperfeiçoamento e largamente criticado por pesquisadores locais. Neste aspecto, ela denota uma dificuldade de normatização a qual, pelo que se pôde observar na pesquisa documental, não é incomum a outros países emergentes.

O outro critério – além da relevância estatística – mencionado anteriormente para determinar os moldadores de tendências globais em política de offset é a capacidade de influência intelectual e doutrinária. Neste aspecto, dentro do ranking de grandes compradores, se destaca a Coreia do Sul, dado ser um país de políticas comparativamente transparentes e largamente estudado por autores de variadas nacionalidades (CHINWORTH, 2004; HAN; PARK; 2004; BRAUER; DUNNE, 2011; BEHERA, 2015). Porém, como figura a República da Coreia entre os demais importadores? Conforme assinalado anteriormente, a Índia respondeu por 15% do total de sistemas de defesa importados no mundo entre 2010 e 2014. Nenhum país subsequente no topo desse ranking alcança nível de destaque semelhante em relação aos demais, embora estejam relativamente próximos entre si. Arábia Saudita e China tiveram participação de 5% nesse mercado no mesmo período; Emirados Árabes Unidos, Paquistão e Austrália, 4%; Turquia, Estados Unidos, Coreia do Sul e Cingapura, 3% (WEZEMAN P., WEZEMAN S., 2015, p. 04). Na esteira de um esforço continuado de diminuição de sua dependência em relação a fornecedores externos, os chineses devem seguir perdendo participação percentual (*ibidem*, pp. 05-06). Mesmo as estimativas feitas no início década de que as monarquias do Golfo Pérsico se tornariam as maiores credoras de offsets do mundo (ANDERSON; MOORES, 2013, p. 02) podem não se provar corretas, dado que antecedem a queda do preço do barril de petróleo ocorrida em 2014. Sopesando participação no ranking global ao longo do último quinquênio, seu alcance doutrinário e a expectativa de perda de participação de China, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, o estudo da Coreia do Sul se justifica.

O Canadá, embora não figure no topo da lista dos grandes importadores no quinquênio 2010-2014, deve ganhar espaço nesse ranking até o início dos anos 2020 e se tornar o maior credor de offsets das Américas e o quinto maior do mundo (ANDERSON; MOORES, 2013, p. 07). O Canadá destaca-se também pela

transparência de seus manuais sobre offsets e pelo fato de ser estudado por acadêmicos de diferentes países (FERGUSSON, 1996; KANE, 2009; PLAMONDON, 2010; DE JONG, 2012; BEHERA, 2015), o que lhe garante o alcance doutrinário estipulado como critério de seleção neste trabalho.

3.1 República da Índia

3.1.1 Acordos de compensação pré-2005

A Índia não tinha uma política formal articulada sobre offsets até 2005 (BEHERA, 2015, p. 19). Os contratos que havia celebrado até então atendiam aos objetivos usuais de um acordo de compensação – gerar emprego, adquirir capacidade técnica, preservar reservas de moedas estrangeiras – prescindindo, todavia, de uma norma formalmente constituída (BASKARAN, 2004, pp. 217-218). Desde sua independência, em 1947, até o início dos anos 1960, a maior parte das aquisições de defesa indianas eram de sistemas off-the-shelf comprados de empresas inglesas e francesas. A partir de 1962, porém, as forças armadas passam a adquirir da União Soviética percentuais cada vez maiores de seu material de defesa. Estas compras estavam, normalmente, associadas a três modalidades de compensação: produção licenciada e assistência técnica; contracomércio e “barter”; e fornecimento de linhas de crédito de longo prazo a juros baixos (*idem*).

A produção licenciada atendia ao propósito de reduzir a dependência das forças armadas locais de produtos de defesa importados. A URSS foi o primeiro país a aquiescer com o licenciamento produtivo e com a transferência de tecnologia de grandes sistemas de armas para a Índia. Tal parceria começou com a fabricação do caça MiG-21 em território indiano e se estendeu a praticamente todos os sistemas empregados pelo exército e força aérea (BASKARAN, 2004, p. 220); a marinha permaneceu mais “equilibrada” na distribuição de seus contratos e seguiu empregando produtos de origem inglesa (*ibidem*, pp. 218; 230-232). Essa não foi, todavia, uma relação sem contratempos. A União Soviética seguidas vezes não transferiu informação técnica completa, evitou a divulgação de inovações mais recentes e cobrou tarifas adicionais sob a alegação de que determinadas tecnologias não estavam cobertas pelos contratos originais (BASKARAN, 2004, p. 220). O saldo, todavia, é visto por analistas indianos

como positivo, haja vista o fato de o país ter se capacitado para fabricar de maneira autóctone produtos de defesa como caças, veículos blindados, carros de combate, munições e mísseis (*ibidem*, pp. 224-225).

Os arranjos de contracomércio e de fornecimento de crédito atendiam a dois propósitos interligados: promover internacionalmente determinados produtos e, principalmente, preservar reservas cambiais de moedas fortes. Foi bastante comum entre as décadas de 1960 e 1980 que, ao comprar um produto de defesa de origem soviética, a Índia entrasse paralelamente em um acordo de financiamento denominado em rúpias e a juros baixos. O pagamento feito em rúpias garantia, também, que o dinheiro desembolsado na liquidação das prestações de tal empréstimo seria utilizado na aquisição de produtos indianos (BASKARAN, 2004, p. 219). Esses arranjos se iniciaram entre o governo indiano e o da União Soviética, tendo mais tarde se estendido aos demais países do bloco oriental. Eventualmente, países europeus ocidentais se dispunham a oferecer alguma forma de crédito. Todavia, eles não tinham interesse em transações baseadas na rúpia, preferindo aquelas cotadas em moedas fortes (dólar, libra esterlina e franco, principalmente). Isso limitava, ainda que sem eliminar, a importância do mercado indiano (*idem*).

A dissolução da URSS e a crise econômica dos anos 1990 limitaram o potencial russo de oferecer linhas de crédito vantajosas. Além disso, em meados dessa década, os gastos com defesa foram substancialmente elevados, superando inclusive aqueles com bem estar social (BASKARAN, 2004, p. 224). Isto ajuda a explicar o foco renovado na produção licenciada (embora em momento algum ela tenha deixado de ser a forma privilegiada de compensação cobrada pelos indianos) e no investimento externo direto a partir dos anos 2000, quando o Ministério da Defesa formaliza sua política sobre offsets.

3.1.2 Acordos de compensação pós-2005

Em 2005, pela primeira vez, o Ministério da Defesa indiano articula uma política formal sobre offsets, que foi incluída em um documento chamado “Defence Procurement Procedures” (BEHERA, 2015, p. 19). Ela sofreu alterações ao longo dos anos seguintes, culminando em um documento chamado “Defence Offset Guidelines”, datado de 2012. Essas “Guidelines” (ou Diretrizes) foram incorporadas ao “Defence Procurement Procedures” (DPP) de 2013, documento mais recente a versar sobre o tema

encontrado durante esta pesquisa. São extraídas dele as citações diretas encontradas doravante.

O DPP começa estabelecendo o valor mínimo a partir do qual serão cobrados offsets e designando as categorias de aquisições às quais eles se aplicam; elas são:

[...] “Buy (Global)”, ou seja, compra direta de um fornecedor estrangeiro ou indiano, ou “Buy and Make com Transferência de Tecnologia”, ou seja, **compra de um fornecedor estrangeiro seguida de produção sob licença**, na qual o custo estimado da proposta de aquisição seja de 300 crore ou mais (ÍNDIA, 2013, p. 43. Tradução e grifo nossos⁸⁷).

O crore indiano equivale a 10 milhões da unidade referida (rúpias, neste caso). À taxa de câmbio de outubro de 2015, o piso a partir do qual offsets são exigidos, 300 crore de Rúpias, equivale a aproximadamente 45 milhões de dólares. O DPP estabelece também o percentual de offsets a serem cobrados: 30% sobre o valor do contrato.

Um aspecto chama atenção nas diretrizes indianas sobre offsets. O Ministério da Defesa exige compensações em duas modalidades de compra, conforme explicitado no texto acima: “Buy (Global)”, em linhas gerais o equivalente a uma compra “off-the-shelf”; e “Buy and Make com Transferência de Tecnologia”, a qual envolve o licenciamento produtivo de partes do sistema adquirido. Ao contrário do Brasil, por exemplo, que considera a nacionalização de componentes um offset (MARTINS, 2013, pp. 51-57⁸⁸), os indianos consideram tais políticas de conteúdo local como parte integrante de uma de suas “categorias de aquisição” (“acquisition categories”). Nestes casos, então, eles “colheriam” duas vezes os benefícios de um offset: a primeira na nacionalização de componentes, a segunda nos offsets em si, que são negociados separadamente. Esse pode ser um dos fatores que justificam a exigência por um percentual relativamente baixo de compensação – 30%, quando outros países cobram entre 50 e 100% – intensamente criticado por estudiosos indianos (BEHERA, 2015, pp. 65-68; 86-87). Não se faz aqui uma crítica à política indiana de “colher duas vezes”. É legítimo aos agentes do Estado buscar maximizar os ganhos advindos do dispêndio de dinheiro público, explorando o poder de mercado que eventualmente tenham sobre empresas estrangeiras devido ao tamanho de sua demanda.

⁸⁷ “[...] ‘Buy (Global)’, i.e. outright purchase from foreign/Indian vendor, or ‘Buy and Make with Transfer of Technology’, i.e. purchase from foreign vendor followed by Licensed Production where the estimated cost of the acquisition proposal is 300 crore or more”.

⁸⁸ O autor descreve especificamente os offsets de nacionalização inscritos no PROSUB. É de se esperar, porém, que eles reflitam diretrizes emanadas do governo federal, via Ministério da Defesa, e que sejam válidas, portanto, para as demais aquisições das forças armadas.

O DPP aponta, no parágrafo 3.1, seis modalidades de offset que o governo indiano aceita para o cumprimento de obrigações de compensação. Ao contrário de outros países, que elencam modalidades em uma linguagem mais inespecífica (coprodução, investimento, contracompra...) e ainda garantem flexibilidade às empresas estrangeiras ao criar uma categoria de “outros”, o Ministério da Defesa da Índia delimita com maior rigor os tipos que offsets que aceitará. São eles:

(a) Aquisição direta de, ou execução de ordens de exportação para, produtos elegíveis fabricados ou serviços fornecidos por empresas indianas, ou seja, Defence Public Sector Undertakings (DPSU), fábricas de munição e empresas indianas do setor público e privado. [...]

(b) Investimento Externo Direto em “joint ventures” com empresas indianas (investimento de capital) para fabricação e/ou manutenção de produtos e prestação de serviços elegíveis. Tal investimento está sujeito às orientações/requisitos de licenciamento estipuladas pelo Departamento de Política e Promoção Industrial.

(c) Investimento “in kind” em termos de transferência de tecnologia (ToT) a empresas indianas para fabricação e/ou manutenção de produtos e prestação de serviços elegíveis. Isto poderia ser através de joint ventures ou sem injeção de capital para a coprodução, codesenvolvimento e produção licenciada de produtos e serviços elegíveis. **O investimento “in kind” em termos de ToT deve cobrir toda a documentação, treinamento e consultoria necessários para completa ToT (infraestrutura civil e equipamentos estão excluídos). A ToT deve ser fornecida sem taxa de licença e não deve haver nenhuma restrição sobre a produção doméstica, venda ou exportação.**

(d) Investimento “in kind” em empresas indianas em termos de fornecimento de equipamento sem injeção de capital para a fabricação e/ou manutenção de produtos e prestação de serviços elegíveis (excluindo ToT, infraestrutura civil e equipamentos de segunda mão).

(e) Fornecimento de equipamentos e/ou ToT a instituições governamentais e estabelecimentos envolvidos na fabricação e ou manutenção de produtos e prestação de serviços elegíveis, incluindo a DRDO (e distintamente de empresas indianas). Isto incluirá o aumento da capacidade de Pesquisa, Projeto, Desenvolvimento, Formação e Educação, mas exclui infraestrutura civil.

(f) Aquisição de tecnologia pela DRDO em áreas de alta tecnologia [...] (ÍNDIA, 2013, p. 44. Tradução e grifos nossos⁸⁹).

⁸⁹ “(a) Direct purchase of, or executing export orders for, eligible products manufactured by or services provided by Indian enterprises, i.e. Defence Public Sector Undertakings, Ordnance Factory Board and private and public sector Indian enterprises. [...] (b) Foreign Direct Investment in joint ventures with Indian enterprises (equity investment) for the manufacture and/or maintenance of eligible products and provision of eligible services. Such investment would be subject to the guidelines/licensing requirements stipulated by the Department of Industrial Policy and Promotion. (c) Investment in ‘kind’ in terms of transfer of technology (TOT) to Indian enterprises for the manufacture and/or maintenance of eligible products and provision of eligible services. This could be through joint ventures or through the non-equity route for co-production, codesvelopment and production or licensed production of eligible products and eligible services. The investment in kind in terms of TOT must cover all documentation, training and consultancy required for full TOT (civil infrastructure and equipment is excluded). The TOT should be provided without licence fee and there should be no restriction on domestic production, sale or export. (d) Investment in ‘kind’ in Indian enterprises in terms of provision of equipment through the non-equity route for the manufacture and/or maintenance of eligible products and provision of eligible services (excluding TOT, civil infrastructure and second hand equipment). (e) Provision of equipment and/or TOT to Government institutions and establishments engaged in the manufacture and/or maintenance of eligible

Finda a leitura dessas definições, dois aspectos de imediato merecem observação. O primeiro é o de que o governo indiano não prevê a existência de offsets civis. Mesmo os offsets indiretos elegíveis pertencem à esfera dos produtos e tecnologias de emprego militar. O mais próximo, no arcabouço indiano, de um offset comercial indireto seriam as contracompras previstas no item (a). Todavia, todos os produtos e serviços da base industrial de defesa indiana elegíveis para cumprimento de obrigações de offset são de emprego exclusivamente militar (ÍNDIA, 2013, pp. 58-60). O segundo aspecto que chama atenção é o grau de detalhamento e exigências colocados em offsets de transferência de tecnologia, conforme estipulado no item (c). Além da demanda por documentação técnica e qualificação de pessoal – recorrentes nos documentos de outros países –, os indianos exigem também consultoria no decorrer do processo e especificam claramente que não aceitarão propostas de offset dentro dessa modalidade que restrinjam sua prerrogativa de oferecer internacionalmente produtos derivados da tecnologia transferida.

O DPP estabelece ainda que pelo menos 70% do total de offsets devidos por uma empresa estrangeira deve ser cumprido na forma explicitada nos parágrafos (a), (b), (c) ou (d), ou por uma combinação dos mesmos (ÍNDIA, 2013, p. 45). Isso denota a decisão de utilizar offsets para fomentar indústrias no setor privado. Apenas os itens (e) e (f) concernem exclusivamente instituições estatais. Deve-se mencionar que as contracompras previstas no item (a) podem ser feitas também a empresas estatais. Mesmo essa constatação, todavia, não invalida o foco no setor privado, refletido em uma recente mudança da política indiana sobre a participação de capital estrangeiro em empresas de defesa. De acordo com Behera (2015, p. 28), offsets na forma de Investimento Externo Direto em joint ventures, conforme previstos no item (b), estariam limitados a 26% do capital social da empresa indiana, caso fossem cumprir as disposições do Departamento de Política e Promoção Industrial. Em novembro de 2015, porém, essas disposições foram flexibilizadas para permitir uma participação de até 49% de capital estrangeiro. Essa mudança atende aos interesses tanto de companhias

products and provision of eligible services, including DRDO (as distinct from Indian enterprises). This will include augmenting capacity for Research, Design and Development, Training and Education but exclude civil infrastructure. (f) Technology Acquisition by the Defence Research and Development Organization in areas of high technology [...].”

indianas quanto estrangeiras, posto que reduz barreiras ao investimento por parte dessas e, espera-se, elevará o preço das ações daquelas⁹⁰.

A política indiana de offsets não é, todavia, isenta de problemas ou imprecisões. Pelo menos dois parágrafos subsequentes do DPP – ao tratar de outros aspectos daquelas seis formas de compensação – são redigidos de uma maneira tal que há margem para multiplicidade interpretativa. Por exemplo, no caso de offsets de transferência de equipamento, conforme previsto no item (d):

[...] o fornecedor será obrigado a recomprar (“buyback”) um mínimo de 40 por cento (em valor) do produto e/ou serviço elegível dentro do período permitido para cumprimento das obrigações de compensação (ÍNDIA, 2013, p. 45. Tradução nossa⁹¹).

Não fica claro – embora se subentenda – que essa recompra deverá ser de produtos (ou serviços) fabricados a partir do equipamento transferido como parte do offset. Cowshish⁹² (2014, p. 04) acrescenta outra imprecisão que o referido parágrafo traz consigo: não fica claro se a empresa estrangeira saldará toda sua obrigação de offset ao adquirir os tais 40% (em valor) do produto ou serviço elegível. Caso esta hipótese esteja correta, Cowshish continua, como se valorará o custo do equipamento (que é, afinal, o investimento feito pela parte estrangeira)? A interpretação do autor desta dissertação é de que o equipamento transferido pode corresponder a, no máximo, 60% da obrigação a ser cumprida, devendo os 40% restantes ser cumpridos na forma de uma contracompra. A imprecisão apontada por Cowshish, todavia, está posta e, até onde se foi possível chegar na pesquisa documental, não foi formalmente esclarecida pelo Ministério da Defesa.

O outro parágrafo do DPP que gera dúvidas interpretativas é aquele que detalha o cálculo de offsets de transferência de tecnologia, ele diz:

Caso seja proposto o cumprimento das obrigações de compensação nos termos do parágrafo 3.1 (c), o crédito de compensação pela transferência de tecnologia deverá ser de 10% do valor das recompras (“buyback”) realizadas

⁹⁰ Disponível em: <<http://economictimes.indiatimes.com/news/defence/foreign-defence-joint-venture-norms-eased-automatic-fdi-capped-at-49-per-cent/articleshow/49742438.cms>> Acesso em: 11 nov. 2015.

⁹¹ [...] the vendor will be required to buyback a minimum 40 percent of the eligible product and/or service (by value) within the permissible period for discharge of offset obligations (República da Índia, 2013, p. 45).

⁹² Amit Cowshish é um ex-Consultor Financeiro (Aquisição) e ex-membro do Conselho de Compras de Defesa do Ministério da Defesa indiano. Ele é atualmente um dos proprietários da “Dua Associates, Advocates and Solicitors” e um “Distinguished Fellow” no “Indian Institute for Defence Studies and Analyses”.

durante o período do contrato de compensação, dentro do limite do valor adicionado na Índia (ÍNDIA, 2013, p. 45. Tradução nossa⁹³).

A interpretação literal desse parágrafo sugere que uma empresa estrangeira que opte por cumprir suas obrigações de compensação por intermédio de transferência de tecnologia receberá crédito no valor de dez por cento dos produtos (necessariamente de defesa) que comprar de uma empresa indiana. Produtos estes que serão fabricados com a tecnologia que a referida companhia estrangeira transferir. Assim, se essa empresa ganhar um contrato hipotético de 100 milhões de dólares – contraindo uma obrigação de offset de 30 milhões – e optar por cumpri-la com transferência de tecnologia conforme o item (c) do DPP, ela deverá adquirir de uma empresa indiana 300 milhões de dólares em produtos. Evidentemente, tal cálculo não faz sentido para a empresa estrangeira, que pode, alternativamente, saldar suas obrigações comprando diretamente 30 milhões de dólares em produtos, conforme previsto no item (a) do DPP, e sem transferir tecnologia. O estranhamento a tal dispositivo não é exclusivo do autor deste trabalho. Cowshish (2013, pp. 04-05) aponta essa mesma incongruência e acrescenta que o supracitado parágrafo, ao limitar o crédito conferido a 10% do valor de recompra, acaba não estipulando a valoração da transferência de tecnologia em si, dando margem para interpretação de que esse investimento não é levado em conta. O autor não afirma categórica e inequivocamente que essa interpretação é a correta, mas reforça que o Ministério da Defesa deveria envidar esforços para esclarecer esses pontos, haja vista de que a atuação redação do artigo tem o efeito de desestimular a transferência de tecnologia (*idem*). A pesquisa feita em documentos do governo indiano (“Acts and Rules” e outras “Guidelines”) e a leitura do trabalho de Behera (2015) sugerem que as sugestões de Cowshish por maiores esclarecimento não foram atendidas.

Uma vez postas essas questões de duplicidade interpretativa, convém retornar à análise do DPP. Ele estabelece que as empresas estrangeiras têm liberdade para selecionar suas parceiras indianas, conquanto as últimas não padeçam de impedimentos legais para fazer negócios com o Ministério da Defesa (ÍNDIA, 2013, p. 44). Por extensão, ele pressupõe que o governo não designará os parceiros das companhias estrangeiras. Este é um aspecto criticado por acadêmicos indianos por, teoricamente, impedir a “canalização” dos offsets para setores específicos (BEHERA, 2015, p. 87). O

⁹³ “Where the discharge of offset obligations is proposed in terms of Para 3.1(c) the offset credit for TOT shall be 10 percent of the value of buyback during the period of the offset contract, to the extent of value addition in India”.

DPP estabelece ainda o período para quitação das obrigações de compensação: no máximo dois anos além do cronograma de execução do contrato original. O cálculo desse cronograma levará em conta também o tempo de garantia do produto adquirido (ÍNDIA, 2013, p. 45).

A determinação de um período de quitação é um aspecto formal que não teria maior relevância, não fosse o fato de o governo indiano exigir a emissão de um “performance bond” (título de performance”, “título de desempenho”, ou ainda “seguro garantia”, em tradução livre). Esse título deverá estar na forma de uma “Garantia Bancária” (“Bank Guarantee”) formal no valor crédito não quitado após o fim do período previsto (ÍNDIA, 2013, p. 45). A exigência por um título formal merece nota pois, a partir dela, surge o arcabouço indiano de penalidades para descumprimento de obrigações de compensação.

O DPP estabelece ainda que, nos casos em que a venda do produto de defesa é intermediada pelo governo da empresa fabricante, esta companhia deverá emitir um título de performance no valor de 5% do total do crédito de offset devido. Esse título não anula as obrigações que surgem na hipótese de descumprimento do período de quitação. Caso isso ocorra, um novo título, no valor do crédito não quitado, deverá ser providenciado junto a uma instituição financeira (banco ou seguradora) (ÍNDIA, 2013, p. 45). Embora não exclusiva para eles, essa disposição é claramente destinada aos Estados Unidos. Isso reforça o peso desse país no comércio internacional de produtos de defesa e chama atenção para a possibilidade de um debate sobre a eventual necessidade de países em desenvolvimento terem – em suas políticas de offset – arranjos específicos para quando importarem equipamento dos EUA⁹⁴. Estabelece o DPP:

Quando o prazo para cumprimento das obrigações de compensação exceder o período do contrato principal, o fornecedor será obrigado a fornecer um título de performance adicional para a “Defence Offset Management Wing” sob a forma de uma Garantia Bancária cobrindo o valor total não quitado das obrigações de compensação que tenham excedido o período do contrato principal. O título de performance será reduzido anualmente, até sua extinção total, com base no valor proporcional da obrigação de compensação cumprida aceita pela “Defence Offsets Management Wing (DOMW)”. O título de

⁹⁴ Não se pretende aqui argumentar que o Brasil deveria necessariamente adotar provisões específicas para importações dos Estados Unidos. Quer-se apenas reforçar que é salutar um debate em torno dessa possibilidade. A Marinha do Brasil, por exemplo, em suas “Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos” (SGM-102), já prevê mecanismos separados para compras feitas ao governo norte-americano por conta das especificidades de seu regime de controle de exportações. Faz sentido, portanto, refletir sobre a necessidade de estender mecanismos dessa espécie também para nossas políticas sobre offsets.

performance adicional deve ser apresentado seis meses antes de expirar o título de performance principal.

Nos casos em que o contrato de aquisição principal é assinado com base em um Acordo Intergovernamental (IGA), sob Parágrafo 71 da “Defence Procurement Procedure” (por exemplo) através do Foreign Military Sales (FMS) do governo dos EUA, mas o contrato de compensação for firmado com o fabricante original do equipamento, o fabricante original do equipamento é obrigado a fornecer uma garantia igual a 5 por cento da obrigação de compensação cujo cumprimento será requerido durante o período de vigência do contrato principal. Uma título de performance adicional será necessário no caso de o prazo de quitação da obrigação de compensação ultrapassar o período do contrato principal, tal como indicado no parágrafo acima (ÍNDIA, 2013, p. 45. Tradução e grifos nossos⁹⁵).

O DPP estipula ainda punições no caso de atrasos no cumprimento do cronograma anual previsto no contrato de compensação assinado pela empresa estrangeira. A penalização será de cinco por cento sobre o valor não cumprido da obrigação de offset, até o limite de 20 por cento. Esse limite se aplica a atrasos concomitantes ao cronograma de execução do contrato original. Nos casos em que tal cronograma seja excedido, as penalidades anuais se acumulam sem um teto ou limite previsto. O DPP estabelece ainda as formas como tal penalidade poderá ser quitada, das quais a mais notável é a dedução do valor a ser pago pelo contrato principal. Ele diz:

Se um fornecedor não cumprir a obrigação de compensação em um determinado ano de acordo com o escalonamento anual, tal como acordado no contrato de offset, uma penalidade equivalente a cinco por cento da obrigação não cumprida será cobrada sobre o fornecedor. O valor compensado por cumprir será, posteriormente, reescalonado durante o período remanescente do contrato de offset. **A pena pode ser paga pelo vendedor, ou recuperada da garantia bancária do contrato principal de aquisição, ou deduzida do montante a pagar no contrato principal de aquisição, ou recuperada do título de performance do contrato de offset.** O limite máximo da pena será de 20 por cento da obrigação de compensação total, durante o período de vigência do contrato de aquisição principal. **Não haverá limite máximo para a penalidade por falha na implementação de**

⁹⁵ “Where the period for discharge of offset obligations exceeds the period of the main procurement contract, the vendor will be required to furnish an additional Performance Bond to Defence Offset Management Wing in the form of a Bank Guarantee covering the full value of the un-discharged offset obligations falling beyond the period of the main procurement contract. This Performance Bond shall be reduced annually, until full extinction, based on the pro rata value of the discharged offset obligation accepted by the Defence Offsets Management Wing (DOMW). The additional Performance Bond shall be submitted six months prior to expiry of the main Performance-cum-Warranty Bond. In cases where the main procurement contract is signed on the basis of a Inter-Governmental Agreement (IGA) under Para-71 of Defence Procurement Procedure (e.g.) through Foreign Military Sales (FMS) by the US Government, but offset contract is signed with the OEM/vendor, the OEM/ vendor shall be required to furnish a Performance Bond equal to 5 percent of the offset obligation which is required to be fulfilled during the period of the main procurement contract. An additional Performance Bond would be required in case the period for discharge of offset obligation exceeds the period of the main procurement contract as indicated in Para 5.3 above”.

obrigações de compensação durante o período posterior à vigência do contrato principal (ÍNDIA, 2013, p. 51. Tradução e grifos nossos⁹⁶).

O Ministério da Defesa indiano estabelece parâmetros para o acúmulo (“banking”) de créditos de offset. Fica determinado que as empresas estrangeiras só podem acumular créditos excedentes de offsets feitos conforme os subitens (a), (b), (c) e (d) supramencionados (contracompras, investimento externo direto, transferência de tecnologia e transferência de equipamento, respectivamente). Não é permitido, portanto, o acúmulo de créditos oriundos de fornecimento de equipamentos e tecnologia a instituições governamentais e à DRDO. Esse é mais um indicativo da ênfase dada pela política indiana de offsets ao desenvolvimento do setor privado. O Ministério da Defesa, porém, limita o emprego de créditos acumulados. Eles só podem ser usados para quitar até 50% do valor de uma obrigação surgida posteriormente. Fica proibida também a transferência de créditos de offset entre duas empresas, salvo quando uma for fornecedora “Tier-1” da outra⁹⁷. Logo, a Boeing, que possui contratos de grande monta com os militares indianos, não pode quitar com seu eventual excedente os offsets devidos, por exemplo, pela Lockheed Martin por um contrato menor (e ser compensada pela Lockheed de uma maneira acordada entre as duas empresas, possivelmente fazendo o mesmo por ela em outro país onde a situação de crédito excedente se inverta). Cowshish (2013, p. 05) ressalta que o DPP precisa esclarecer se o mesmo princípio se aplica entre uma “holding” e sua companhia subsidiária. O DPP estabelece que:

[...] créditos de compensação pré-aprovados acumulados serão levados em conta no cumprimento de obrigações de compensação, sujeitos a um máximo de 50 por cento da obrigação de compensação total em cada contrato de aquisição. Os créditos de compensação acumulados permanecerão válidos por um período de sete anos a partir da data de aceitação pela DOMW. **Créditos de compensação acumulados não serão transferíveis, exceto entre o fornecedor principal e seus subfornecedores Tier-1 dentro de um**

⁹⁶ “If a vendor fails to fulfill the offset obligation in a particular year in accordance with the annual phasing as agreed in the offset contract, a penalty equivalent to five percent of the unfulfilled offset obligation will be levied on the vendor. The unfulfilled offset value will thereafter be re-phased over the remaining period of the offset contract. The penalty may either be paid by the vendor or recovered from the bank guarantee of the main procurement contract or deducted from the amount payable under the main procurement contract or recovered from the Performance Bond of the offset contract. The overall cap on penalty will be 20 percent of the total offset obligation during the period of the main procurement contract. There will be no cap on penalty for failure to implement offset obligations during the period beyond the main procurement contract”.

⁹⁷ “Tier-1” é o termo que designa os fornecedores diretos da cadeia de suprimento do fabricante original do equipamento (comumente chamado na literatura de OEM, “Original Equipment Manufacturer”). Os fabricantes “Tier-2” fornecem partes e componentes para os “Tier-1”; os “Tier-3” fazem o mesmo pelos “Tier-2” e assim sucessivamente. O número de “camadas” (“tiers”) depende da complexidade do sistema fabricado.

mesmo contrato de aquisição. O fornecedor principal será obrigado a apresentar uma lista de tais subfornecedores Tier-1, juntamente com as propostas técnicas e comerciais de offsets (ÍNDIA, 2013, p. 46. Tradução nossa⁹⁸).

Talvez mais relevante do que sua posição em si, é o fato de o governo indiano ter tomado uma decisão clara e objetiva sobre a transferibilidade ou não, entre “prime contractors”, de créditos acumulados. Por outro lado, como esses créditos são geridos no âmbito do Ministério da Defesa e nenhuma disposição foi feita em contrário, fica subentendido que uma empresa estrangeira pode, por exemplo, quitar em um projeto de interesse da Marinha os offsets que contraiu por uma venda feita ao Exército.

Embora isso possa parecer um contrassenso, o governo indiano exige offsets também de companhias locais quando o conteúdo estrangeiro no produto, medido em valor, é superior a 50 por cento do total. Behera (2015, pp. 74-75) afirma que essa é uma tendência que emerge em nível global e que outros países, como Canadá, Turquia e Emirados Árabes Unidos, fazem exigências semelhantes. Segundo o autor, essa exigência destina-se a evitar que conglomerados estrangeiros utilizem companhias locais apenas como fachada (“front organizations”) e a forçá-las a desenvolver uma base local de fornecedores por meio de “subcontratação compulsória” (“compulsory subcontracting”). Sobre isso, o DPP estabelece que:

Para contratos na categoria “Buy (Global)”, se uma empresa indiana, incluindo uma joint venture entre uma empresa indiana e seu parceiro estrangeiro, estiver concorrendo com uma proposta, a cláusula relativa à obrigação de offset não será aplicável se o conteúdo local no produto for 50 por cento ou maior (em valor). **No caso de o conteúdo local no produto ser inferior a 50 por cento, a empresa indiana ou joint venture tem de garantir que obrigações de offset sejam cumpridas sobre o conteúdo estrangeiro do valor contratado.** No caso de o conteúdo local ser inferior a 50 por cento, a empresa indiana ou joint venture apresentará uma iniciativa para cumprir a obrigação de offset junto à proposta técnica principal (ÍNDIA, 2013, p.46. Tradução nossa⁹⁹).

⁹⁸ “[...] pre-approved banked offset credits will be considered for discharge of offset obligations subject to a maximum of 50 percent of the total offset obligation under each procurement contract. The banked offset credits shall remain valid for a period of seven years from the date of acceptance by DOMW. Banked offset credits will not be transferable except between the main vendor and his Tier-1 sub-vendors within the same procurement contract. The main vendor will be required to submit a list of such Tier-1 sub-vendors along with the technical and commercial offset proposals”.

⁹⁹ “For ‘Buy (Global)’ category procurements, if an Indian firm including a Joint Venture between an Indian Company and its foreign partner is bidding for the proposal, the clause relating to offset obligation will not be applicable if the indigenous content in the product is 50 percent or more (by value). In case the indigenous content in the product is less than 50 percent, the Indian firm or the Joint Venture has to ensure that offset obligations are fulfilled on the foreign exchange component of the contracted value. In case the indigenous content is less than 50 percent, the Indian firm or Joint Venture shall submit an undertaking to fulfill the offset obligation along with the main technical bid”.

Outro ponto que merece destaque na política indiana sobre offsets são seus multiplicadores. Ao passo que outros Estados se restringem, em seus documentos, a afirmar que eles são um fator a ser incluído no cálculo de créditos de offset conferidos, o Ministério da Defesa indiano estipula os valores de seus multiplicadores. No caso de offsets de contracompra, investimento externo direto, transferência de tecnologia e transferência de equipamento para empresas privadas, serão permitidos multiplicadores de 1,5 quando o parceiro indiano for uma micro, pequena ou média empresa. O DPP utiliza o valor investido em máquinas e plantas produtivas, e não faturamento, para classificar o porte de uma companhia. Ele diz:

No cumprimento de obrigações de compensação sob o parágrafo 3.1, itens (a), (b), (c) e (d), um multiplicador de 1,5 será permitido quando micro, pequenas e médias empresas forem o parceiro indiano. Para efeitos de offsets, micro, pequenas e médias empresas são definidos nos seguintes termos:

(a) No caso de empresas envolvidas na fabricação de bens:

(i) Uma microempresa é aquela em que o investimento em instalações e máquinas não excede 2,5 milhões de rúpias;

(ii) Uma pequena empresa é aquela em que o investimento em instalações e máquinas é maior do que 2,5 milhões, mas não excede 50 milhões de rúpias e;

(iii) Uma empresa média é aquela em que o investimento em instalações e máquinas é maior do que 50 milhões, mas não excede 100 milhões de rúpias.

(b) No caso de empresas de prestação de serviços:

(i) Uma microempresa é aquela em que o investimento em equipamento não excede 1 milhão de rúpias;

(ii) Uma pequena empresa é aquela em que em que o investimento em equipamentos é superior a 1 milhão, mas não excede 20 milhões; e

(iii) Uma empresa média é que aquela em que o investimento em equipamentos é maior do que 20 milhões, mas não excede 50 milhões de rúpias¹⁰⁰ (ÍNDIA, 2013, pp. 46-47. Tradução nossa¹⁰¹).

O Ministério da Defesa estabelece que offsets de transferência de tecnologia e/ou equipamento para instituições governamentais conforme o item (e) do parágrafo

¹⁰⁰ À taxa de câmbio de outubro de 2015 esses valores correspondem aproximadamente a: 1 milhão de rúpias (15 mil dólares); 2,5 milhões de rúpias (37,5 mil dólares); 20 milhões de rúpias (300 mil dólares); 50 milhões (750 mil dólares); 100 milhões de rúpias (1,5 milhões de dólares).

¹⁰¹ “In the discharge of offset obligations under Para 3.1(a), (b), (c) and (d), a multiplier of 1.50 will be permitted where Micro, Small and Medium Enterprises are IOPs. For the purpose of offsets, Micro, Small and Medium Enterprises are defined as follows: (a) In the case of enterprises engaged in manufacture of goods: (i) A micro enterprise is that where investment in plant and machinery does not exceed 2.5 million; (ii) A small enterprise is that where investment in plant and machinery is more than 2.5 million but does not exceed 50 million; and (iii) A medium enterprise is that where investment in plant and machinery is more than 50 million but does not exceed 100 million. (b) In the case of enterprises engaged in providing services: (i) A micro enterprise is that where investment in equipment does not exceed 1 million; (ii) A small enterprise is that where investment in equipment is more than 1 million but does not exceed 20 million; and (iii) A medium enterprise is that where investment in equipment is more than 20 million but does not exceed 50 million.”

3.1 não receberão multiplicadores. Contudo, offsets de “aquisição de tecnologia pela DRDO em áreas de alta tecnologia”, conforme definido pelo item (f), os receberão. Os multiplicadores oscilarão entre 2 e 3, dependendo das restrições aplicadas aos usuários (se apenas militares, ou se inclui a esfera civil) e aos mercados nos quais produtos derivados podem ser usados (se apenas no indiano e ou se mercados internacionais também estão abertos). Os multiplicadores mais altos foram o único ponto encontrado, na análise documental, em que os estímulos para cooperação com o setor público foram maiores do que para com o setor privado. Fica estabelecido pelo DPP que:

No cumprimento das obrigações de offset sob o parágrafo 3.1 item (f), relacionadas com a aquisição de tecnologia pela DRDO, um multiplicador de até 3 será permitido. [...] Multiplicadores para aquisição de tecnologia por DRDO serão atribuídos nos seguintes termos:

- (i) Um multiplicador de 2.0 será aplicável quando a tecnologia é oferecida para uso apenas pelas forças armadas indianas, mas sem qualquer restrição sobre os números que podem ser produzidos.
- (ii) Um multiplicador de 2.5 será aplicável quando a tecnologia é oferecida apenas para uso no mercado indiano, mas tanto para aplicações militares quanto civis e sem qualquer restrição sobre os números que podem ser produzidos.
- (iii) Um multiplicador de 3.0 será aplicável quando a tecnologia é oferecida sem qualquer restrição e com direitos plenos e sem limitações, incluindo o direito de exportar (ÍNDIA, 2013, p. 47. Tradução nossa¹⁰²)

Não se pretende aqui vaticinar se é positiva ou negativa a posição indiana de “revelar” os multiplicadores que adota para cada forma de offset elegível. Também não é intenção desta seção debater se os números escolhidos pelo Ministério da Defesa são adequados ou não. É digno de nota, porém, que ele tenha optado por tornar públicos esses valores. Se por, um lado, isso restringe em alguma medida a margem de manobra dos negociadores indianos, por outro, torna o processo mais transparente e mitiga os riscos de comportamento oportunista (tanto no governo quanto no setor privado) a que se aludiu no capítulo anterior (ver p. 26).

O último ponto do DPP a ser destacado é o fato de ele tornar públicas as tecnologias que, por conta de sua criticidade, o Ministério da Defesa intenta obter por

¹⁰² “In the discharge of offset obligations under para 3.1(f) relating to technology acquisition by DRDO, a multiplier up to 3 will be permitted. [...] Multipliers for technology acquisition by DRDO will be assigned as under: (i) Multiplier of 2.0 will be applicable when the technology is offered for use by Indian Armed Forces only but without any restriction on the numbers that can be produced. (ii) Multiplier of 2.5 will be applicable when the technology is offered for use only in Indian Market but for both military and civil applications and without any restriction on the numbers that can be produced. (iii) Multiplier of 3.0 will be applicable when the technology is offered without any restriction and with full and unfettered rights, including right to export.”

intermédio de offsets. Naturalmente, fica postulado que a lista de tais tecnologias deve ser atualizada periodicamente. São elas:

1. Sensores baseados em microeletromecânica (MEM), atuadores, dispositivos de radiofrequência, matrizes de plano focal.
2. Sensores e monitores com base em nanotecnologia.
3. Tecnologias miniaturizadas SAR & ISAR.
4. Tecnologia de laser de fibra.
5. Tecnologia de canhões eletromagnéticos.
6. Aperturas conformais e compartilhadas.
7. Células solares flexíveis de alta eficiência.
8. Tecnologia de supercavitação.
9. Polímeros de impressão molecular.
10. Tecnologias para voos hipersônicos (propulsão, aerodinâmica e estruturas).
11. Tecnologias de baixa observação.
12. Tecnologias para a geração de lasers de alta potência.
13. Fibras de carbono de alto módulo e resistência, fibras à base de piche em mesofase, instalações para produção de fibra de carbono.
14. Tecnologias de rede de energia em pulso.
15. Tecnologias de terahertz (ÍNDIA, 2013, p. 62. Tradução nossa¹⁰³).

Naturalmente os pontos acima abordados não exaurem a política indiana sobre offsets. Há outros aspectos formais e burocráticos de menor relevância para o propósito desta seção. Buscou-se, aqui, dar ênfase àqueles que representam opções objetivas em questões sobre as quais outros Estados elegem linguagem mais inespecífica e flexível (caso das formas de compensação e dos multiplicadores, por exemplo) e por aqueles que encerram maior potencial para moldar tendências globais em política de offset.

3.2 República da Coreia

3.2.1 Aspectos gerais da política sul-coreana de offset

A Coreia do Sul¹⁰⁴ é um Estado com uma ameaça bem delineada, a Coreia do Norte, e um histórico de relações conturbadas e por vezes conflituosas com a China e o Japão. Tal situação levou os dirigentes e militares sul-coreanos a almejamem o desenvolvimento de uma capacidade autônoma de suprimento de suas necessidades de defesa. Os acordos de compensação são uma das maneiras por meio das quais o governo de Seul busca desenvolver sua própria base industrial de defesa e adquirir tal capacidade

¹⁰³ “1. MEMs based sensors, actuators, RF devices, Focal plane arrays. 2. Nano technology based sensors and displays. 3. Miniature SAR & ISAR technologies. 4. Fiber Lasers Technology. 5. EM Rail Gun technology. 6. Shared and Conformal Apertures. 7. High efficiency flexible Solar Cells technology. 8. Super Cavitations technology. 9. Molecularly Imprinted Polymers. 10. Technologies for Hypersonic flights (Propulsion, Aerodynamics and Structures). 11. Low Observable Technologies. 12. Technologies for generating High Power Lasers. 13. High Strength, High-modulus, Carbon Fibers, Mesophase pitch-based fiber, Carbon Fiber Production Facility. 14. Pulse power network technologies. 15. THZ Technologies”.

(CHINWORTH, 2004, pp. 239-240). A política de segurança da Coreia do Sul é também influenciada pela aliança que mantém com os Estados Unidos. Há, todavia, um esforço sistemático de redução da dependência de material de origem norte-americana, do qual os offsets também fazem parte (*idem*).

O governo da República da Coreia iniciou seu programa de offsets em 1983, embora só tenha formalizado seus requerimentos na forma de um documento em 1987 (HAN; PARK, 2004, p. 05). À época, os coreanos demandavam compensações de 50% sobre o valor da aquisição quando esta era de um milhão de dólares ou mais. Em 1992, esse percentual foi reduzido para 30% e o valor mínimo a partir do qual offsets eram exigidos subiu para cinco milhões de dólares. Em 1997, esse piso foi aumentado para dez milhões de dólares, sem modificação no percentual exigido (*idem*). Atualmente, como será visto adiante, esses percentuais são flutuantes e dependem do valor da aquisição e da quantidade de fornecedores em potencial. O valor de dez milhões de dólares continua a servir de referência, mas pode ser dispensado em situações específicas (COREIA, 2014, p.07).

Os sul-coreanos, de maneira similar aos indianos, delimitam de maneira mais estrita as formas de offset que aceitam. Elas são três, sob as rubricas de: transferência de tecnologia, expressa na forma de “pacotes de dados técnicos, assistência técnica e apoio, treinamento e educação, know-how tecnológico e afins” (HAN; PARK, 2004, p. 09); manufatura e exportação, definidas como “conteúdo local e buyback, produção sob subcontratação, contracompra de itens de defesa, compra de itens comerciais, etc.” (*idem*); e transferência de equipamentos e ferramentas. Essas três categorias não vedam necessariamente a prática de outras formas de compensação. Elas são admissíveis sob certas circunstâncias, mas não possuem peso significativo na execução de créditos de offset devidos ao governo coreano (*ibidem*, p. 08). Cabe observar ainda que as diretrizes governamentais sobre acordos de compensação não diferenciam offsets diretos de indiretos. Assim, acordos sob a rubrica de “manufatura e exportação” compreendem tanto a produção local de componentes de um sistema adquirido (por exemplo, a aviônica de um caça), quanto a contracompra de um item, que pode ou não ser de emprego militar, não relacionado ao contrato original (por exemplo, gruas e eletrodomésticos).

¹⁰⁴ O nome oficial do país é República da Coreia. Tal denominação não é de emprego tão comum devido às conhecidas disputas com a República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte) pela soberania sobre a Península Coreana. Neste capítulo, para efeitos de simplificação, os termos “Coreia do Sul”, “República da Coreia” e “Coreia” são empregados como sinônimos.

Nam Sung Han e Joon Soo Park (2004, p. 06) argumentam que, durante a década de 1980, o foco da política de offsets da Coreia do Sul foi o fomento à exportação, particularmente de produtos de defesa. Compensações dessa categoria corresponderam (em valor) a 65,4% do total, tendo transferências de tecnologia equivalido a 24%. O restante (10,6%) correspondeu a transferências de equipamentos e ferramentas e “outras formas”. Os autores, todavia, não especificam o percentual de cada uma dessas duas modalidades. A partir da década de 1990, houve uma mudança de escopo e o privilégio passou a ser dado à transferência de tecnologia, que correspondeu 66,7% do total de créditos executados. Exportações responderam por 21%. O restante (12,3%) foi cumprido via transferência de equipamentos e ferramentas e “outras formas”. A ênfase em ToT atrai críticas da comunidade acadêmica sul-coreana. Han e Park (2004, p. 15) postulam que o governo prioriza a transferência de tecnologias que rendem grande valor de créditos de offset, cuja estimativa é “qualitativa e um tanto ambígua”. Esse cálculo, segundo aos autores, baseia-se nos custos de P&D e no valor de mercado de tal tecnologia, dados nem sempre transparentes e de difícil mensuração. Para eles, deveria ser dada prioridade à aquisição de tecnologias que supram “necessidades e requerimentos domésticos”. Jurgen Brauer e Paul Dunne (2011, pp. 04-05) parecem discordar dessa visão ao afirmarem que a demanda do governo sul-coreano por offsets surge a partir da percebida capacidade de competir em diferentes nichos industriais que não apenas o de defesa, bastando para isso a obtenção de qualificações específicas, conseguidas por meio de acordos de compensação. Ademais, como será visto adiante, o governo da Coreia do Sul envida esforços para tornar quantitativamente objetivo o modo como calcula transferência de tecnologia. É possível que esse seja um esforço relativamente recente, dado que o texto de Han e Park data de 2004, ao passo que o documento aqui estudado (chamado “Offset Program Guidelines”) é de 2014. Não foram encontradas as versões antigas dele, para se comprovar ou desbancar tal afirmação.

Outro aspecto criticado na política de compensação do governo sul-coreano é o fato de os créditos executados beneficiarem um número relativamente pequeno de empresas, as quais já são grandes conglomerados industriais. Oito companhias – Samsung Techwin, Samsung Thales, Daewoo, Rotem, Korean Air, LG Innotek, Korea Aerospace Industries (KAI) e Hyundai – são beneficiárias de 90% do total de créditos de offset contraídos pelo governo coreano (HAN; PARK, 2004, p. 10). Isso implica que fornecedores menores são escassamente envolvidos nos programas de compensação e

possuem menos oportunidades de se integrarem a cadeias globais de suprimento dos grandes fabricantes internacionais de produtos de defesa (*idem*).

3.2.2 A DAPA e as “Diretrizes para Programas de Offset”

De maneira análoga à República da Índia, os acordos de offset celebrados pela Coreia do Sul são geridos no nível do Ministério da Defesa, em lugar de individualmente por cada força, por uma agência conhecida como DAPA (“Defense Acquisition Program Administration”). Ela foi criada em 2006 “para aumentar a transparência e interromper o ciclo vicioso de corrupção relacionada a aquisições, por meio de uma reforma fundamental do campo das aquisições de defesa¹⁰⁵”. Essa agência publica um documento chamado “Offset Program Guidelines” (Diretrizes para Programas de Offset, em tradução livre). Esse documento, como o nome sugere, é o manual que orienta a negociação e estabelece os parâmetros dos acordos de compensação que o Ministério da Defesa coreano celebrará com companhias estrangeiras. Esta seção é dedicada ao seu estudo. Deve-se mencionar, entretanto, que tal documento não será aqui debatido em sua íntegra. Há nele aspectos de ordem burocrática que não interessam ao estudo que se pretende fazer nesta dissertação. Serão enfatizados os aspectos que influenciem tendências globais e que retratem opções de política pública (desprezando-se, portanto, aqueles que versam sobre o funcionamento ordinário das instituições coreanas).

As Diretrizes começam, em seu artigo 4, estabelecendo seus “princípios fundamentais”. O mais elementar é o valor mínimo a partir do qual offsets serão exigidos: dez milhões de dólares. Esse mesmo artigo dá duas provisões sobre a temporalidade dos acordos de compensação: a primeira, o “memorando de acordo” (MOA, “Memorandum of Agreement”) que governa o programa de compensação deve ser concluído antes da assinatura do contrato principal; a segunda, esse programa deve ser completado dentro da mesma janela temporal da execução do contrato principal. Essas duas provisões estão alinhadas ao que parecem ser as “melhores práticas internacionais”. Igualmente afim a tais práticas é a postulação de que direitos de propriedade, licenças e sublicenças de uso e/ou fabricação, quando relacionados aos

¹⁰⁵ Descrição extraída da página da própria DAPA. Disponível em: <http://www.dapa.go.kr/mbs/home/mbs/dapa_eng/subview.jsp?id=dapa_eng_020100000000> Acesso em: 29 nov. 2015.

programas de offset, devem ser cedidos sem cobranças adicionais. Fica subentendido, portanto, que eles não podem ser utilizados como compensações. Por fim, as Diretrizes estabelecem que o pacote de compensação não deve incorrer em aumentos no preço do contrato principal. Conforme visto na discussão teórica do capítulo I desta dissertação, essa não é uma expectativa razoável, ainda que recorrente. A tendência é que o fabricante estrangeiro precifique no contrato principal – em maior ou menor grau, dependendo do poder relativo de mercado – os offsets que antecipa fornecer. O artigo 4 diz:

Princípios fundamentais

- 1) Obrigações de offset devem ser aplicadas à Contratada, em princípio, quando o montante do contrato principal de um programa de aquisição exceder 10 (dez) milhões de dólares norte-americanos.
- 2) Em princípio, o MOA do offset será celebrado antes de o contrato principal ser assinado.
- 3) **O programa de compensação não deverá incorrer em qualquer aumento no montante do contrato principal.**
- 4) Em princípio, o programa de compensação deve ser concluído dentro do período do contrato principal.
- 5) **Tecnologia, equipamentos, ferramentas, etc. fornecidos como parte do offset devem ser gratuitos. Direitos de propriedade de e/ou licença (não) exclusiva sobre a referida tecnologia e direito de sublicença de tal tecnologia serão concedidos ao governo da República da Coreia (doravante referida como "ROKG"); e a propriedade de e/ou direito de uso do equipamento e/ou ferramentas devem ser transferidos para o ROKG (COREIA, 2014, p. 04. Tradução e grifos nossos¹⁰⁶).**

O piso de 10 milhões de dólares, embora sirva como padrão, não é inflexível. Em seu artigo 8, as Diretrizes estabelecem que, caso seja avaliado como do interesse da segurança nacional da República da Coreia, offsets podem ser exigidos em contratos inferiores a 10 milhões de dólares (COREIA, 2014, p. 06). Todavia, não foram localizadas fontes (relatórios do Ministério da Defesa e de órgãos de controladoria, por exemplo) que dessem conta da frequência com que tal dispositivo é aplicado.

De maneira análoga ao que faz a Índia, a Coreia do Sul mantém uma organização permanente em seu organograma dedicada exclusivamente à gestão de

¹⁰⁶ “Fundamental Principles 1) Offset obligation shall be imposed upon Contractor, in principle, when Main Contract Amount of a unit acquisition program exceeds ten (10) million U.S. dollar. 2) In principle, Offset MOA shall be concluded before the Main Contract is signed. 3) Offset program shall not prompt any increase in the Main Contract Amount. 4) In principle, Offset program shall be completed within the period of the Main Contract. 5) Technology, equipment, tools, etc. provided as part of Offset shall be free of charge. Proprietary right of and/or (non) exclusive license on said technology and right to sublicense said technology shall be granted to the Republic of Korea Government (hereinafter referred to as the “ROKG”); and ownership of and/or right to use the equipment and/or tools shall be transferred to the ROKG”.

acordos de compensação: a “Divisão de Offset”. Ela está subordinada ao Escritório de Planejamento de Aquisições, este, por sua vez, parte da DAPA. Porém, a negociação e execução de seus acordos ocorrem, também, em um órgão colegiado, seu “Conselho de Compensação”, ou “Conselho de Offset (“Offset Council”, no original). Três aspectos desse conselho merecem destaque: o primeiro é a limitação, já em um documento de nível ministerial, de seu número máximo de membros, vinte; o segundo é o fato de ele contar mandatoriamente com membros de outros ministérios e organizações que não apenas aquelas ligadas ao Ministério da Defesa, são elas o Ministério do Comércio, Indústria e Energia e a Administração de Pequenas e Médias Empresas; o terceiro é o fato de ela contar com “dois ou mais especialistas civis em offsets recomendados pelo Diretor Geral (do Escritório de Planejamento de Aquisições) e nomeados pelo Administrador (de Pequenas e Médias Empresas). As Diretrizes não especificam se tais especialistas civis seriam funcionários públicos cedidos ao Conselho ou se seriam externos ao governo. Submeter a administração pública ao escrutínio e crítica externos é uma das maneiras de se atingir o objetivo original da DAPA de dar mais transparência e tornar melhor e mais eficiente o processo de aquisições de defesa. Por isso, este autor tende à interpretação de que tais especialistas civis seriam oriundos de fora do governo (academia, “think tanks”, associações e federações industriais, etc.). Ao contrário dos membros da Comissão ligados ao governo, que nela permanecem pelo tempo que ocuparem suas posições, os especialistas civis têm um mandato de dois anos que pode ser renovado (COREIA, 2014, p. 05). Dizem as Diretrizes em seu artigo 5, parágrafos 1 e 2:

- 1) **O Conselho de Compensação (doravante, "Conselho") é composto de não mais do que vinte pessoas**, incluindo o Presidente do Conselho (doravante, o “Presidente”).
- 2) O Diretor Geral do Escritório de Planejamento de Aquisições (doravante, “Diretor Geral”) torna-se o Presidente e as pessoas a seguir referidas constituem os membros do Conselho.
 - a. **Três (3) diretores** ou equivalentes a diretores, **indicados pelo Ministro da Defesa, pelo Ministro do Comércio, Indústria e Energia, e pelo Administrador da Administração Pequenas e Médias Empresas**
 - b. Diretor da Divisão de Offset do Escritório de Planejamento de Aquisições (doravante, “Diretor”)
 - c. Diretor do Time de Projetos Integrados (doravante, “Diretor de IPT”)
 - d. (1) Uma pessoa nomeada pela ADD¹⁰⁷
 - e. (1) Uma pessoa nomeada pela DTaQ¹⁰⁸

¹⁰⁷ “Agency for Defense Development”. Agência subordinada à DAPA criada para desenvolver sistemas de armas, de comunicações e plataformas militares. Compreende dez institutos de pesquisa e desenvolvimento e demais órgãos de apoio.

f. Dois (2) ou mais especialistas civis em offset recomendados pelo Diretor Geral e nomeados pelo Administrador (COREIA, 2014, p. 05. Tradução e grifos nossos¹⁰⁹.)

No artigo 10, as Diretrizes estabelecem também os percentuais de compensação demandados dos fabricantes estrangeiros. Para casos em que há mais de um fornecedor em potencial, ele será de “50% ou mais” sobre o valor estimado do contrato. Quando, alternativamente, houver apenas um fornecedor para determinado sistema, esse percentual cai para “10% ou mais”. Nas ocasiões em que o valor de contrato for superior a 100 milhões de dólares, o Diretor do Time de Projetos Integrados, um dos membros do Conselho de Compensação, poderá determinar a cobrança de percentuais diferenciados – presumivelmente mais altos. Essa decisão, todavia, não é monocrática e dependerá da aprovação dos demais membros do Conselho. As Diretrizes não explicitam, todavia, como se dará a aprovação de tal percentual diferenciado: se por maioria simples, qualificada ou por outro mecanismo. Embora sua flexibilidade traga consigo essas indefinições, ao preconizar percentuais diferentes dependendo do tamanho do contrato e do número de fornecedores, as Diretrizes reconhecem e exploram o princípio do “poder relativo de mercado”. Elas, então, estabelecem que:

- 1) Para programas de offset nos termos do artigo 9, parágrafos 1) e 2) das presentes Diretrizes, sujeito à deliberação e julgamento do Conselho, o Diretor-Geral determinará as proporções de offset nas formas que seguem. No entanto, **caso o montante do contrato principal**, nos termos do artigo 4, parágrafo 1) das presentes Diretrizes, **seja superior a cem (100) milhões de dólares norte-americanos, o Diretor do Time de Projetos Integrados deve determinar a proporção de offsets incluída no Programa da Estratégia Básica de Aquisição**, sujeito à deliberação e julgamento do Conselho.
 - a. Para programas com fornecedores concorrentes: 50 (cinquenta) por cento ou mais do valor estimado contrato principal.
 - b. Para programas com único fornecedor: 10 (dez) por cento ou mais do valor estimado contrato principal (COREIA, 2014, p.07. Tradução e grifos nossos¹¹⁰).

¹⁰⁸“Defense Agency for Technology and Quality”. Agência também subordinada à DAPA orientada para gerenciamento de qualidade e planejamento tecnológico.

¹⁰⁹ “1) Offset Council (hereinafter the “Council”) is consisted of no more than twenty people including Chair of the Council (hereinafter the “Chair”). 2) Director General of Acquisition Planning Bureau (hereinafter referred to as the “Director General”) becomes the Chair and people listed below shall constitute the members of the Council. a. Three (3) directors or director equivalents, each one appointed by the Minister of Defense, the Minister of Trade, Industry and Energy, and the Administrator of Small and Medium Business Administration b. Director of Offset Division, Acquisition Planning Bureau (hereinafter referred to as the “Director”) c. Director of Integrated Projects Team (hereinafter referred to as the “IPT Director”) of the program tabled to an agenda of the Council d. One (1) person appointed by ADD e. One (1) person appointed by DTaQ f. Two (2) or more civilian Offset experts recommended by the Director General and appointed by the Administrator”.

¹¹⁰“1) For the notified Offset program pursuant to Article 9 Paragraph 1) and 2) of this Guideline, subject to the deliberation and adjudication of the Council, the Director General shall determine Offset ratio as

Sobre o que se optou por chamar nesta dissertação de “execução cruzada de offsets” – quando uma empresa executa com uma única força (por exemplo, a Marinha) os créditos de compensação devidos por contratos ganhos com mais de uma força singular (por exemplo, a Marinha e a Força Aérea); ou quando essa empresa executa os créditos devidos por outras companhias (por exemplo, se a Thales executa os contratos de compensação devidos por ela e pela DCNS com o governo de um mesmo país); entre outras possibilidades – as Diretrizes também se pronunciam. Em seu artigo 11, sobre a “Consolidação de Programas Múltiplos de Offset”, elas estabelecem que é permitido a uma empresa estrangeira consolidar em único programa de compensação os créditos que contraia em virtude de mais uma de venda. Diz o artigo 11, parágrafo 1:

1) Se vários programas de compensação que são notificadas nos termos do artigo 9 destas Diretrizes e ainda não concluídos estão em curso com a mesma contratada, sujeito à deliberação e adjudicação do Conselho [...], o Diretor Geral poderá consolidar esses programas em um único programa de compensação (COREIA, 2014, pp. 07-08. Tradução nossa¹¹¹).

O escopo dessa cláusula é relativamente limitado. Estaria autorizada somente a execução cruzada de créditos devidos por uma mesma empresa com forças diferentes – ou com a mesma força, porém oriundos de contratos diferentes. Todavia, em seu artigo 17, sobre “Negociação de Offset”, no parágrafo 3, as Diretrizes ampliam o escopo das execuções cruzadas potencialmente aceitas pelo governo coreano. De acordo com item “c” desse parágrafo, é lícito à contratada solicitar que outra empresa estrangeira cumpra as obrigações por ela devidas. Deve-se observar, contudo, que tal artigo versa sobre a responsabilidade e imputabilidade de cada parte envolvida na execução de uma operação de compensação. O objetivo primário desse dispositivo não era, portanto, tratar da execução cruzada de offsets. Talvez por isso, ao contrário dos indianos, ele não restrinja que a empresa terceira a cumprir os créditos devidos seja necessariamente uma fornecedora ou subcontratada da empresa principal. Ficam abertas, então, possibilidades

follows. However, should the Main Contract Amount of a unit acquisition program pursuant to Article 4 Paragraph 1) of this Guideline exceed one hundred (100) million US dollar, the IPT Director shall determine the Offset ratio included in the Basic Strategy of Acquisition Program, etc, subject to the deliberation and adjudication of the Council. a. For program with competing sources: fifty (50) percent or above of Estimated Main Contract Amount b. For sole source program: ten (10) percent or more of the Estimated Main Contract Amount”.

¹¹¹ “1) If multiple Offset programs that are notified pursuant to Article 9 of this Guideline and yet to be concluded are ongoing with the same Contractor, subject to the deliberation and adjudication of the [...], the Director General may consolidate those programs into a single Offset program”.

mais amplas e flexíveis para que empresas estrangeiras cumpram as obrigações umas das outras e negociem entre si maneiras de compensarem-se mutuamente. Evidentemente, esses arranjos não sujeitos à ampla discricionariedade das empresas. Eles devem ser avaliados e autorizados pelo Conselho de Compensação da DAPA. Diz o Artigo 17, parágrafo 3, item “c”:

c. Como Parte Elegível, a contratada será estritamente responsável e imputável pela implementação do MOA de Offset. **Caso a contratada deseje que outra(s) empresa(s) estrangeira(s) cumpra(m) sua obrigação de offset, ela apresentará à DAPA tal pedido por escrito** e a DAPA poderá, a seu exclusivo critério, avaliar o pedido apresentado e dar a outra(s) empresa(s) o status de Parte(s) Elegível(is) para Projeto(s) de Compensação, sempre caso a caso. No caso de DAPA aprovar outra Parte Elegível que não a contratada, esta deverá continuar a garantir e ser responsável pelo cumprimento da obrigação de offset (COREIA, 2014, p. 15. Tradução e grifos nossos¹¹²).

Conforme descrito anteriormente, há três meios principais para cumprimento de obrigações de offset admitidos pelo governo sul-coreano: transferência de tecnologia, manufatura e exportação, e transferência de equipamentos e ferramentas, além de outras secundárias. Um dos aspectos mais significativos das Diretrizes é buscar estabelecer critérios tão objetivos quanto possível para avaliação do valor de cada uma dessas formas, bem como para a determinação dos respectivos multiplicadores.

Para transferência de tecnologia é admitido um multiplicador de até 2, caso a tecnologia transferida seja tida com central (“core”) ou caso o governo a avalie como de interesse de sua política. A questão, porém, permanece: como avaliar algo a princípio tão elusivo quanto o conhecimento? As Diretrizes buscam dar objetividade a essa avaliação separando a transferência em três componentes: documentação; treinamento no exterior; e assistência técnica. Para documentação técnica é estabelecido um teto de 150 dólares americanos por página (COREIA, 2014, p. 12), considerando uma série de critérios demonstrados a seguir. As Diretrizes determinam, em uma seção posterior, que documentos técnicos serão fornecidos preferencialmente “em meio eletrônico” (*ibidem*, p. 15). Não são fornecidas, ao menos nas Diretrizes, orientações para a formatação de

¹¹² “c. As Eligible Party, the Contractor shall be strictly responsible and accountable for the implementation of the Offset MOA. Should the Contractor wish to have other foreign company(ies) to fulfill the Offset obligation on behalf of the Contractor, it shall submit to DAPA its request thereof in writing and DAPA may, at its sole discretion, review the submitted request and approve such other company(ies) as Eligible Party(ies) for Offset Project(s) on case by case basis. In the event where DAPA approves another Eligible Party, outside of the Contractor, the Contractor shall continue to guarantee and be responsible for fulfillment of the Offset obligation”.

tais documentos. Diferentes fontes, tamanhos e espaçamentos podem levar a diferenças significativas no número de laudas de um arquivo, afetando o valor do crédito de offset e adicionando um gradiente de imprecisão. Não deixar de ser notável, todavia, que os sul-coreanos optem por colocar um número onde outros Estados optam pela imprecisão e discricionariedade. Diz o artigo 16, sobre “Avaliação de Offset”, parágrafo 3, item “a”:

a. Transferência de Tecnologia

i) Se a contratada oferecer tecnologia central solicitada pela DAPA ou se a tecnologia oferecida pela contratada for considerada coincidente com a política do governo da República da Coreia, **o valor do offset de know-how será admitido dentro do intervalo de até duas vezes o valor da compensação avaliada.**

ii) **A avaliação dos documentos técnicos não deve exceder US\$ 150 por página** considerando os seguintes fatores: [...], ano estimado de conclusão da transferência, viabilidade econômica, [...], confiabilidade da contratada e dos conteúdos propostos, relevância para a promoção indígena de tecnologia central, e integridade e maturidade dos documentos técnicos (COREIA, 2014, p. 12. Tradução e grifos nossos¹¹³).

As Diretrizes também buscam dar critérios objetivos para avaliação de treinamento. Assim, elas postulam padrões para valoração dos custos com salário de instrutores, material didático, diárias e viagens. Continua, então, o subitem “a” (os valores estão expressos em dólares americanos):

iii) Esses são os padrões de avaliação para treinamento no exterior.

(1) Custo do treinamento (incluindo salários dos instrutores): \$7.000 - \$15.000/mês, por instrutor.

(2) Custos de material (livro, manual, etc.): \$5.000/mês, por trainee.

(3) Viagem aérea de ida e volta: \$3.000 - \$4.000/baseado nas taxas dos EUA e Europa

(4) Diárias (alojamento, refeições, seguro e transporte, excluindo tarifa aérea, etc.)

a) Os seguintes são os critérios de avaliação para admitir o valor offset, baseado nas taxas regionais.

Diária	América do Norte	América do Sul e Central	África	Europa	Ásia	Oceania
Mês	3.000	2.600	2.600	3.600	3.400	3.400
Semana	750	650	650	900	850	850

¹¹³ “a.Technology Transfer) Should the Contractor offer core technology requested by DAPA or the technology offered by the Contractor be deemed coinciding with ROKG policy, the Offset value of know-how may be admitted at within the range of twice of the assessed Offset value. ii) The evaluation of technical documents shall not exceed \$150 per page considering the following factors: [...], estimated year of completion of the transfer, economic feasibility, [...], reliability of proposed contents and the Contractor, relevance to the promotion of indigenous core technology, and integrity and maturity of technical documents”.

b) Duas vezes a taxa semanal pode ser reconhecida para as primeiras quatro semanas, caso a duração do treinamento no exterior seja inferior a 2 (dois) meses. [...]

d) Para o período de treinamento de seis (6) meses ou mais, um fundo de reassentamento (\$1.000) e subsídio relocação (\$300 para a Ásia e \$600 para as outras regiões) podem ser acrescidos às diárias (COREIA, 2014, pp. 12-13. Tabela¹¹⁴ e tradução nossas¹¹⁵).

As Diretrizes estabelecem ainda que 100% das taxas acima descritas serão reconhecidos como valor de offset caso o período de treinamento no exterior seja de seis meses ou menos. Caso ele exceda esse tempo, o valor de offset reconhecido será de 90% das taxas descritas (COREIA, 2014, p. 12). Os fatores multiplicadores para treinamento fora da Coreia da Sul seriam, portanto, 0,9 e 1. Menores do que aqueles dados a outras formas de compensação. Isso é o consistente com a posição expressa pelo governo coreano de privilegiar programas de treinamento em seu território¹¹⁶.

Para offsets de ToT baseados em assistência técnica os números reconhecidos pela DAPA são bastantes semelhantes àqueles para treinamento no exterior. Como não há disposições em contrário, subte-se que para offsets nessa modalidade cabe o multiplicador de dois (2); supracitado no subitem “a”, parte “i”. Dizem as Diretrizes, ainda no subitem “a” (os valores ainda expressos em dólares americanos):

iv) Esses são os padrões de avaliação para assistência técnica.

(1) Taxa do assistente (incluindo salários dos assistentes): \$7.000 - \$15.000/mês, por assistente

(2) Viagem aérea de ida e volta: \$3.000 - \$4.000/baseado nas taxas dos EUA e Europa

(3) Diárias devem ser reconhecidas com base nas despesas reais estimadas, mas não devem ser superiores a \$400 por dia (COREIA, 2014, p. 13. Tradução nossa¹¹⁷).

¹¹⁴ Uma tabela já é apresentada no corpo do texto das Diretrizes. A versão aqui apresentada é de elaboração do autor a partir daquela presente em (COREIA, 2014, p. 12).

¹¹⁵ “iii) The followings are valuation standards for overseas training. (1) Training cost (including salaries of instructors): \$7,000 ~ \$15,000/month, per instructor (2) Material cost (textbook, manual, etc.): \$5,000/month, per trainee (3) Round trip expense: \$3,000 ~\$4,000/Based on US and Europe rates (4) *Per diem* (accommodation, meals, insurance, and transportation excluding air fare, etc.) a) The following is the evaluation criteria to admit the Offset value based on the regional rate. b) Twice the weekly rate may be recognized for the first four weeks should the duration of overseas training is less than two (2) months. [...] d) For the training period of six (6) months and above, resettlement fund (\$1,000) and relocation allowance (\$300 for Asia and \$600 for the other regions) may be admitted on top of per diem”.

¹¹⁶ Informação disponível em: <<http://offset.dapa.go.kr:8081/faq/faqList.do>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

¹¹⁷ “iv) The followings are valuation standards for technical assistance. (1)Assistant’s Fee (including salaries of assistants): \$7,000~\$15,000/month, per assistant (2)Round trip expense: \$3,000 ~\$4,000/Based on US and Europe rates (3)*Per diem* shall be recognized based on daily estimated actual expenses but shall not exceed \$400 per day”.

A segunda forma de compensação mais comum no arcabouço institucional coreano é a “manufatura e exportação”, que corresponde, grosso modo, a offsets de conteúdo local em suas variadas formas (subcontratação, fabricação sob licença, coprodução, montagem parcial e final, etc.). As Diretrizes postulam um mecanismo relativamente simples para valoração de offsets dessa modalidade: seu valor será igual ao valor da carga de trabalho (“workload”) desempenhada por empresas sul-coreanas. A esse valor cabe um multiplicador que pode ser de até dois (2), se o Conselho de Compensação avaliar que as partes produzidas na Coreia do Sul se coadunam a políticas do governo. Deve-se observar também aquilo que as Diretrizes não contabilizam em operações de compensação baseadas em manufatura local. Quaisquer eventuais transferências, para parceiros coreanos, de tecnologias necessárias à fabricação de partes e componentes não será levada em conta no cálculo dos créditos de offset garantidos. Uma exceção pode ser feita se a DAPA avaliar que, sem essa transferência, a produção local seria inviável. Nesses casos, ela pode autorizar a contabilidade “extra” de até 30% – a título de reconhecimento pela ToT – do valor da carga de trabalho. Nessas ocasiões, então, não valeriam os parâmetros descritos acima para valoração e precificação de documentos técnicos, salários de instrutores, material didático, diárias e passagens de avião. Dizem as Diretrizes, ainda no artigo 16, parágrafo 3, desta vez no subitem “b”:

b. Manufatura e Exportação

i) **No caso de a contratada oferecer a fabricação de peças centrais solicitadas pela DAPA** ou de o projeto de manufatura e exportação oferecido pela contratada ser considerado coincidente com a política do governo da República da Coreia, **o valor do offset de tal projeto pode ser admitido até o limite de duas vezes o valor da carga de trabalho da fabricação.**

ii) Em princípio, o valor do offset de transferência de tecnologia concernente a um projeto de manufatura e exportação não deve ser reconhecido. No entanto, se a tecnologia associada com a fabricação for tão crítica que a produção de componentes propostos não seja viável sem ela, **a DAPA pode admitir o valor de offset de tal transferência de tecnologia** (incluindo a documentação técnica, treinamento no exterior, assistência técnica, know-how, etc.) **dentro do limite de 30% da quantidade real de exportação** (COREIA, 2014, p. 13. Tradução e grifos nossos¹¹⁸).

¹¹⁸ “b. Manufacturing and Export i) Should the Contractor offer core parts manufacturing requested by DAPA or manufacturing and export project offered by the Contractor be deemed coinciding with ROKG policy, the Offset value of such project may be admitted at within the range of twice of the assessed Offset value of the manufacturing workload. ii) In principle, the Offset value of technology transfer pertaining to manufacturing and export project shall not be recognized. However, if the technology associated with manufacturing is so critical that production of proposed parts is not viable without it, DAPA may admit the Offset value of such technology transfer (including technical document, overseas training, technical assistance, know-how, etc.) within 30% of the actual amount of export”.

E elas complementam a descrição de outros itens cuja contabilização não é elegível para o cálculo de créditos de offset de manufatura e exportação:

- iii) Se uma taxa de licença da mesma tecnologia já foi paga, então o valor do offset de transferência de tecnologia não será reconhecido.
- iv) Qualquer investimento da contrata em um Parceiro Industrial Coreano (KIP) concernente a um projeto de manufatura e exportação não deverá ser reconhecido no montante de offsets de Investimento Externo (COREIA, 2014, p. 13. Tradução nossa¹¹⁹).

A terceira forma de compensação privilegiada pelos sul-coreanos é a transferência de equipamentos e ferramentas. A fórmula para o cálculo do crédito de compensação para essa modalidade também é comparativamente simples. O crédito concedido será o valor dos itens transferidos vezes um fator multiplicador. Este será de “2”, caso material cedido seja seminovo, ou de “3”, caso ele seja novo. Não há detalhes sobre como o valor desses itens é determinado antes da aplicação do multiplicador. Presume-se aqui que se trata de seu valor de mercado. Diz o artigo 16, parágrafo 3, subitem “c”:

c. Equipamentos e Ferramentas

- i) No caso em que a contratada forneça equipamentos e ferramentas para o governo da República da Coreia ou para as forças singulares, **o valor de offset dos referidos equipamentos e ferramentas será de até o dobro se seu valor real se tais equipamentos e ferramentas forem seminovos. Para equipamentos e ferramentas novos, o valor de offset será de até três vezes seu valor real.** O valor de qualquer know-how adicional associado com os equipamentos e ferramentas não será admitido neste caso. (COREIA, 2014, p. 14. Tradução e grifos nossos¹²⁰).

Naturalmente há outras formas de compensação além das três supracitadas. As Diretrizes listam pelo menos três outras modalidades sob a rubrica de “outras” formas de offset. A primeira é a “exportação de suprimentos ou aquisição de carga de trabalho de manutenção”. Apesar do nome extenso, isso nada mais é do que um offset de contracompra. A empresa estrangeira pode adquirir um serviço – a “manutenção no

¹¹⁹ “iii) If license fee of the same technology was already paid, then the Offset value of technology transfer will not be recognized. iv)The Contractor’s any investment on KIP(s) regarding manufacturing and export project shall not be acknowledged as the amount of the Offset Foreign Investment”.

¹²⁰ “c. Equipment and Tools i) In the event where the Contractor provides equipment and tools to ROKG or Each Services, the Offset value of said equipment and tools will be acknowledged within twofold of the actual equipment and tools value if the equipment and tools are used ones. For new equipment and tools, the Offset value of said equipment and tools will be acknowledged within threefold of the actual equipment and tools value. Any additional know-how value associated with the equipment and tools will not be admitted in this case”.

exterior”, conforme descrito em (COREIA, 2014, p. 09) – ou comprar produtos, tanto civis quanto militares, de empresas sul-coreanas. A DAPA mantém duas páginas na internet, periodicamente atualizadas, onde lista os produtos de emprego militar¹²¹ e civil¹²² elegíveis para cumprimento de obrigações de offset sob essa modalidade. O crédito de offset dado por contratações seguindo esses moldes é igual ao valor das mesmas (portanto, possuem multiplicador 1). Todavia, se as empresas coreanas das quais a companhia estrangeira adquire produtos forem pequenas e médias (segundo critérios censitários do governo de Seul), será concedido um multiplicador de 1,5 sobre o valor da contratação (COREIA, 2014, p. 14).

A segunda modalidade alternativa citada nas Diretrizes é de Investimento Externo. O valor de créditos de offset garantidos sob esse modelo será igual ao do investimento em si, não cabendo multiplicadores, portanto. A terceira modalidade, de “outros projetos” que não se encaixam nas definições anteriores e dependem da iniciativa das empresas estrangeiras, terá seu valor avaliado caso a caso pelo Conselho de Compensação da DAPA (*idem*).

O governo sul-coreano possui uma política de títulos de performance mandatórios, ao contrário de outros países que apenas estipulam a possibilidade de exigí-los (não raras vezes sem especificar em quais circunstâncias se dá essa exigência) ou que os requerem apenas quando há atraso no cumprimento do cronograma do projeto de offset. As empresas estrangeiras, após terem aprovadas suas propostas de compensação, devem emitir um título no valor de 10% do montante de créditos devidos. Esse título deve ser solicitado a uma instituição financeira e assumirá, mormente, a forma de uma carta de crédito ou Garantia Bancária. As Diretrizes estipulam que o Conselho de Compensação pode aceitar títulos na forma de “garantias corporativas” após avaliar a nota de crédito da empresa estrangeira e outros parâmetros de confiabilidade que julgue relevantes (presume-se que para o caso de empresas que não negociam ações e debêntures em bolsa). Ela estipula em seu artigo 23:

- 1) O Diretor Geral informará a contratada de que ela deve fornecer um título de performance de offset, para além do título de performance do contrato principal, em um montante definido igual a 10 (dez) por cento do valor total de offset no prazo de 30 (trinta) dias após a data efetiva do MOA de offset.
- 2) O título acima exposto deve ter, em princípio, a DAPA como o beneficiário, na forma de uma carta de crédito irrevogável [...] (ou Garantia

¹²¹ Disponível em: <<http://offset.dapa.go.kr:8081/dip/productList.do>> Acesso em: 24 nov. 2015.

¹²² Disponível em: <<http://offset.gobizkorea.com/>> Acesso em: 24 nov. 2015. São listadas 41 categorias de produtos elegíveis.

Bancária) e válido até 90 (noventa) dias após a expiração do período de execução do offset. Contudo, o Diretor Geral poderá permitir que a contratada forneça o título de performance de offset na forma de uma garantia corporativa [...] após examinar sua nota de crédito, etc (COREIA, 2014, pp. 19-20. Tradução nossa¹²³).

Como os títulos de performance são uma garantia do governo contratante contra a empresa contratada, é esperado que sejam estipuladas contramedidas (na forma de resgate desses títulos) na hipótese de descumprimento, atrasos ou comportamento oportunista de qualquer sorte que surjam ao longo da execução do contrato de offset. As Diretrizes sul-coreanas estipulam o resgate de 10% do valor da obrigação de offset não cumprida após o fim do prazo previsto de sua execução. Não há previsão do resgate em parcelas (por exemplo, 10% a cada seis meses), ou de qualquer outra metodologia de escalonamento (como fazem os indianos) de maneira a estimular a companhia estrangeira a cumprir as compensações ainda devidas. Acaba, assim, pairando a dúvida sobre o porquê de os sul-coreanos simplesmente não resgatarem do título de performance o valor integral do offset não cumprido. As Diretrizes não fornecem explicações nesse sentido. Elas estabelecem apenas que:

4) Se a contratada não concluir a sua obrigação de offset dentro do Período de Execução de Offset, o Diretor Geral vai resgatar um montante equivalente a 10 (dez) por cento da obrigação de compensação não cumprida do título de performance de offset e transmiti-lo ao Tesouro Nacional.[...]

5) No caso de a contratada concluir a implementação do offset antes do período de execução, independentemente do tempo restante, o Diretor Geral [...] devolverá o montante do título de performance de offset, rescindindo ou cancelando a carta de crédito irrevogável ou garantia corporativa (COREIA, 2014, p. 20. Tradução nossa¹²⁴).

As Diretrizes também dão provisões sobre a acumulação (“banking”) de créditos de offset. Fica estabelecido que o excedente de créditos surge quando a empresa

¹²³ “1) The Director General shall inform the Contractor to establish and provide the Offset performance bond apart from the Main Contract performance bond in a definite sum equal to ten (10) percent of the total Offset value within thirty (30) days after the effective date of the Offset MOA. 2) The foregoing bond, in principle, shall be established in favor of DAPA as the beneficiary, in a form of irrevocable stand-by letter of credit [...] (or Bank Guarantee) and valid until ninety (90) days after the expiration of the Period of Offset Implementation. However, the Director General may allow the Contractor to establish the Offset performance bond in a form of corporate guarantee [...] after examining its credit rating, etc.”

¹²⁴ “4) If the Contractor fails to complete its Offset obligation within the Period of Offset Implementation, the Director General will confiscate an amount equivalent to ten (10) percent of unfulfilled Offset obligation from the Offset performance bond and transmit it to National Treasury. 5) In the event where the Contractor completes the Offset implementation earlier than the Period of Offset Implementation, regardless of the remaining time, the Director General [...] may return the amount of the Offset performance bond by rescinding or cancelling irrevocable stand-by letter of credit or corporate guarantee”.

estrangeira tem um desempenho além do conveniado no Memorando de Acordo ou quando há uma redução no contrato principal não acompanhada de redução equivalente no plano de compensação. O governo sul-coreano estabelece, contudo, restrições quanto às maneiras de dispor do crédito acumulado. Por exemplo, uma empresa pode utilizar tais créditos para cumprir, no máximo, 50% do valor dos contratos de compensação futuros (o mesmo percentual permitido pelos indianos, diga-se). Adicionalmente, seu uso só é permitido em licitações com um único fornecedor. Em certames com dois ou mais fornecedores não é permitido o uso de créditos acumulados. O prazo de validade deles também é comparativamente curto: três anos. Todavia, esse limite é aplicado para a data de submissão da nova proposta de plano de compensação. A partir do aceite do MOA com créditos acumulados, sua data de expiração para ser irrelevante, posto que já se considera que eles tenham sido utilizados. Dizem as Diretrizes, em seu artigo 28:

[...] 2) Créditos de offset acumulados podem ser usado em programas de aquisição com fornecedor único e dentro do limite de cinquenta (50) por cento do valor de offset alvo, e podem ser submetidos à apreciação e avaliação do Conselho, se necessário.

3) O Diretor Geral poderá conceder o uso de créditos de offset acumulados **se a data de apresentação da Proposta de Offset** de um programa no qual a contratada tem a intenção de utilizar o crédito acumulado **estiver dentro do limite de três (3) anos a partir da data da aprovação do crédito de offset acumulado** (COREIA, 2014, p. 25. Tradução e grifos nossos¹²⁵).

As Diretrizes postulam ainda que apenas a empresa que acumulou os créditos pode utilizá-los no futuro. Há apenas uma exceção. Assuma-se duas empresas estrangeiras, “X” e “Y”. “X” acumula créditos com o governo coreano por um desempenho acima do esperado em um projeto de compensação. “Y”, certo tempo depois, ganha um contrato para fornecer um produto de defesa à DAPA. Se, nesse segundo contrato, “X” for uma fornecedora ou subcontratada de “Y”, aquela pode ceder seus créditos acumulados a essa última. Tal arranjo deve ser aprovado pelo Diretor Geral do Conselho de Compensação. Outras formas de cessão de créditos acumulados – por exemplo, entre duas empresas estrangeiras sem um vínculo produtivo entre si – aparentemente não está autorizado. Afinal, as Diretrizes dizem apenas que:

¹²⁵ “[...] 2) Banked Offset credit may be used in the sole source procurement program and within the range of fifty (50) percent of the targeted Offset value, and can be subjected to deliberation and adjudication of the Council, if necessary. 3) The Director General may grant the use of the banked Offset credit if the date of the Offset Proposal submittal of a program that the Contractor is intending to utilize the banked Offset credit is within three (3) years from the date of the approval of Offset credit banking”.

4) Os créditos de offset acumulados, em princípio, devem ser utilizados somente pela empresa que obteve tal crédito. No entanto, na hipótese de outra empresa estrangeira envolvida no mesmo programa como uma fornecedora para a contratada também possuir créditos acumulados, a contratada pode utilizar os crédito de offset acumulados pela referida fornecedora. Neste caso, o Diretor Geral [...] pode aprovar o uso dos créditos acumulados pelo fornecedor após a avaliação das Partes Relacionadas (COREIA, 2014, p. 25. Tradução nossa¹²⁶).

Outro aspecto que merece destaque na política sul-coreana de governança sobre offets é o fato de ela procurar estabelecer uma fórmula – portanto, quantitativamente definida – para avaliar se um programa de compensação foi bem sucedido. Antes de apresenta-la, todavia, é necessário esclarecer que a DAPA estipula classes de requerimentos de compensação, ranqueadas de “A” até “E”. Esse ranking baseia-se nas formas de offset demandadas, no grau de acesso a determinadas tecnologias e no nível de autonomia que o Ministério da Defesa espera obter. Essas classes são assim definidas:

Classe A: Transferência de tecnologias centrais dos sistemas de armas; fabricação e exportação de peças, componentes, etc. de sistemas de armas; exportação de material militar; participação conjunta em grandes programas de pesquisa e desenvolvimento.

Classe B: Modernização de sistemas de armas existentes, assegurando capacidade de manutenção nível D; exportação de produtos não militares (os recomendados pelo Ministro do Comércio, Indústria e Energia e pelo Administrador de Pequenas e Médias Empresas).

Classe C: Garantia do apoio logístico excluindo a manutenção de nível D¹²⁷, atração de investimento estrangeiro.

Classe D: Transferência de tecnologia de defesa que não as incluídos na classe A, garantindo carga de trabalho de manutenção no exterior.

Classe E: Outros que podem contribuir para o interesse nacional no que diz respeito à melhoria da capacidade de defesa (COREIA, 2014, pp. 09-10. Tradução nossa¹²⁸).

¹²⁶ “4) The banked Offset credit, in principle, shall only be used by the Contractor which achieved such credit. However, in the event where other foreign company is involved in the same program as a supplier to the Contractor also has the banked credit, the Contractor may use the banked Offset credit of said supplier. In this case, the Director General [...] may approve the use of the supplier’s banked Offset credit after the Related Parties’ review”.

¹²⁷ O termo original em inglês é “depot level maintenance”. Não há como ter certeza, mas as Diretrizes sul-coreanas parecem se inspirar na metodologia do “US Department of Defense Handbook: Level of Repair Analysis” para classificação de tipos de manutenção. Esse documento estabelece três níveis: “depot”, ou “D”; “intermediate”, ou “I”; e “organizational”, ou “O”, em ordem decrescente de complexidade. Daí a opção pela tradução feita nessa citação.

¹²⁸ “Class A: Transferring core technology of weapons systems; manufacturing and exporting parts, components, etc. of weapons systems; exporting military supplies; joint participation in major research and development program(s). Class B: Upgrading existing weapons systems, securing depot level maintenance, exporting goods other than military supplies (those recommended by the Minister of Trade, Industry and Energy and the Administrator of Small and Medium Business Administration). Class C: Securing logistics support excluding depot level maintenance, attracting foreign investment. Class D: Transferring defense technology other than those in Class A, securing overseas maintenance workload. Class E: Others that may contribute to national interest with regards to improving defense capability”.

Utilizando essa classificação, as Diretrizes postulam a seguinte fórmula:

Figura 3 – Fórmula para averiguação do sucesso de um programa de compensação

$$\frac{(\text{Valor de offset de cada projeto} \times \text{Peso da classe})}{\text{Valor alvo (Valor estimado do contrato principal} \times \text{razão de offset almejada)} \times \text{média dos pesos das classes (3)} \times \text{coeficiente de implementação}} \times 100$$

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Coreia (2014, p.16).

Dentro da metodologia dessa fórmula, a cada classe corresponde um peso. Eles são: classe A, peso 6; classe B, peso 4; classe C, peso 3; classe D, peso 2; e classe E, peso 1 (COREIA, 2014, p. 16). A média aritmética, constante no divisor da fórmula, seria 3,2. Aparentemente, porém, houve a opção de simplifica-la e adotar como média o número 3. O “coeficiente de implementação” aludido terá valor 1 quando o tempo de execução do programa de offset coincidir com o do contrato original. Quando houver atraso, esse coeficiente passa a ser o período de implementação do programa de compensação (medido em meses), dividido pelo período do contrato principal (também em meses). A DAPA considera que, findo esse cálculo, o programa de compensação terá sido bem sucedido se seu resultado final for 100 ou mais (*ibidem*, p. 17). É evidente que não se pode considerar que tal fórmula tenha validade universal e que é conveniente seu transplante à realidade de outros países. Ainda assim, deve-se destacar o esforço do governo da Coreia do Sul em dar objetividade e clareza ao cálculo do sucesso de seus esforços na área de offsets.

Finalmente, há outros dois aspectos a se destacar nas Diretrizes, devido ao fato de não serem recorrentes nos manuais de outros países importadores de sistemas de armas estudados ao longo da confecção desta dissertação. O primeiro é o fato de o governo sul-coreano estabelecer provisões para quando suas empresas são a parte exportadora e, portanto, credoras de compensações. Ele postula a possibilidade de “apoio através de ‘swaps de offset’ ou isenções entre os governos ou indústrias da Coreia e aqueles de outro(s) Estado(s)” (COREIA, 2014, p. 31). Particularmente, no caso de as empresas (locais e estrangeiras) serem privadas (e não estatais), isso demandaria articulação no nível governamental, que a DAPA se mostra disposta a fazer. O segundo

é o fato de as Diretrizes estabelecerem parâmetros para o funcionamento de seus offsets em caso de guerra. Elas estabelecem que, nessas situações, os acordos de compensação podem ser separados do contrato principal e que a execução daqueles, quando não for possível de forma expedita, poderá ser adiada de maneira a não interferir com o suprimento das forças engajadas em combate (COREIA, 2014, pp. 31-32).

3.3 Canadá

3.3.1 A política de “Benefícios Industriais e Regionais”

As questões de defesa e segurança são tratadas, pelo governo do Canadá, com “relativa negligência” (FERGUSSON, 1996, p. 108). O distanciamento geográfico de zonas de conflito, a proximidade política com os Estados Unidos, o quadro institucional da OTAN e o fato de que nenhum grupo eleitoral significativo é particularmente sensível ao gasto com defesa são alguns dos fatores que contribuem para esse estado de relativo distanciamento (*idem*).

Isso não significa que os governantes canadenses ignorem por inteiro a necessidade de equipar seus militares. Em 2008, o então Primeiro-ministro Stephen Harper anunciou um plano para investir 490 bilhões de dólares canadenses (aproximadamente US\$ 350 bilhões) em seu aparato militar até 2028. Desse total, 60 bilhões (US\$ 43 bilhões) seriam dispendidos na aquisição de novos equipamentos¹²⁹. Foi, possivelmente, esse plano que levou às estimativas de Anderson e Moores (2013) a que se aludiu no início deste capítulo e que justificam a opção pelo estudo das políticas canadenses.

O distanciamento entre a elite política e o estamento militar, todavia, gera consequências deletérias. De acordo com Fergusson (1996, pp. 107-109), não raras vezes a justificativa para as aquisições de sistemas de defesa não era a capacidade operacional que eles garantiam aos militares, mas os benefícios econômicos (particularmente na geração e manutenção de empregos) que se antecipava que eles gerariam. Essa opção gerou a política de compensação praticada pelo governo canadense, a “política de Benefícios Industriais e Regionais” (“Industrial and Regional Benefits policy”), comumente referida por “IRB” nos documentos oficiais. Há a questão

¹²⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.cbc.ca/news/canada/federal-government-quietly-releases-490b-military-plan-1.701736>> Acesso em: 28 jan. 2016.

semântica sobre se a política de IRB constituiria, de fato, uma exigência formal por offsets. Stephen Martin (1996, pp. 06-07) afirma que o governo do Canadá não admite que demanda acordos de compensação (possivelmente por ser signatário do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC) e argumenta que os IRB nada mais são do que “offsets por outro nome”.

A primeira vez que o governo canadense sistematicamente exigiu compensações de um fornecedor estrangeiro ocorreu em 1976, quando da aquisição de 21 aeronaves de patrulha marítima CP-140 (uma variante do P-3) à americana Lockheed Aircraft Corporation (hoje Lockheed Martin). As exigências concentraram-se na produção local de componentes das aeronaves (PLAMONDON, 2010, p. 12. Prefácio). Os IRB, todavia, só se tornariam uma política formalmente constituída em 1986 (PLAMONDON, 2010, p. 09). Essa política é regulamentada por três documentos: as “Instruções aos Licitantes” (“IRB Bidders Instructions”); o “Plano de Avaliação de IRB” (“IRB Evaluation Plan”) e os “Termos e Condições de IRB” (“IRB Terms and Conditions”). Em 2013, eles ganharam sua terceira versão. Em torno de seu estudo se constrói esta seção¹³⁰.

O primeiro aspecto que chama atenção na política canadense de offsets é o seu órgão gestor, a “Innovation, Science and Economic Development Canada” (também conhecida pelo nome “Industry Canada”), uma organização de nível ministerial dedicada à promoção do desenvolvimento industrial, científico e tecnológico. O Departamento de Defesa Nacional (“Department of National Defence”) elabora os requisitos operacionais dos sistemas a serem adquiridos, mas não participa da administração das compensações a eles associados. Essa idiosincrasia reforça a crítica de Fergusson (1996, pp. 108-109) de que as aquisições de defesa feitas pelo governo envolvem um número excessivo de ministérios e que os imperativos de desenvolvimento econômico, por vezes, se sobrepõem às demandas dos militares.

Com as devidas adaptações de linguagem, as “Instruções aos Licitantes”, no artigo 5.1.1, estabelecem a exigência por offsets de 100% sobre o valor do contrato original. O prazo para sua execução é flexível e pode ser negociado com a autoridade

¹³⁰ Em dezembro de 2014, esse documento ganhou uma nova versão chamada “Industrial and Technological Benefits”. Não houve mudanças particularmente significativas de conteúdo entre as duas versões. De fato, a versão de 2013 chegava mesmo a tratar de certos aspectos com mais detalhes. Como o estudo das políticas de outros Estados não é um fim em si mesmo neste capítulo, mas sim um meio de extrair perguntas que consubstanciam “manuais de offset” abrangentes e detalhados, optou-se pelo estudo da versão de 2013. Há indicações de que uma nova versão será publicada em 2016. Em havendo diferenças e avanços significativos, um estudo posterior de atualização pode se fazer necessário.

administradora dos IRB, não devendo, necessariamente, coincidir com o de execução do contrato principal. Essas compensações devem ser medidas em “Valor de Conteúdo Canadense” (“Canadian Content Value”, ou “CCV”). Fica estabelecido, então que:

5.1.1 Requisito Um: Em sua Proposta de IRB, o licitante deve se comprometer a atingir atividades de IRB, medida em Valor de Conteúdo Canadense (CCV), de 100% do valor do contrato (incluindo quaisquer opções do Contrato), a ser alcançado no período começando em XXXX e terminando XX anos após a Data de Vigência do Contrato (CANADÁ, 2013, p. 09. Tradução nossa¹³¹).

O Valor de Conteúdo Canadense é aferido pelo administrador dos IRB seguindo duas metodologias: o “Método de Valor Líquido de Venda”; e o “Método de Custo Agregado”. Guardadas as devidas diferenças entre si, eles se destinam a quantificar o grau de produtos e serviços contratados a empresas canadenses que estão incutidos nas operações de compensação realizadas pela empresa estrangeira. Eles incluem custos de matéria prima, mão de obra (incluindo salários e outros benefícios), despesas com energia e infraestrutura física, seguros, bens de capital e serviços de transporte, entre outros. Esses métodos excluem quaisquer produtos fornecidos por empresas estrangeiras, serviços desempenhados por nacionais estrangeiros (ainda que em território canadense), “royalties” e licenças pagas por empresas canadenses, e impostos que incidem sobre importação, fabricação e circulação de mercadorias¹³². Assim, componentes e produtos finais (sejam relacionados, ou não, ao objeto do contrato principal) adquiridos por companhias estrangeiras a firmas canadenses não terão necessariamente seu valor integral computado como obrigação de offset cumprida. Tal cômputo é contingente à avaliação do governo seguindo um dos dois métodos supracitados. Aparentemente, é essa a cobrança de offsets a uma empresa local de que Behera (2015, pp. 74-75) trata e a qual se aludiu anteriormente neste trabalho (ver p. 111).

De maneira similar ao que aparece como padrão na literatura, as Instruções estipulam duas modalidades de compensação: diretos e indiretos. Elas estabelecem, todavia, uma “subcategoria” de offsets indiretos: a “Global Value Chain” (ou “GVC”).

¹³¹ “5.1.1 Requirement One: The Bidder’s IRB Proposal must commit to achieving IRB activities, measured in Canadian Content Value (CCV), valued at 100% of the Contract value (including any Contract options), to be achieved within the period beginning XXXX and ending XX years after the Effective Date of Contract”.

¹³² Informações disponíveis em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00072.html>> Acesso em: 28 jan. 2016.

As plataformas ou sistemas, para serem elegíveis em um offset de “Global Value Chain” devem:

4.3.3.3.1 **ser iguais** ou similares **em natureza e complexidade à plataforma** que está sendo **proposta para o Contrato Principal**

4.3.3.3.2 ter o mesmo ou maior potencial de mercado, medido em valor, tamanho e/ou prazo estimados de mercado, que a plataforma proposta para o Contrato Principal (CANADÁ, 2013, p. 08. Tradução e grifos nossos¹³³).

Embora indiretas – posto não estarem relacionados ao objeto do contrato principal – compensações de GVC podem ser contabilizadas como offsets diretos pelas autoridades canadenses (nas ocasiões que haja percentuais mínimos obrigatórios a serem cumpridos em cada categoria). Devido à exigência por similaridade em natureza e complexidade, as compensações de GVC são o que de mais próximo se encontrou na pesquisa documental de um “offset semidireto”.

As Instruções aos Licitantes se diferenciam dos documentos equivalentes de outros Estados estudados por não exigirem, no ato do depósito de suas propostas ao contrato principal, que as empresas estrangeiras entreguem propostas de compensação 100% prontas. Quando da entrega de tais documentos, os fabricantes devem ter identificado operações no valor de 30% do total de offsets devidos (CANADÁ, 2013, p. 09). A empresa que vence a licitação tem um ano, a partir da data de assinatura do contrato principal, para identificar offsets correspondentes a outros 30% do total devido (perfazendo 60% das obrigações previstas). Três anos após a assinatura do contrato principal, essa companhia deve ter identificado operações de offset equivalentes aos 40% restantes, completando os 100% devidos (CANADÁ, 2013, 10). A cobrança dos projetos de compensação sobre marcos temporais flexíveis (entrega das propostas, um ano após a assinatura do contrato, e três anos após a assinatura do contrato), em lugar da exigência de entrega em um único momento, é uma concepção que merece reflexão cuidadosa. Ela dá às empresas estrangeiras maior janela de oportunidade para ambientarem-se ao marco legal e à base industrial de defesa locais, possivelmente aumentando as chances de fornecerem offsets que melhor se coadunem aos objetivos do país comprador.

¹³³ “4.3.3.3.1 be the same or similar in nature and complexity to the platform being proposed for (Insert Project Name). 4.3.3.3.2 have the same or greater market potential, measured by estimated market value, size and/or timeframe, as the platform proposed for (insert Project Name)”.

Outro requerimento das Instruções, feito no artigo 5.1.4, é o de que pelo menos 15% do total de obrigações de offset seja cumprido com empresas pequenas e médias (CANADÁ, 2013, p. 10). Provisões que privilegiem companhias desses portes, em detrimento das de grande, também aparecem nos supracitados documentos de Índia e Coreia (ainda que por intermédio de multiplicadores diferenciados, em lugar de cotas mínimas mandatórias). Há também, no artigo 5.1.5 das Instruções, a determinação de que pelo menos 5% do total de obrigações de compensação seja cumprido em projetos que envolvam tecnologias da “Lista de Tecnologias de Prioridade Avançada” (“Enhanced Priority Technology List”, ou “EPTL”). Essa lista é dinâmica e fica disponível como um anexo das Instruções (periodicamente atualizado).

Atualmente a EPTL lista quatro setores tecnológicos prioritários, cada um com um número próprio de categorias. Eles são: o setor naval, dividido nas categorias de defesa e gerenciamento de assinatura; o setor cibernético, dividido nas categorias monitoramento e defesa de rede; o setor aeroespacial, dividido nas categorias de consciência situacional marítima e ártica, e redução de vulnerabilidade (referente à navegação de precisão e mitigação da dependência do sistema GPS); e o setor de sistemas do soldado, divididos nas categorias de energia (relativa ao desenvolvimento de baterias leves e portáteis de alto desempenho), proteção de amplo espectro, sistemas de armas ajustáveis, consciência situacional, e vestuário¹³⁴ (concernente ao desenvolvimento de eletro-têxteis multifunção integrados).

Nos casos em que o desempenho de uma empresa estrangeira excede o acordado e os gestores do governo canadense lhe conferem créditos além da obrigação necessária, é permitido a tal companhia que acumule (“to bank”) esse excedente, a fim de utilizá-lo em possíveis contratos posteriores. Como as Instruções e os demais documentos da “Industry Canada” não utilizam diretamente termos como “crédito de offset acumulados”, a alcunha empregada é “Transações de IRB acumuladas” (“Banked IRB Transactions”). O princípio, todavia, é o mesmo. O documento “Termos e Condições de IRB” (“IRB Terms and Conditions”) admite o uso de créditos acumulados até o limite de 50% do valor da nova obrigação. Ele não permite, porém, o uso parcial desses créditos. O excedente integral de que a empresa estrangeira dispõe deve ser necessariamente empregado (observando o limite exposto acima). O governo canadense não permite nenhuma forma de transferência desses créditos entre empresas. Por outro

¹³⁴ Informações disponíveis em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00063.html>> Acesso em: 30 jan. 2016.

lado, não estabelece um prazo da validade, após o qual tais créditos expirariam. Fica estabelecido, então, nos “IRB Terms and Conditions”, que:

11.1 Transações de IRB acumuladas podem compreender um total de 50% do valor do Compromisso de IRB.

11.2 Todo o CCV de Transações de IRB acumuladas, e não uma porção do mesmo, deve ser aplicado a uma única Transação de IRB nos termos do Contrato.

11.3 Cada transação deve indicar claramente que é uma Transação de IRB acumulada. A Transação de IRB acumulada deve conter a informação exata, tal como apresentada ao Banco de IRB.

11.4 Negociações e/ou transferência entre empresas de Transações acumuladas não são permitidas¹³⁵ (Tradução nossa¹³⁶).

Embora não exija a emissão de um Título de Performance (ou outra garantia financeira formal) *a priori*, o governo do Canadá também possui um sistema de penalidades para descumprimento dos offsets que lhe são devidos. Caso seja constatado um atraso na execução do cronograma parcial do projeto de compensação (de acordo com os marcos temporais acordados entre as partes), o governo canadense notifica a empresa estrangeira do descumprimento. Ela recebe, então, um período de graça de trinta dias para regularizar a situação dos seus offsets. Caso não se constate tal ajuste, ficam suspensos os pagamentos relativos ao contrato principal até que a companhia estrangeira acerte suas pendências. Após o fim do período de execução do programa de compensações, na eventualidade de se constatar uma obrigação não cumprida, a empresa estrangeira deve pagar uma indenização (“liquidated damage”) de 10% da obrigação não quitada¹³⁷. Não há menção, nos Termos e Condições de IRB, à concessão de um período de graça para ajustes quando há descumprimento do prazo final. Aparentemente, nessa hipótese, a requisição de indenização é automática e não negociável.

Os documentos canadenses trazem cláusulas de transparência mais enfáticas do que as de outros países. Eles afirmam, por exemplo, considerar que “as informações gerais agregadas da Contratada relativas às obrigações, atividades e realizações de IRB

¹³⁵ Informações disponíveis em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00077.html>> Acesso em: 30 jan. 2016.

¹³⁶ “11.1 Banked IRB Transactions may comprise a total of 50% of the IRB Commitment value. 11.2 The entire CCV of a Banked IRB Transaction, not a portion thereof, must be applied to a single IRB Transaction under the Contract. 11.3 Each transaction must clearly state that it is a Banked IRB Transaction. The Banked IRB Transaction must contain the exact information as submitted to the IRB Bank. 11.4 Trading and/or transfer between companies of banked transactions is not permitted”.

¹³⁷ Informações disponíveis em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00085.html>> Acesso em: 30 jan. 2016.

[...] estão disponíveis para o Parlamento e para o público¹³⁸”. Que dados sobre o dispêndio de recursos públicos estejam à disposição do Legislativo não é surpreendente. É digno de nota, porém, que os Termos e Condições de IRB enfatizem a disponibilidade de dados (ainda que de maneira agregada, portanto sem maiores detalhes) para o público em geral. Ademais, o mesmo documento exorta as empresas estrangeiras a darem ampla publicidade às atividades de compensação que desenvolvem. Ele acrescenta ainda que a “Autoridade de IRB” (o gestor desse contrato pelo lado do governo canadense) coordenará juntamente à contratada estrangeira campanhas que divulguem atividades de compensação associadas ao contrato principal¹³⁹.

Um último aspecto a se destacar dos documentos canadenses é que eles virtualmente proíbem a atividade de “offset brokerage” (“corretagem de offset”, em tradução livre). Os “brokers” de offset são intermediários – normalmente trabalhando autonomamente ou em empresas de pequeno porte – que ajudam empresas estrangeiras a articularem pacotes de compensação com os governos compradores. Segundo a “The Economist”¹⁴⁰, a atuação desses profissionais, embora legal até que se prove o contrário, é um dos vetores por meio dos quais offsets podem eventualmente ser utilizados para mascarar a corrupção e/ou o beneficiamento indevido de agentes públicos e grupos de interesse. Os Termos e Condições de IRB, no artigo 23.1, não explicitam o motivo de tal proibição, mas ele provavelmente está relacionado ao desejo de mitigar tal risco. Fica estabelecido, então, que:

23.1 A Contratada não deverá fazer ou concordar em fazer qualquer pagamento a um indivíduo, empresa ou entidade que dependa da aprovação de Crédito IRB pela Autoridade de IRB nos termos deste Contrato ou após o sucesso da entidade em organizar reuniões com detentores de cargos públicos¹⁴¹ (Tradução nossa¹⁴²).

Observe-se que fica proibida a atividade de “brokers” quando seu pagamento é contingente à aprovação de créditos de offset pela autoridade competente canadense. Em tese, portanto, esses profissionais poderiam fornecer seus serviços caso sua

¹³⁸ Informações disponíveis em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00083.html>> Acesso em: 30 jan. 2016.

¹³⁹ Informações disponíveis em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00080.html>> Acesso em: 30 jan. 2016.

¹⁴⁰ Disponível em: <<http://www.economist.com/news/business/21578400-more-governments-are-insisting-weapons-sellers-invest-side-deals-help-them-develop>> Acesso em: 01 fev. 2016.

¹⁴¹ Disponível em <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00089.html>> Acesso em 02 de fev. de 2016.

¹⁴² “23.1 The Contractor shall not make or agree to make any payment to an individual, company or entity that is contingent on the approval of IRB Credit by the IRB Authority under this Contract or upon the entity's success in arranging meetings with public office holders”.

remuneração não dependesse expressamente dessa aprovação (por exemplo, se houvesse retribuição pecuniária pela elaboração de um projeto de compensação, independentemente de ele ser ou não aprovado pelas autoridades governamentais canadenses). Restam dúvidas, todavia, se os gestores da “Industry Canada” seriam receptivos à atuação de “brokers” baseada em uma lacuna da legislação vigente.

3.3.2 Métodos de Avaliação de IRB

Dos documentos que regem a política de compensação do governo canadense, o que mais se destaca dos de outros Estados estudados na confecção deste trabalho é o seu “Plano de Avaliação de IRB”. Nesta fonte em particular, os gestores canadenses expõem as fórmulas que utilizam para aferir se as propostas de programas de offset que recebem devem ou não ser aprovadas. Deve-se ressaltar, entretanto, que não é intenção desta seção sugerir a transposição fiel delas para outros países. Precisamente porque são escassos os documentos governamentais que trazem consigo fórmulas análogas, é tarefa difícil ajuizar se aquelas empregadas pelo governo do Canadá são inerentemente mais consistentes do que as alternativas elaboradas em outros países.

Ainda assim, merece destaque a tentativa de dar critérios objetivos e quantitativos (mesmo que consubstanciados por avaliações qualitativas) a um processo de avaliação de outro modo marcado pela opacidade e subjetividade. Serão descritas duas fórmulas: a primeira, utilizada para avaliação dos “Planos de IRB”; a segunda, usada na aferição dos projetos de compensação em si (chamados de “Transações de IRB”).

Os Planos de IRB são o conjunto de quatro documentos: o Plano de Negócios da Empresa (orientado a ilustrar o papel de cada parte envolvida: a contratada estrangeira, suas parceiras canadenses, e os principais fornecedores e subcontratadas de ambos); o Plano de Gerenciamento de IRB (que deve demonstrar a capacidade, infraestrutura e capital humano necessários à condução do programa de compensação, bem como enfatizar a compreensão dos requerimentos do governo do Canadá); o Plano de Desenvolvimento Regional (no qual são detalhados os planos de incremento para uma ou mais de seis regiões elegíveis, designadas pelo governo: Atlântica, Quebec, Norte de Ontário, Sul de Ontário; Oeste, e Norte); e o Plano de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas (no qual são explicadas com quais empresas desse porte a contratada

estrangeira irá trabalhar e qual será o conteúdo de produtos e serviços adquiridos delas) (CANADÁ, 2013, pp. 11-16).

Cada um desses quatro planos é avaliado em dois critérios: qualidade e risco. A qualidade é graduada de 1 a 4, sob as seguintes rubricas: “muito fraco”, “pobre”, “bom”, e “superior”. A gradação “muito fraco” (nota 1), indica cumprimento de “quase nenhum” dos itens requeridos. A gradação “pobre” (nota 2) indica “alguns requerimentos” cumpridos. A gradação “bom” (nota 3), indica “muitos requerimentos” cumpridos. A gradação “superior” (nota 4), denota que “a maioria” dos requerimentos de compensação elaborados pelo governo estão contemplados na proposta (CANADÁ, 2013a, p. 07). A avaliação de risco segue precisamente a mesma lógica. As rubricas são idênticas e as notas também vão de 1 a 4, em que a nota 1 indica exígua experiência e altas chances de falha, ao passo que a nota 4 denota “grande experiência, capacidade e planejamento” por parte da empresa estrangeira, incorrendo em baixo risco de fracasso.

Os quatro planos são avaliados segundo esses critérios. As notas de qualidade e risco de cada um são multiplicadas entre si e somadas as dos demais. O número máximo passível de ser obtido nessa fórmula é 64. O mínimo para aprovação é 32 (CANADÁ, 2013a, pp. 07-08). A figura a seguir ilustra como essa fórmula funciona e visa a facilitar seu entendimento.

Figura 4 – Exemplo da Fórmula para avaliação de Planos de IRB

Plano	Avaliação de qualidade (A)	Avaliação de risco (B)	Avaliação do Plano(C) (C) = (A) x (B)
Plano de Negócios da Empresa	4	3	12
Plano de Gerenciamento de IRB	2	3	6
Plano de Desenvolvimento Regional	4	4	16
Plano de Desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas	4	2	8
Avaliação final dos Planos			42

Fonte: Elaboração própria a partir de CANADÁ (2013a, p. 08)

A outra fórmula desenvolvida pelos canadenses visa a avaliar as “Transações de IRB”, o equivalente, como já explicado anteriormente, ao projeto de compensação em si. Segundo essa metodologia, o governo avalia uma operação de compensação qualquer proposta pela empresa estrangeira, por exemplo, a fabricação em território canadense de

um componente (um projeto de compensação pode ser composto de mais de uma operação desse tipo). Essa operação será avaliada segundo dois critérios: qualidade e risco. De maneira análoga à metodologia acima descrita, cada uma desses critérios recebe uma nota que varia de 1 a 4. Uma nota 1 no quesito qualidade indica uma operação mal descrita, sem detalhamento adequado e/ou que evidencie que os objetivos que o governo canadense almeja alcançar com seu programa de compensação estão insuficientemente contemplados. Uma nota 4 no quesito qualidade evidencia uma operação de compensação bem descrita, que contempla os objetivos do governo canadense especificados em edital. As notas 2 e 3 indicam, como é intuitivo, estágios intermediários entre esses dois extremos (CANADÁ, 2013a, p. 09). A mesma lógica de gradação e pontuação se aplica ao quesito risco, no qual a nota 1 indica altas chances de falha e a nota 4, alternativamente, indica risco “extremamente baixo” (CANADÁ, 2013a, p. 10).

O Valor de Conteúdo Canadense (CCV) de cada operação realizada (arredondado para o número mais próximo em milhões de dólares canadenses) é multiplicado pelas notas dos critérios qualidade e risco. O somatório de todas essas operações é dividido pelo valor total de compensações a serem fornecidas e, em seguida, multiplicado por 100.

Para facilitar o entendimento, o seguinte exemplo é observado: uma empresa estrangeira fez uma venda de 250 milhões de dólares canadenses. Assim, contraiu uma obrigação de compensação de idênticos 250 milhões. Ela propõe, então, três operações de compensação. Elas somam – em Valor de Conteúdo Canadense – 80 milhões de dólares. Sua proposta é avaliada e fica dessa maneira:

Figura 5 – Exemplo Fórmula para avaliação de Operações de offset/Transações de IRB

Operação de offset/Transação de IRB	CCV (em milhões de dólares canadenses) (A)	Avaliação de qualidade (B)	Avaliação de risco (C)	Avaliação do Plano (D) (D) = (A) x (B) x (C)
Operação 001	20	3	2	120
Operação 002	15	4	3	180
Operação 003	45	4	3	540
Valor total das transações				840
Valor final das transações = (840/250) x 100				336

Fonte: Elaboração própria a partir de CANADÁ (2013a, p. 11).

Nessa etapa, a proposta da empresa hipotética recebeu nota 336. O máximo possível é 480 e o mínimo necessário para aprovação é 240. Deve-se recordar, todavia, que, segundo as Instruções, as empresas estrangeiras apresentam suas propostas de compensação em três momentos: quando da entrega da proposta para o contrato principal (quando deve apresentar 30% do total devido; neste caso, de 250 milhões); quando marca um ano da assinatura do contrato (quando apresenta proposta para cumprimento de mais 30%, perfazendo 60%); e três anos após a assinatura (quando apresenta proposta para cumprir os 40% restantes). Assim, na marca de um ano, ela deve obter, seguindo a mesma fórmula, 480 pontos de um total de 960 possíveis CANADÁ (2013a, p. 11). O “Plano de Avaliação” não explicita os números a se atingir quando cruzada a marca de três anos. A progressão matemática, todavia, dita que a empresa estrangeira deve obter – com o somatório de todas as operações de compensação propostas nas fases 1, 2 e 3 – o mínimo de 800 pontos de um total de 1600 possíveis.

Essa segunda fórmula é utilizada somente para validar a aceitação de uma proposta e não para avaliar efetivamente o cumprimento das obrigações de offset. A determinação de fatores multiplicadores aplicados ao valor do investimento (medido em “Canadian Content Value”) é feita posteriormente em negociações entre as empresas estrangeiras e o gestor governamental. O valor desses multiplicadores é contingente ao juízo das autoridades governamentais e não está pré-determinado em pelos manuais de IRB (informação verbal¹⁴³). Essa fórmula não possui valor intrínseco. De fato, uma análise de seus méritos matemáticos e estatísticos pode eventualmente revelar sua inadequação (ou sua adequação exclusiva ao caso do Canadense e inconformidade para qualquer outro Estado). O real mérito desse tipo de equação é tornar mais transparente o mecanismo de avaliação de offsets e facilitar os processos de auditoria e controladoria externos. Os únicos valores subjetivos com os quais se tem que lidar nela são as notas de qualidade e risco, as quais, embora dependam de juízo individual, não são aleatórias ou abstratas e podem ter seus méritos avaliados por outros que não apenas a Autoridade de IRB.

Neste capítulo foram expostas e discutidas as “Defence Procurement Procedures”, da Índia; as “Offset Program Guidelines”, da Coreia do Sul; e a “Industrial

¹⁴³ Comunicação feita por Robert Garner, gerente sênior de desenvolvimento comercial internacional e offsets na Lockheed Martin, em 16-02-2016, Rio de Janeiro.

and Regional Benefits Policy”, do Canadá. Esses não foram, todavia, os únicos documentos estudados para a confecção deste capítulo. As “Tawazun Economic Program Guidelines” dos Emirados Árabes Unidos, o programa de offsets da Arábia Saudita e as “Guidelines for Industrial Cooperation”, de Israel, também foram analisadas, embora não tenham sido expostas por limitações de escopo e espaço. Todas essas fontes documentais, todavia, serviram para o estímulo à reflexão sobre as contribuições que a experiência internacional pode oferecer ao arcabouço teórico-conceitual brasileiro e à maneira como o país administra sua política de compensação. Essas reflexões e contribuições são o objeto do capítulo seguinte.

4 Capítulo IV – Contribuições ao Caso Brasileiro

Neste capítulo busca-se listar contribuições da experiência internacional às bases teórica, normativa e de políticas do Brasil. Não se tem aqui a pretensão de esgotar os subsídios que o conhecimento acumulado em outros Estados pode fornecer ao Brasil. Longe de prover respostas, intenta-se aqui formular perguntas embasadas, que fomentem o debate em torno da melhor maneira de elaborar uma política de acordos de compensação.

A primeira seção do capítulo visa a nomear contribuições da literatura estrangeira à base teórica brasileira. Sem resumir os debates conceituais descritos no capítulo I, ela pretende mostrar que offsets não são inerentemente ineficientes ou distorcedores de mercado, como postulam seus detratores nas academias europeia e norte-americana. Ela intenta, por outro lado, combater o senso comum de que offsets são uma solução fácil para problemas estruturais de desenvolvimento científico-tecnológico. A segunda seção busca enumerar subsídios ao modo como se administra políticas públicas de compensação no Brasil. Ela baseia-se no estudo dos manuais sobre gestão de offsets publicados por grandes importadores. São extraídas desses documentos 23 questões que, na ótica deste autor, são relevantes para uma política nacional sobre acordos de compensação. Por fim, serão tecidos alguns comentários sobre as leis e documentos existentes hoje no Brasil e como se relacionam às contribuições elencadas.

4.1 Contribuições à Base Teórica

Da maneira de conceituar offsets e suas múltiplas formas até os impactos que eles podem ter nas economias dos países envolvidos, quase nada é consenso quando se discute esses acordos. Um dos poucos, quiçá o único, elemento comum à maioria dos autores que escrevem sobre o tema é a caracterização dos offsets como algo “não normal”. Seus detratores, como visto, enfatizam as distorções que eles geram. Mesmo aqueles que reconhecem sua validade (chamá-los de “defensores dos offsets” talvez seja um exagero) os caracterizam como uma prática “não mercadológica”. A única exceção encontrada na literatura pesquisada é a de Hall e Markowski (1994, pp. 178-179), que

ênfatizam o fato de que uma empresa não pode ser coagida a vender. É possível desistir de efetuar uma venda pela não concordância com a exigência de fornecer compensações, mas o Estado comprador é incapaz de obrigar uma companhia estrangeira a lhe fornecer um produto ou serviço. Nesse sentido, offsets são:

[...] simplesmente produtos e serviços que constituem elementos de **complexas transações voluntárias** negociadas entre os governos na condição compradores e fornecedores estrangeiros [...] eles são os **bens e serviços em que um governo escolhe colocar o rótulo de “offsets”** [...]. (Hall; Markowski, 1994, p. 179. Tradução e grifo nossos¹⁴⁴).

Essa definição diferencia-se das outras por não associar offsets a uma distorção. O comércio bilateral, particularmente quando envolve órgãos governamentais, é um fenômeno intrincado sobre o qual convergem múltiplos interesses não necessariamente afinados entre si. Dada essa complexidade, a noção de que é necessário manter a reciprocidade entre as partes e compensar aquela que *a priori* está em desvantagem é normal. Sob essa ótica, offsets não seriam um fenômeno obscuro a ser combatido, mas parte integrante de quaisquer transações voluntárias que envolvam grandes somas de dinheiro.

Não parece possível dar uma resposta definitiva ao questionamento sobre se, e quais formas de, offsets são eficazes ou não. Ao adquirir sistemas de defesa, um Estado pode ter três objetivos (entre outros possíveis): (1) ele pode intentar conferir aos seus militares uma capacidade tático-operacional. (2) Alternativamente, é possível que ele deseje gerar um “impacto keynesiano” e criar (ou manter) empregos. (3) Pode ocorrer ainda que ele almeje utilizar o estamento militar como vetor do desenvolvimento científico-tecnológico nacional, servindo a outros setores produtivos e do governo. A decisão sobre que modalidade de offsets exigir – uma vez estabelecido que eles são o melhor instrumento – depende de se estabelecer com clareza qual o objetivo com uma determinada aquisição. Cada uma das três metas mencionadas (e outras possíveis, como preservar divisas internacionais) compreende métodos diferentes para sua execução. Coprodução serve a um propósito diferente do “barter”, que se presta a metas distintas das de uma contracompra. Convém às agências governamentais e ministérios, portanto, evitar formulações genéricas, redigir com transparência o que se pretende fazer e

¹⁴⁴ “Offsets are simply goods and services which form elements of complex voluntary transactions negotiated between governments as purchasers and foreign suppliers [...] they are those goods and services on which a government chooses to place the label “offsets” [...]”.

explicitar o porquê da opção por acordos de compensação; assim torna-se possível ao cidadão fiscalizar e garantir o bom uso do dinheiro público.

Fica caracterizada, assim, a natureza instrumental dos offsets. Eles são um meio para atingir um fim; uma política pública. Como tal, eles possuem um custo. Se há outra contribuição a se extrair da literatura teórico-conceitual é a de que offsets não são um “almoço grátis”. Qualquer que seja a forma que assumam, eles representarão uma despesa para quem os fornece. O quanto desse custo a empresa exportadora repassará para o comprador e o quanto ela abaterá de sua margem de lucro dependerá: do grau de poder de mercado relativo (que é função do número de fornecedores potenciais, da saúde financeira da companhia e do tamanho da demanda do comprador vis-à-vis a demanda global) que um possui sobre o outro; e da disposição do Estado comprador em pagar por uma tecnologia. Esses fatores não são, todavia, claros. Eles dependem de informação implícita e da percepção que um ator faz das expectativas do outro.

Por fim, a teoria evidencia o caráter delicado de offsets de transferência de tecnologia. Por um lado, não é possível desprezá-los como uma fraude irreal e inexecutável. Há casos de países – especialmente europeus e Japão – que conseguiram incrementar o nível de capacitação tecnológica de suas bases industriais de defesa a partir de offsets de ToT. De fato, há indícios de que compensações dessa modalidade permitiram a integração de fornecedores locais às cadeias globais de suprimento de produtos e sistemas de defesa (ver p. 34). Por outro lado, é necessário transcender o senso comum e as frases de efeito que associam transferência de tecnologia a uma solução miraculosa. A teoria sugere que offsets de ToT não são a redenção instantânea de anos (mesmo décadas) de políticas falhas de fomento ao desenvolvimento científico-tecnológico. Eles são, alternativamente, mais um instrumento dessas políticas e não incorrerão em benefícios de longo prazo se não estiverem acompanhados de outras iniciativas de apoio à pesquisa, desenvolvimento e inovação. É necessário, portanto, promover um ajuste de expectativas e enxergar offsets como mais um componente de uma série de ações que o Estado, em associação com empresas e outros agentes privados, pode adotar para promoção de desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa.

4.2 Contribuições às Bases Normativa e de Políticas Públicas

Enumerar “lições” para políticas públicas, no sentido estrito de algo a ser copiado para se aferir resultado positivo, não é uma tarefa simples. Aquilo que funcionou para um determinado país pode não funcionar de maneira semelhante para outro. Mesmo políticas que deram certo para um dado país no passado podem não render os mesmos resultados se executadas em outro momento histórico. Seria, por isso, temerário dizer que o estudo do DPP indiano, das Diretrizes sul-coreanas e do IRB canadense garante lições para o Brasil. Ainda assim, esses documentos oferecem reflexões sobre as tendências globais das políticas de offset dos grandes compradores. Eles parecem convergir, por exemplo, em torno da gestão no nível ministerial (e não nas forças singulares), da delimitação mais restrita das modalidades de compensação que aceitam, da não aceitação de taxas de licenciamento e afins (ao menos para efeito de cálculo de créditos de offset), e da exigência de títulos de performance (ainda que em circunstâncias e de maneiras diferentes). Isso não quer dizer que eles formulem requerimentos idênticos em torno dessas questões, mas sim que elas estão presentes – de uma maneira ou de outra, em diferentes graus de exigência – em seus manuais e guias de procedimento.

Tendo esses elementos em vista, este autor depreendeu dos documentos estudados (os três supracitados e mais os de Israel, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita) vinte e três questões que uma política de acordos de compensação deveria responder. Cada uma delas, como é possível antecipar, enseja outros questionamentos. Não se pretende aqui dizer como elas devem ser respondidas. As opções, por exemplo, por colocar maior risco financeiro sobre as empresas estrangeiras (exigindo títulos de performance) ou por delimitar modalidades de offset representam escolhas por maior ou menor flexibilidade administrativa e negocial. Cada Estado deve fazê-las à luz de seus objetivos políticos e econômicos e dos riscos de comportamento oportunista que antecipa de seus burocratas e de empresários nacionais e estrangeiros.

Faz-se preciso observar também a adequação das questões listadas ao regime jurídico de cada país. É possível antecipar que algumas delas tenham sido respondidas (ainda que sem essa intenção) em leis anteriores e que não podem, portanto, ser contrariadas por um ato normativo, como um manual das forças armadas sobre offsets. As perguntas depreendidas são:

1 – Qual o modelo de gestão de offsets?

Deve-se determinar em que instância os offsets serão geridos, se no nível do Ministério da Defesa ou das forças singulares. É preciso estabelecer se haverá um órgão permanente – uma diretoria, departamento, secretaria – ou se os offsets serão administrados em uma comissão, a qual pode, de sua própria feita, ser permanente ou temporária. Esses modelos não são mutuamente excludentes. Como o caso coreano ilustra, é possível que haja um órgão permanentemente dedicado à gestão de offsets (o que presumivelmente facilitaria a formação de capital humano e transmissão de conhecimento) que compõe *ad hoc* uma comissão para a feitura do planejamento, negociação e implementação de um programa de compensação.

Deve-se decidir, também, se será admitida a participação de entes externos aos militares/Ministério da Defesa. Outros ministérios e agências ligados às áreas de desenvolvimento industrial, ciência e tecnologia, e fomento a micro e pequenas empresas são as escolhas mais intuitivas (e internacionalmente recorrentes). Eles não são, todavia, os únicos. É possível conceber também a participação de órgãos de controladoria e auditoria. Por fim, cabe decidir sobre a participação de civis externos ao governo na gestão dos offsets. Eles podem advir da academia, empresas, associações e federações industriais, terceiro setor, entre outros. A participação desses últimos não precisa ser onerosa ao Estado. Alternativamente, seus préstimos podem ser considerados serviço público e não incorrer em custos extras ao Executivo.

2 – Qual o piso a partir do qual offsets são exigidos e qual seu percentual?

Um documento de diretrizes deve estabelecer o valor mínimo a partir do qual offsets serão exigidos de empresas estrangeiras e estipular qual será seu percentual. Ele deve também estipular se há a possibilidade de isentar as companhias estrangeiras de fornecer compensações e, alternativamente, prever se há a possibilidade de exigí-las mesmo que contrato seja de um valor abaixo do piso estipulado.

Cabe também considerar se haverá percentuais de offset diferenciados para contratos de maior monta (isto é, percentuais mais altos para contratos a partir de um valor “x”), ou se as essas exigências serão reduzidas em licitações para as quais haja apenas somente um fornecedor (por exemplo, metade do percentual padrão). É possível que a lei que governa as compras públicas e as exigências de offset de um determinado país não permita tal flexibilidade. Todavia, em havendo discricionariedade sobre essas questões, é recomendável que o documento de diretrizes estabeleça quem é o agente

responsável por decidi-las (por exemplo, o presidente da hipotética comissão de compensação).

3 – A proposta de offsets afeta o contrato principal?

É preciso determinar se o projeto de compensação é apenas eliminatório ou se ele será, também, classificatório. Isto é, deve estar claro se é necessário apenas apresentar uma proposta de offsets que obedeça a um mínimo de requerimentos estabelecidos pelo gestor ou, alternativamente, determinar se essa proposta afetará o resultado do contrato principal. Como afirmado anteriormente, uma opção não é necessariamente melhor do que a outra. Elas representam escolhas de política pública diferentes.

A opção por offsets classificatórios fornece estímulos para que os fabricantes estrangeiros busquem diferenciar-se da concorrência oferecendo os melhores pacotes de compensação possíveis. Porém, ela incorre no risco de que se desvie o foco da capacidade operacional do sistema para os benefícios econômicos, tecnológicos e laborais que se espera obter com os offsets. Ademais, conforme a teoria apresentada no capítulo I sugere, offsets classificatórios podem implicar em um aumento generalizado dos preços das propostas, postos que os fabricantes buscarão fornecer extensos pacotes de compensação buscando diferenciar-se e antevendo que seus concorrentes farão o mesmo. A opção por offsets apenas classificatórios estimularia os fornecedores estrangeiros a compensar apenas o “mínimo necessário” para evitar sua desclassificação. Por outro lado, ela mitiga as possibilidades de prejuízo à capacidade operacional e aumento de preços. Justen Filho (2014, p. 121) argumenta, especificamente sobre o caso brasileiro, que compensações podem ser apenas condição eliminatória. Do contrário, ele argumenta, elas feririam o princípio da isonomia. Já Gamell (2015, p.02) defende que offsets podem ser também classificatórios sem ferir o princípio da isonomia, conquanto sua avaliação obedeça a “critérios adequadamente estabelecidos no edital”. O que enseja a pergunta seguinte.

4 – Como o comprador avalia as propostas de offset?

Seja para eliminá-las, seja para classifica-las, o órgão gestor deve avaliar as propostas de offset que recebe dos fabricantes estrangeiros. É desejável que em seu manual sobre gestão de acordos de compensação, o Estado estipule uma metodologia para a pontuação de propostas. O caso canadense é ilustrativo, pois relaciona em uma fórmula: o valor do investimento feito no projeto de compensação; sua qualidade vis-à-vis os objetivos estabelecidos para o programa de offset; e o risco envolvido em sua

consecução. É improvável que se elimine totalmente as discricionariedades de uma equação como essa, seja porque a atribuição de uma pontuação numérica ainda dependerá de avaliações qualitativas e subjetivas, seja pela inclusão de outros elementos à equação (por exemplo, no caso do Canadá, a divisão da pontuação total pelo valor a ser compensado, seguido pela multiplicação desse número por 100, estabelecendo um valor mínimo para aprovação). É possível que fórmulas desse gênero sejam disponibilizadas nos editais (podendo mudar de um para outro) e não estejam presentes nos documentos de diretrizes. Do ponto de vista da transparência e padronização, todavia, o mais indicado seria disponibilizar essas fórmulas no “manual de offsets”.

Novamente, não é possível dizer que um desses três cursos de ação – não ter uma equação, avaliando propostas de maneira exclusivamente qualitativa; disponibilizar uma fórmula no documento de diretrizes; disponibilizar uma fórmula apenas nos editais – é necessariamente melhor que o outro. São opções diferentes, com implicações diferentes. A escolha por uma em detrimento das outras deve, entretanto, refletir opções administrativas conscientes.

5 – O país comprador definirá de maneira mais restrita as modalidades de offset que aceita ou optará por uma linguagem mais ampla e inespecífica?

A literatura oferece definições amplas daquilo que pode ser considerado um offset. Ele pode consistir de coprodução, subcontratação, produção licenciada, transferência de tecnologia, compra, “barter”, fornecimento de linhas de crédito, composição de “joint-ventures”, investimento externo direto, “buyback”, transferência de equipamento, entre outras formas. Um manual de gestão de acordos de compensação deve estabelecer se aceitará offsets nessa linguagem mais ampla e inespecífica (como fazem canadenses, israelenses e sauditas), ou se delimitará um número menor de modalidades elegíveis (como Índia e Coreia do Sul).

A primeira opção dá ampla flexibilidade para os negociadores do governo comprador adaptarem suas exigências e buscarem maximizar os ganhos advindos do offset. A segunda opção traz o ônus de retirar parte dessa flexibilidade. Porém, ela torna o processo mais previsível e ajuda a direcionar a política de compensação para um número mais restrito de objetivos (possivelmente gerando ganhos de escala e escopo no investimento feito pelas empresas estrangeiras). As duas opções não são inteiramente mutuamente excludentes, como ilustra o manual coreano. É possível estipular um número limitado de modalidades elegíveis de compensação, abrindo, porém, uma categoria de “outras formas não previstas anteriormente”, a qual possibilitaria aos

negociadores maximizar os ganhos para o erário em uma conjuntura específica (por exemplo, caso a companhia que fornece o offset possua uma tecnologia de interesse nacional cujo fornecimento não seria possível pelas modalidades restritas). Se o Estado optar por essa terceira via – categorias limitadas, porém com a opção de “outros” –, é desejável que o documento de diretrizes estipule a quem compete autorizar o recebimento de offsets fora das categorias padrão (por exemplo, o presidente da hipotética comissão de compensação).

6 – Há “cotas” mínimas para tipos específicos de offset?

Não é incomum que os manuais de offsets postulem que uma parte das compensações devidas seja fornecida de uma forma específica; algo nos moldes de “ao menos 30% das obrigações totais devem ser exercidas na forma de offsets indiretos”. Canadenses, sauditas e indianos, por exemplo, o fazem. Essa diferenciação não ocorre apenas entre offsets diretos e indiretos. Há ocorrências, por exemplo, de países que estabelecem que um determinado percentual de offsets (“no mínimo 50%”, por exemplo) ocorra na forma de transferência de tecnologia ou compra de produtos constantes em uma lista elaborada pelo Ministério da Defesa. Quando um governo faz a opção por listar um número limitado de modalidades de offset elegíveis, conforme discutido na questão anterior, é possível que ele estabeleça também que um percentual mínimo do total de créditos devidos seja exercido em uma das modalidades designadas. A opção por definir ou não cotas mínimas implica em um “trade-off” entre flexibilidade administrativa por maior foco e direcionamento da política de compensação.

7 – Há algum mecanismo de fomento específico a pequenas e médias empresas (SMEs)?

É possível que o gestor dos offsets decida utilizá-los para fomentar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas do parque industrial local. Há variadas maneiras de fazê-lo. Ele pode: exigir que um percentual mínimo de offsets seja executado com companhias desse porte (conforme discutido na questão anterior); estabelecer modalidades de offset específicas exclusivas para SMEs; ou oferecer multiplicadores maiores para projetos executados em parceria com elas. Esta última forma tende a gerar menos distorções de mercado, pois a empresa estrangeira mantém a opção de não colaborar com companhias de menor porte e só o fará se calcular que essa parceira será eficiente e eficaz. Uma cota mínima, por ser mandatória, pode eventualmente “forçar” parcerias ineficientes e com exíguas chances de sobrevivência no médio e longo prazos.

Mecanismos de fomento a SMEs surgem da percepção de que – sem a oferta de estímulos adicionais – há a tendência de que conglomerados estrangeiros concentrem seus offsets em empresas locais de maior porte (presumivelmente pouco numerosas em países em desenvolvimento), já que elas tendem a possuir maior capacidade técnica e implicarem em menor risco. Os militares e gestores civis podem preferir concentrar acordos de compensação em indústrias de defesa já estabelecidas – para torná-las ainda mais robustas – a espaiá-los por companhias menores e financeiramente mais frágeis. Direcionar offsets para empresas de pequeno e médio pode ajuda-las a desenvolver novas capacidades e integrar-se às cadeias de suprimento global. Tal êxito não é, entretanto, garantido. A opção por uma ou outra via envolve gerenciar o risco de interrupção do fluxo orçamentário (que afeta principalmente as SMEs) com os objetivos política e economicamente estabelecidos (que tendem ao estímulo ao desenvolvimento de indústrias de pequeno e médio porte).

8 – Há algum mecanismo de fomento com foco regional/geográfico?

Aqueles dedicados a pensar a gestão da inovação vêm elaborando modelos teóricos e organizacionais para criar ambientes propícios à pesquisa, desenvolvimento e inovação industrial. Surgem, assim, parques tecnológicos, “clusters”, ecossistemas de inovação, sistemas setoriais de inovação, Arranjos Produtivos Locais (APLs), entre outros. Nem todos esses modelos pressupõem uma concentração geográfica de atores, já outros (como “clusters” e APLs) estão inerentemente baseados nela. Um documento de diretrizes de offset pode estabelecer – de maneira análoga ao que faz para pequenas e médias empresas – mecanismos que concentrem regionalmente as compensações ofertadas pela parte estrangeira. Eles podem servir tanto para apoiar clusters e parques tecnológicos já existentes quando para promover o surgimento e/ou fortalecimento de novos, dinamizando as economias de regiões desassistidas. Uma política de offsets com um foco regional traz a vantagem de poder gerar sinergias com agências de desenvolvimento dos governos estaduais e municipais, parceiras recorrentes de clusters e APLs.

9 – Qual a política quanto a fatores multiplicadores?

Um manual de diretrizes de offset, idealmente, estipula se fatores multiplicadores serão ou não aceitos. Caso seja feita a opção por aceitá-los, deve ficar claro se os valores desses multiplicadores serão estabelecidos no próprio documento de diretrizes ou se sua determinação dependerá exclusivamente da discricionariedade dos gestores do programa de compensação. Quando se opta por determinar em documento

quais serão os multiplicadores, a “melhor prática internacional” parece ser determinar um valor limite para cada modalidade de offset aceita. Estabelece-se, por exemplo, “um multiplicador de até 3 para offsets de coprodução, se as partes fabricadas no país comprador forem consideradas de alto valor agregado” ou “um multiplicador de até 1,5 para offsets de contracompra, conquanto os produtos sejam adquiridos de pequenas e médias empresas cadastradas pelo Ministério da Defesa”. Observe-se que a praxe é estabelecer um valor limite, e não um valor único de referência. Podem ser garantidos multiplicadores aquém do teto permitido, a depender do juízo dos gestores do programa de compensação. Assim, nunca é totalmente eliminado o poder de discricionariedade dos avaliadores governamentais (e nem é desejável que ele o seja).

A desvantagem de se estipular em um manual os valores máximos dos multiplicadores é a perda de flexibilidade nas negociações com as empresas estrangeiras. Assim, caso uma companhia multinacional esteja disposta a oferecer como offset uma tecnologia particularmente sensível, os gestores nacionais ficam impedidos de “premiá-la” com um multiplicador mais alto. Sem esse estímulo, é possível que ela desista de tal arranjo. Por outro lado, regras claras sobre multiplicadores dão mais previsibilidade à gestão dos contratos de offset e auxiliam a companhia estrangeira a calcular com maior precisão quanto deverá dispende para cumprir suas obrigações de compensação. Com esse cálculo mais objetivo, o risco financeiro se reduz, incorrendo (ou assim se presume) em um menor repasse de custos ao preço final do contrato principal. Finalmente, convém que o documento de diretrizes postule se há também um piso para multiplicadores e se (e em quais circunstâncias) poderão ser garantidos multiplicadores menores que 1.

10 – Como será feita a valoração de offsets de transferência de tecnologia?

Há diferentes maneiras de delimitar o que constitui uma “transferência de tecnologia”. Conforme discutido no capítulo I (ver p. 37), é possível mesmo questionar o caráter de transferibilidade da tecnologia. Assim, os manuais de gestão de offset costumam demarcar o entendem constituir uma operação de ToT. Embora variem, os elementos que costumam ser citados são a cessão de documentação especializada, a assistência técnica direta de especialistas estrangeiros (tanto no ambiente fabril quanto no laboratorial), e o fornecimento de programas de treinamento e qualificação de mão de obra.

Um documento de diretrizes sobre compensações pode optar estipular critérios quantitativos para o cálculo dos valores de documentação técnica, assistência e

treinamento. É o que fazem os coreanos ao determinar os valores máximos de crédito de offset que aceitam conceder pela documentação especializada (até US\$ 150/página), pela assistência técnica direta (entre US\$ 7.000 – 15.000/mês/instrutor ou especialista estrangeiro) e pelo material usado nos programas de treinamento (até US\$ 5.000/indivíduo treinado). Esses valores não precisam ser estanques (não faz sentido que o sejam), e podem ser atualizados periodicamente. Embora se mantenha o caráter qualitativo da valoração desses offsets de ToT (por exemplo, ao se determinar quanto o vale o trabalho de um engenheiro da empresa estrangeira), a opção pela atribuição de critérios quantitativos dá mais transparência sobre um aspecto tão controverso do domínio dos offsets. Adicionalmente, ele mitiga os riscos de comportamento oportunista e corrupção. A desvantagem, como em casos anteriores, é a perda de flexibilidade administrativa e negocial.

11 – Serão listadas as tecnologias que se deseja obter com offsets?

Parece emergir uma tendência global em política de offset sobre essa questão. Observa-se a existência de países que listam, em seus manuais de compensação, quais as tecnologias que pretendem obter por meio desses acordos. É o caso, por exemplo, de Índia (ver p. 114) e Canadá (ver p. 136). Tais tecnologias – especialmente quando selecionadas por serem portadoras de futuro – podem eventualmente distanciar-se daquelas encontradas em um sistema de C4IRS, navio de escolta ou caça fabricados no presente. Como selecionar quais tecnologias comporão tal lista e que ênfase será dada a ela (em oposição às demandas surgidas de negociações *ad hoc* feitas com empresas locais) são questões as quais os manuais encontrados não tratam. Convém um maior debate sobre o tópico.

12 – Como se lida com questões de licenças e direitos de uso de propriedade intelectual?

Projeto de cooperação industrial e tecnológica não raras vezes envolvem produtos (componentes, subsistemas, “softwares”, etc.) que estão segurados pelo regime internacional de proteção à propriedade intelectual. Para completar projetos de compensação nessas áreas, é possível que seja necessária a cessão desses direitos, mormente na forma de licenças. Entretanto, parece haver uma tendência global entre os grandes importadores de não aquiescer com o pagamento dessas licenças e/ou não contabilizá-las para efeito do cálculo do crédito de offset obtido. Se fazê-lo é eficaz e eficiente para o comprador, não é possível dizer. Não foram encontrados estudos dedicados especificamente a esse aspecto. Porém, dado que parece haver quase um

consenso entre grandes importadores a respeito, convém a um manual de administração de offsets marcar posição clara sobre o tópico (isto é, afirmar diretamente se aceita ou não pagar/contabilizar licenças e direitos de uso de propriedade intelectual, quando relacionados a programas de compensação).

13 – Será permitida a execução cruzada de créditos de offset?

O termo “execução cruzada de offsets” foi cunhado neste trabalho por conta da ausência, na literatura, de uma expressão melhor. Essa execução ocorre de duas formas: a primeira, quando uma empresa executa com uma força singular (por exemplo, a Marinha) a obrigação de compensação que contraiu por conta de um contrato celebrado com outra (por exemplo, o Exército). Considere-se que essa hipotética empresa estrangeira já vem desenvolvendo projetos de offset com a Marinha e ganhou seu primeiro contrato com o Exército. É possível que haja mais ganhos de um investimento continuado com a força naval do que haveria caso se começasse “do zero” um programa de cooperação com o Exército ou empresas a ele relacionadas. Em havendo tal possibilidade, convém que seja facultado aos gestores exercê-la. Autorizar textualmente execuções cruzadas desse tipo, todavia, faz sentido apenas em países como o Brasil, nos quais cada força gere individualmente seus offsets. Se eles são administrados no nível do Ministério da Defesa, não haveria impedimentos *a priori* para “cruzamentos” dessa modalidade.

A outra forma de execução cruzada ocorre quando uma empresa estrangeira cumpre as obrigações devidas por outra. A lógica que orienta a decisão de um ente privado de fazer offsets em prol de outro é similar à descrita no parágrafo anterior. Considerem-se, hipoteticamente, duas empresas: “D” e “T”; ambas francesas, da área de defesa, que não competem entre si e a segunda é fornecedora usual da primeira. Assuma-se que “T” ganha um contrato em um país “A”, com o qual “D” já tem um histórico de cooperação e já possui programas de compensação em execução. É factível que haja mais ganhos adicionando o valor dos offsets devidos por “T” aos programas que “D” vem executando do que haveria se “T” começasse uma iniciativa inteiramente nova. É possível que o Estado comprador esteja particularmente interessado nos offsets que “T” (um fabricante de radares e sistemas C4IRS) pode oferecer, que “D” (uma empresa de construção naval) não pode. Todavia, em não sendo esse o caso e considerando-se os possíveis ganhos maiores em investimentos acumulados, convém que o documento de diretrizes sobre gestão de offsets estabeleça se autoriza ou não a execuções cruzadas.

Caso a execução cruzada seja permitida, o manual de gestão de compensações deve também estabelecer em que condições ela é autorizada. Os indianos, por exemplo, só a autorizam quando uma das companhias estrangeiras é fornecedora ou subcontratada da outra. Já os coreanos, *a priori*, permitem arranjos de qualquer tipo que duas ou mais empresas internacionais proponham, sujeito apenas à aprovação do Presidente do Conselho de Compensação. Parece haver consenso, todavia, de que, independentemente do fabricante que esteja cumprindo as obrigações de offset, a responsabilidade pelo seu sucesso continua recaindo sobre a empresa que ganhou o contrato principal.

14 – Qual será o prazo para execução do programa de compensação?

Embora pareça secundária, a questão do prazo de execução do programa de compensação tem relevância, pois se relaciona diretamente à questão do sistema de penalidades em casos de atraso e descumprimento. O estudo documental revela que há três maneiras mais comuns de estabelecer esse prazo: ou ele coincide com o de execução do contrato principal; ou ele será esse prazo acrescido de um período “x” de anos; ou ele será negociado individualmente. O tempo adicional “x” também fica estabelecido no manual de administração de offsets. Os governos que postulam que o prazo de execução será avaliado caso a caso costumam recomendar, porém, que ele coincida com o do contrato principal. Caso se opte por esse modelo de prazo flexível, convém que o documento de diretrizes estabeleça a quem cabe a decisão sobre essa definição (por exemplo, o presidente de uma hipotética comissão de compensação)

A única “quase exceção” encontrada na pesquisa documental (o que não exclui a possibilidade de que haja outras) é a Índia. O governo indiano considera o prazo de execução do programa de compensação como o período do contrato principal acrescido de até dois anos. Todavia, para eles, o tempo de execução do contrato principal inclui a garantia fornecida pelo vendedor. Essa opção fornece estímulos para que o fabricante estrangeiro estipule uma garantia mais longa para o produto fornecido, particularmente se os offsets forem complexos e ele estimar que as possíveis penalidades derivadas de atrasos serão maiores do que aquilo que se gastaria nos primeiros anos da manutenção do produto. Este seria o período, a lógica orienta, em que os custos de manter o sistema seriam menores (particularmente se comparados com aqueles do fim de sua vida útil). Ainda assim, há a possibilidade de ganho mútuo. A desvantagem do modelo indiano é a de que ele tende a atrasar o momento em que o comprador passa a aproveitar os benefícios dos offsets, posto seus prazos se tonarem mais elásticos.

15 – Qual o sistema de penalidade no caso de descumprimento e/ou atraso?

Sobre esse tópico, um manual de gestão de offsets deve primeiro definir se há um sistema de penalidades para descumprimento do cronograma dos acordos de compensação. Nem todos os países preveem punições. Os israelenses, por exemplo, afirmam não estipular sanções de qualquer ordem. A única exceção seria nos casos de esgotamento das opções de renegociação, a partir do que – e apenas após consultas com outros ministérios envolvidos – a empresa estrangeira poderia ser proibida de contratar com o governo por um período não superior a cinco anos¹⁴⁵. Mitra (2009, p. 62) observa que um programa de compensação será bem sucedido apenas se as duas partes – a que fornece offsets e a que os recebe – tiverem um interesse real em sucesso. A estipulação de punições rígidas por não conformidade, segundo o autor, “pode ser contraproducente”, uma vez que contrariaria o princípio da boa fé entre parceiros.

Caso se escolha estabelecer um sistema de penalidades, deve-se decidir se elas serão aplicadas de maneira escalonada – seguindo um cronograma com marcos temporais (semestrais, anuais...) pré-acordados –, ou se as sanções serão aplicadas apenas ao final do período previsto para execução dos offsets. O documento de diretrizes pode também postular quais serão essas punições. Elas podem ser: pagamento de multas e rescisões; desconto no montante a ser pago pelo contrato principal; suspensão dos pagamentos do contrato principal; recuperação (parcial ou total) de um título de performance (ou outra forma de seguro); entre outras. Não é incomum que os documentos de diretrizes ofereçam alguma condescendência às empresas estrangeiras e estabeleçam um limite da obrigação não cumprida a ser penalizada nesses moldes. Assim, termina-se com uma redação nos moldes de “essas penalidades serão cobradas até o limite de 20% (ou outro valor) da obrigação total de offset”. Há governos que estabelecem esse limite, porém postulando-o válido apenas para atrasos no cronograma parcial do projeto de compensação. Se houver descumprimentos após o fim do período total de execução do contrato de offset, as penalidades passam a ser aplicadas sem um limite percentual.

Assim, há quatro decisões a se tomar no que tange a punições: se elas serão aplicadas, ou não; quais serão as formas de penalização; em havendo mais de uma, a quem compete estabelecer qual delas será aplicada; se há um limite nas penalizações (expresso em percentual do valor total do programa de offset); e, em havendo esse

¹⁴⁵ Informações disponíveis em <<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/85C96324-328D-40FC-9E8A-78B6CC5F6E7E.htm>> Acesso em 20 de fev. de 2016.

limite, se ele é válido para atrasos no cronograma parcial ou se será estendido também para descumprimentos do prazo final de execução do programa de compensação.

16 – São exigidos títulos de performance (ou, no caso brasileiro, Seguro Garantia e Fiança Bancária, entre outras formas previstas na legislação)?

Títulos de performance são, grosso modo, seguros emitidos por bancos e outras instituições financeiras. Eles podem tanto ser exigidos como um pré-requisito anterior sequer ao início da execução do programa de compensação, quanto ser demandados apenas em caso de atrasos ou descumprimentos (ocasião em que funcionam como penalidade). Tomada a decisão de exigir títulos de performance, deve-se decidir qual será seu valor. Quando os gestores optam por demandá-los antes da execução do programa, parece ser comum exigir a emissão de um título no valor integral a ser compensado. Quando eles funcionam como penalidade, é mais recorrente que eles sejam exigidos como uma fração da obrigação não compensada (por exemplo, 50% da obrigação de offset que não foi cumprida após o primeiro do contrato). Por fim, convém que o manual de gestão defina qual o valor do título a ser resgatado em caso de descumprimentos. A pesquisa documental revelou não ser tão recorrente o resgate do valor integral do título. Normalmente ele é resgatado parcialmente (por exemplo, 20% de seu valor de face a cada seis meses de atraso). Embora a exigência por tais títulos tenha sido recorrente nos documentos estudados, não houve um padrão predominante na maneira, periodicidade e valores exigidos.

Títulos de performance representam um risco extra e um custo adicional para a empresa estrangeira. Risco e custo que serão tanto maiores quanto mais altos forem os valores dos títulos exigidos pelo órgão gestor do offset. A decisão de quanto desse risco colocar sobre a parte estrangeira (ao exigir percentuais maiores ou menores) – incluindo a opção de não colocar risco ao não exigir tais seguros – é uma que deve ser tomada observando o retrospecto recente dos acordos celebrados. Porque embora sejam um risco, esses títulos funcionam também como um estímulo às companhias estrangeiras, a fim de que executem tempestivamente os offsets com os quais concordem. Portanto, pensando no caso brasileiro, optar por exigí-los e como fazê-lo depende de responder a seguinte pergunta: atrasos e descumprimentos vêm sendo recorrentes por parte de parceiros estrangeiros, a ponto de gerar a necessidade de que se os estimule a serem mais diligentes na execução dos acordos de compensação? É possível que esses retardamentos não sejam comuns, o que dispensa a necessidade de exigir títulos de desempenho. Alternativamente, é possível que apenas um fornecedor em particular

tenha sido particularmente displicente no passado recente, de tal maneira que é possível que valha a pena refletir sobre uma regra que estabeleça a cobrança de títulos de performance apenas se um fornecedor tiver atrasado a execução de suas obrigações com o governo comprador (neste caso, o Estado brasileiro) em um determinado período de tempo (por exemplo, nos últimos cinco anos). Essa opção se coloca como alternativa à regra de exigir títulos de performance de todas companhias que fornecerão offsets.

17 – O governo comprador terá um sistema de banco de créditos de offset?

É possível que, no decurso de um programa de compensação, a empresa estrangeira tenha um desempenho acima do originalmente estimado e obtenha créditos de offset além do necessário. O que fazer, então, com o excedente? A maioria dos documentos de diretrizes estudados ao longo da pesquisa postula a existência de um sistema de banco de créditos de offset. Apenas um (o dos Emirados Árabes Unidos) não prevê sua existência.

Em se decidindo pela implementação de um banco de crédito de compensação, cabe estabelecer se esses créditos terão um prazo da validade. O padrão internacional parece oscilar entre três e seis anos, a partir da data em que a autoridade governamental os certifica. Após esse período, se não forem utilizados, os créditos expiram. Outro ponto que cabe ao manual de gestão de offsets disciplinar é o percentual de créditos acumulados que podem ser utilizados no cumprimento de obrigações futuras. A tendência internacional parece ser estabelecer que no máximo 50% do valor das novas obrigações possa ser satisfeito utilizando créditos acumulados. Esse percentual pode variar, todavia. O Canadá não permite que a companhia estrangeira “fracione” os créditos que têm reservados. Ela deve utilizar a totalidade de que dispõe, ainda observando o teto estabelecido (também de 50%). Hipoteticamente, então, uma empresa “A” que deva compensar o governo em 60 milhões de dólares pode fazê-lo com até 30 milhões em créditos acumulados. Caso ela disponha de 40 milhões no banco de créditos de offset, deverá utilizar integralmente esse valor, e não apenas o máximo permitido. Pelo que se constata, então, que 10 milhões de dólares em créditos de compensação acumulados serão perdidos. O governo canadense, todavia, foi o único encontrado na pesquisa que impôs tal limitação. As diretrizes dos outros países não atribuíram limites semelhantes.

O último ponto que convém ao manual disciplinar é o da transferibilidade entre empresas de créditos acumulados. Ele deve estabelecer se permite, ou não, essa transferência. Caso permita, ele deve postular se ela será irrestrita ou se algum tipo de

limitação será imposta, isto é, a transferência apenas será autorizada entre empresas com relação produtiva e/ou acionária entre elas (quando fornecem componentes uma para a outra e/ou quando uma é proprietária/propriedade da outra). Para observar o princípio da transparência, é desejável que o documento aponte a autoridade responsável por autorizar essas transferências (se tal autorização for necessária).

18 – Haverá dispositivos especiais nos casos em que a venda do produto de defesa é intermediada pelo governo estrangeiro, mas o contrato de offset é assinado diretamente com a empresa fabricante?

O caso mais tradicional – embora não o único – de venda de produtos de defesa intermediada por um governo estrangeiro é o do programa “Foreign Military Sales (FMS)” dos Estados Unidos. Conforme exposto no capítulo II, porém, o governo dos EUA não assume responsabilidade ou promove intermediação na celebração de acordos de compensação. Em aquisições feitas via FMS, o governo comprador está adquirindo os produtos de defesa diretamente do governo americano (via “Defense Security Cooperation Agency”), mas acordando os offsets com o fabricante original do equipamento, uma empresa privada. Para criar uma relação direta entre o provedor das compensações e o comprador, é possível que o segundo tome precauções extras. Os indianos, por exemplo, exigem a emissão de título de performance no valor de 5% do total de offsets devidos.

Em vendas intermediadas pelos governos – particularmente quando estes absorvem das empresas o risco financeiro, como ocorre no FMS – é possível que falte às companhias privadas o estímulo necessário para o cumprimento diligente de suas obrigações de compensação. Parece razoável, portanto, refletir sobre os possíveis mecanismos que o governo comprador pode estipular para gerar tal estímulo. Demandar a emissão de um título é uma maneira possível. Como em outras questões expostas anteriormente, não há um curso de ação necessariamente correto. O que há são opções político-administrativas. Refletindo sobre o caso brasileiro: se em casos de vendas intermediadas por seus governos, as empresas estrangeiras não geraram problemas na execução de offsets, é possível dispensar salvaguardas adicionais.

19 – Serão exigidos offsets de empresas locais que utilizem, em seus produtos e soluções, grande percentual de conteúdo estrangeiro?

Cobrar offsets de empresas locais pode parecer um contrassenso. Por definição, compensações seriam cobradas exclusivamente de companhias estrangeiras. Behera (2015, pp. 74-75) argumenta, todavia, que a cobrança de offsets a empresas locais visa a

estimular o desenvolvimento efetivo de uma base industrial de defesa e impedir que conglomerados internacionais utilizem empresas nacionais apenas como fachada (“front organization”), sem agregar conhecimento ou valor real à produção local. Se o documento de diretrizes optar por cobrar compensações de empresas nacionais, convém que ele estabeleça se haverá um percentual de conteúdo estrangeiro até o qual elas estarão isentas da necessidade de fornecer offsets. Por exemplo, “se até 50% (em valor) do produto for composto de componentes estrangeiros, a empresa nacional não precisará fornecer compensações”. O valor de 50% nesse caso é meramente hipotético. O manual de gestão pode estabelecer um número diferente. Esse documento deve fazer outra diferenciação importante. Se o conteúdo estrangeiro exceder o limite de isenção, os offsets serão cobrados sobre o todo o valor do conteúdo não nacional ou apenas sobre a faixa que exceda aquele limite? Retornando à hipótese anterior, se o limite de isenção for de 50% e o conteúdo estrangeiro no produto local for 60%, serão cobrados offsets sobre todo o valor de 60% ou apenas sobre os 10% que excedem o teto permitido? Questões desse gênero precisam ser esclarecidas.

Uma vez mais, não há opção correta ou errada. A escolha por cobrar, ou não, offsets de empresas locais reflete o quão isoladas ou integradas às cadeias globais de suprimento o governo local quer que suas indústrias estejam. Penalizar com a exigência de compensações as companhias que utilizem muitos subsistemas estrangeiros pode estimulá-las a nacionalizar conteúdo, mas também podem ter consequências deletérias sobre sua competitividade (refletida no preço pago pelo erário) e sobre sua capacidade de se tornar fornecedora de grandes empresas globais.

20 – Há dispositivos, nos documentos do país importador, para quando suas empresas estiverem exportando e forem, portanto, credoras de offset?

Usualmente, documentos de diretrizes de países importadores se limitam a governar os offsets que lhe são devidos. Todavia, eventualmente surge de um Estado tradicionalmente importador uma empresa com capacidade e competitividade para exportar. Os gestores de offset devem decidir, então, se o seu documento de diretrizes estabelecerá alguma providência para apoiar essas empresas. Idealmente, ele versaria sobre o que o governo, e particularmente o Ministério da Defesa, pode e não pode fazer para dar suporte a essas empresas. Ele contemplaria (ou proibiria) a possibilidade as possibilidades de “swaps” ou isenções de offsets, isto é, anular obrigações mútuas de offset entre dois países quando o fluxo comercial de produtos de defesa é bilateral, e não

apenas unilateral. O documento de diretrizes pode também esclarecer se haverá diferenciação entre o apoio fornecido pelo governo a empresas privadas e estatais.

Considerações dessa natureza devem ser particularmente cuidadosas na observação da legislação existente. O país “A” não cobrar offsets de uma empresa de um país “B”, porque uma indústria privada do primeiro está vendendo produtos para o governo do segundo pode ser tomado como uma confusão indevida entre a coisa pública e a esfera privada. Em tese, o Estado está deixando de se beneficiar (nesse caso específico, de offsets) para prestar auxílio a uma companhia privada. Operações dessa natureza podem ser ilegais, dependendo do arcabouço legislativo nacional, e chamar a atenção dos órgãos de auditoria e controladoria.

21 – Há dispositivos que versem sobre programas de offset derivados de aquisições feitas em situações emergenciais?

É da natureza das forças armadas serem empregadas em situações de crise. A deflagração de guerras, a participação em operações de defesa civil decorrentes de grandes desastres naturais ou um engajamento em operações de paz da ONU podem gerar a necessidade de equipar tempestivamente os militares. Todo o processo de negociação de acordos de offset pode alongar o período entre o surgimento da necessidade e a efetiva entrega do equipamento, prejudicando as operações como um todo. Por isso, é recomendável que o documento de diretrizes verse sobre programas de offset derivados de aquisições feitas em situações emergenciais. Ele pode, por exemplo, considerar a possibilidade de adiamento dos processos de negociação e execução dos acordos de compensação até que a crise esteja dirimida, ou mesmo admitir a possibilidade de não exigir offsets de nenhuma ordem (se, além do prazo, os custos se tornarem uma variável particularmente sensível).

22 – Há alguma restrição ao serviço de “offset brokerage”?

Os “brokers” (ou “corretores”) de offsets são profissionais privados dedicados a fazer a intermediação entre empresas estrangeiras e governos compradores, articulando acordos e localizando e conectando parceiros comerciais e industriais. Como visto anteriormente (ver p. 138), a atuação desses indivíduos, embora *a priori* legal, por vezes está associada à corrupção e ao beneficiamento indevido de grupos de interesse. O manual de gestão de offsets pode considerar estabelecer restrições – uma vez que a criminalização é facultada ao Poder Legislativo – à livre atuação de “brokers”. O governo canadense demanda que as empresas estrangeiras se comprometam a não efetuar, a profissionais privados, pagamentos que sejam contingentes ao aceite de

projetos de compensação nos quais aqueles tenham participado. O Canadá foi, contudo, o único Estado pesquisado a estabelecer limitações dessa natureza. Uma vez mais, a questão é ajustar a política à resolução de problemas reais. Se a atuação de “brokers” começar a ser frequentemente associada a práticas corruptoras ou antiéticas, pode-se considerar que o documento de diretrizes limite sua capacidade de agência ao pressionar, por mecanismos variados, empresas estrangeiras a não contratarem seus serviços. Do contrário, disposições nesse sentido podem ser desnecessárias.

23 – Como o órgão gestor dos offsets avalia programas executados?

Uma das “boas práticas” da administração pública é avaliar os resultados das políticas implementadas. É esse processo de avaliação que permite identificar méritos e falhas, recomendando aperfeiçoamentos e, eventualmente, a descontinuidade das políticas públicas executadas. A aferição do êxito de políticas de offset esbarra frequentemente na indisponibilidade de dados empíricos, que são protegidos tanto pelas empresas quanto pelos governos compradores. O não acesso às fontes primárias é um problema que parece afligir muitos autores (MITRA, 2009; KIRSCHWEHM, 2014; BEHERA, 2015). Brauer e Dunne (2004, p. 01) afirmam ser comum que os próprios governos que cobram os offsets não se mostrem dispostos a avaliar os ganhos econômicos de seus programas de compensação.

Ainda assim, um documento de diretrizes pode estipular maneiras de avaliar o sucesso dos programas de offset conduzidos. O governo sul-coreano prevê uma fórmula (ver p. 131) que correlaciona, entre outros elementos, o montante do contrato principal, o percentual exigido de offsets, o valor das operações de compensação realizadas, o prazo de execução e um elemento arbitrário (o valor de “classes de offset”, estipulado a partir da complexidade das tecnologias ofertadas pela parte estrangeira). Não se pretende aqui sugerir um transplante da fórmula coreana para os documentos dos militares brasileiros. É preciso, todavia, reconhecer que o esforço de elaborar uma equação que oriente avaliações *ex post* do programa de compensação se coaduna com as boas práticas da administração da coisa pública. Cabe, portanto, chamar atenção para a necessidade de se estipular uma fórmula que garanta maior grau de objetividade e transparência à avaliação de programas de offset, sem desprezar leis razoáveis de proteção a informações sigilosas.

Sistematizadas em um único quadro, essas questões ficam assim:

Figura 6 – Quadro de questões para uma Política Nacional de Acordos de Compensação

- 1 – Qual o modelo de gestão de offsets?
- 2 – Qual o piso a partir do qual offsets são exigidos e qual seu percentual?
- 3 – A proposta de offsets afeta o contrato principal?
- 4 – Como o comprador avalia as proposta de offset?
- 5 – O país comprador definirá de maneira mais restrita as modalidades de offset que aceita ou optará por uma linguagem mais ampla e inespecífica?
- 6 – Há “cotas” mínimas para tipos específicos de offset?
- 7 – Há algum mecanismo de fomento específico a pequenas e médias empresas (SMEs)?
- 8 – Há algum mecanismo de fomento com foco regional/geográfico?
- 9 – Qual a política quanto a fatores multiplicadores?
- 10 – Como será feita a valoração de offsets de transferência de tecnologia?
- 11 – Serão listadas as tecnologias que se deseja obter com offsets?
- 12 – Como se lida com questões de licenças e direitos de uso de propriedade intelectual?
- 13 – Será permitida a execução cruzada de créditos de offset?
- 14 – Qual será o prazo para execução do programa de compensação?
- 15 – Qual o sistema de penalidade no caso de descumprimento e/ou atraso?
- 16 – São exigidos títulos de performance (ou, no caso brasileiro, Seguro Garantia e Fiança Bancária, entre outras formas previstas na legislação)?
- 17 – O governo comprador terá um sistema de banco de créditos de offset?
- 18 – Haverá dispositivos especiais nos casos em que a venda do produto de defesa é intermediada pelo governo estrangeiro, mas o contrato de offset é assinado diretamente com a empresa fabricante?
- 19 – Serão exigidos offsets de empresas locais que utilizem, em seus produtos e soluções, grande percentual de conteúdo estrangeiro?
- 20 – Há dispositivos, nos documentos do país importador, para quando suas empresas estiverem exportando e forem, portanto, credoras de offset?
- 21 – Há dispositivos que versem sobre programas de offset derivados de aquisições feitas em situações emergenciais?
- 22 – Há alguma restrição ao serviço de “offset brokerage”?
- 23 – Como o órgão gestor dos offsets avalia programas executados?

Fonte: Elaboração própria

Como fica evidente, as perguntas acima listadas se relacionam ao processo de elaboração de um manual de gestão de acordos de offset em seu aspecto “formal”. A tradução da “forma” de um documento de diretrizes para a prática tende a ser um processo intrincado, mesmo quando o país que fornece os offsets e aquele que os recebe tenham atingido razoável grau de entendimento político¹⁴⁶. Sem os dados empíricos, é virtualmente impossível identificar quais são os efetivos problemas enfrentados por um país na execução de seus programas. Por isso, refletindo sobre o caso brasileiro, este autor optou por elaborar os tópicos supracitados na forma de perguntas, e não de respostas.

¹⁴⁶ Para uma descrição dos problemas enfrentados já nos primeiros estágios de um programa de offset, ver MARTINS (2013, pp. 59-60).

4.3 Considerações sobre o arcabouço legal brasileiro

O primeiro elemento do arcabouço legal brasileiro (em ordem de precedência, não necessariamente cronológica) a versar especificamente sobre offsets é o Decreto nº 7.546 da Casa Civil, que estabelece a Comissão Interministerial de Compras Públicas (BRASIL, 2011). A ele se segue a Portaria Normativa nº 764 do Ministério da Defesa, que aprova a “Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa” (BRASIL, 2002). As Forças Singulares possuem diretivas próprias sobre o tema. Na Força Aérea, os atos normativos que versam sobre compensações são a DCA 360-1, que institui a “Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica” (BRASIL, 2005) e a ICA 360-1, que veicula os “Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica” (BRASIL, 2005a). Na Marinha, as normas sobre acordos de compensação estão contidas no capítulo 14 das “Normas Sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (NOLAM)” (BRASIL, 2008) e no anexo 7 da Portaria nº 59 do Gabinete do Comandante da Marinha, que veicula as “Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha” (BRASIL, 2010). O documento equivalente no Exército é o “Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro” (BRASIL, 2011a).

Na exposição acima se evidencia a primeira, e possivelmente maior, discrepância entre o arcabouço normativo brasileiro e as “melhores práticas internacionais”. Ao passo que no Brasil cada uma das forças possui seu manual próprio, os demais Estados parecem convergir para a gestão de offsets em um órgão comum, mormente o Ministério da Defesa. A “singularização” das políticas tem consequências deletérias. Ainda que harmonizadas entre si – posto estarem fundamentadas nas mesmas leis – há discrepâncias entre as normas das três forças, o que leva os industriários brasileiros a queixarem-se de que “cada uma faz offset de um jeito” (informação verbal)¹⁴⁷.

As diferenças na execução observadas pelo empresariado nacional aparecem também na redação das normas de cada força. Em observância ao Decreto 7.456, as três

¹⁴⁷ Comunicação feita por Fulvio Delicato, Presidente da “Aerospace Brazil Certifications”, durante o “Workshop de Offset - Atualizações e Perspectivas”, organizado pelo CECOMPI entre os dias 11 e 12 de dezembro de 2014. Em 12-12-2014, São José dos Campos.

estabelecem o patamar mínimo a partir do qual exigem offsets; 5 milhões de dólares para Força Aérea e Exército (BRASIL, 2005a, p. 15; BRASIL, 2011a, p. 55) e 1 milhão para a Marinha (BRASIL, 2008, p. 92). A Portaria nº59 do Comandante da Marinha retifica esse valor para 5 milhões. As três admitem a possibilidade de requerer compensações em aquisições de menor monta. A Marinha, porém, é a única a fazer uma exigência que se assemelhe a uma cobrança de offsets de uma empresa nacional ao afirmar que “[q]uando, para cumprimento de um contrato com a MB, uma empresa nacional tiver que importar bens e/ou serviços, será exigido também um AC entre a empresa contratada e o fornecedor estrangeiro”. (BRASIL, 2008, p. 90). A redação desse item é dúbia, todavia, pois não deixa claro sobre quem recai a obrigação junto à Marinha (se sobre a companhia brasileira ou sobre a estrangeira). E postula algo para o qual não foi localizado precedente em documentos estrangeiros: um acordo de compensação entre duas empresas e não entre a empresa estrangeira e o governo local. Reconhece-se, entretanto, que essa pode ser apenas uma imprecisão na maneira como se redige o artigo, sem maiores consequências para a execução de compensações.

As três forças admitem o acúmulo (“banking”) de offsets, mas apenas a Marinha restringe de maneira mais clara a transferência de créditos acumulados de uma empresa para outra (BRASIL, 2008, p. 94). As outras duas forças são reticentes sobre a matéria, não permitindo nem proibindo expressamente tal transferência (BRASIL, 2005a, p. 10; BRASIL, 2011a, p. 62). Nenhuma das três estabelece um prazo da validade para créditos acumulado ou estipula um limite para o quanto de uma obrigação futura pode ser cumprida utilizando crédito excedente de offsets passados.

O Exército é o único a prever no texto de suas Normas a aplicação de penalidades à empresa estrangeira por atrasos ou descumprimentos. Todavia, ele não estabelece modalidades e é pouco claro na definição dos marcos temporais sobre os quais aplicará sanções. Há a menção a punições nos documentos da Marinha e da Força Aérea. Elas não são feitas, todavia, no texto das normas em si e só aparecem em seus anexos. No anexo Z da NOLAM, chamado “Modelo de Acordo de Compensação”, a Marinha estabelece um sistema de multas que incidem sobre o percentual não cumprido de obrigações (BRASIL, 2008, pp. 210-211). No Anexo I da ICA 360-1, chamado “Acordo de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica”, a Força Aérea apresenta uma sistemática para incidência de penalidades consideravelmente mais sofisticada do que outros Estados pesquisados, incluindo fórmulas para o cálculo de multas e prevendo períodos para solicitação de recursos (BRASIL, 2005a, p. 46). O que permanece como

fator gerador de dúvida e imprecisão é o fato de que essas penalidades não são explicadas no texto das normas. Duas questões ficam, portanto, em suspenso: se a previsão de sanções é mandatória ou se dependerá da discricionariedade do gestor; e, em havendo penalidades, se elas seguirão as fórmulas mostradas nos anexos ou serão negociadas *ad hoc* entre as partes.

Somente nos documentos da Força Aérea foram localizadas menções à exigência de uma garantia financeira. Ainda, assim, os mesmos problemas anteriores se repetem. A primeira menção é feita em um anexo (“C - Exemplo de Instrumento Convocatório”) e a linguagem com que a cláusula é formulada é pouco específica quando comparada àquela encontrada em documentos estrangeiros. Diz-se apenas que “[p]oderão ser exigidas garantias financeiras para assegurar a plena execução do Acordo de Compensação, principalmente quando a vigência do Acordo de Compensação não coincidir com a do contrato associado” (BRASIL 2005a, p. 27). A outra menção à existência de um seguro ocorre no supramencionado artigo que trata de penalidades por atraso (BRASIL, 2005a, p. 46). Como as provisões sobre garantias financeiras aparecem apenas nos anexos, não há clareza sobre sua obrigatoriedade e nem sobre as formas que podem tomar.

Os documentos brasileiros – Decreto nº 7.546 da Casa Civil, Portaria Normativa nº 764 do Ministério da Defesa, DCA 360-1, ICA 360-1, NOLAM, Portaria nº 59 do Gabinete do Comandante da Marinha e as “Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro” – não fazem listas de tecnologias que pretendem obter por intermédio de offsets, mas tratam com mais detalhes do que suas contrapartes internacionais do processo de prospecção de necessidades junto à indústria nacional. Eles também discorrem mais extensamente sobre os objetivos e prioridades de suas respectivas políticas de compensação. Outro ponto que se sobressai nas normas das forças armadas nacionais é o grau de detalhamento com o que todo o processo decisório relativo aos contratos de compensação é descrito. Ainda assim, chama atenção o fato de que questões as quais outros Ministérios da Defesa buscaram detalhar tenham sido tratadas com imprecisão nos documentos nacionais. Convém discutir o tema para, idealmente, redigir um documento único para as três forças e formular respostas claras às questões para as quais outros Estados dedicaram especial atenção.

Conclusão

Offsets são um fenômeno complexo e cada vez mais recorrente nas aquisições de defesa, a despeito dos esforços feitos para eliminá-los. Acordos de compensação têm implicações que se estendem para além das capacidades militares a que estão originalmente ligados. Eles repercutem nas esferas econômica, tecnológica, jurídica, administrativa e política. Ao concluir este estudo, deve-se retornar às duas perguntas de pesquisa apresentadas na introdução desta dissertação e que a nortearam: o Brasil possui políticas consistentes de offset? Nossos documentos, manuais e práticas se coadunam com as “melhores práticas internacionais”? Parece adequado respondê-las na ordem inversa a esta, inicialmente apresentada.

Nossos documentos, manuais e práticas se coadunam com as melhores práticas internacionais? Entende-se por “melhores práticas internacionais” o conjunto de medidas, diretrizes e opções as quais, devido à sua recorrência no arcabouço teórico e institucional internacional, presumivelmente aumentam as chances de sucesso de uma política pública. Não se pretende aqui sugerir a transposição acrítica dessas práticas ao caso brasileiro. Aquilo que gera bons resultados alhures pode não funcionar de igual maneira se implementado no Brasil. Pretende-se tão somente que o conhecimento das melhores práticas internacionais oriente e estimule a reflexão dos agentes públicos responsáveis pela execução da política de offsets do Brasil. Como esta pesquisa possui caráter exploratório, uma das principais contribuições que ela pode gerar são novos questionamentos, em torno dos quais estudos posteriores podem ser desenvolvidos. Nesse sentido, foram elaboradas, a partir dos documentos de diretrizes de grandes importadores de sistemas de defesa, 23 perguntas (apresentadas no capítulo IV) as quais os gestores brasileiros podem considerar na construção de versões revisadas da política nacional de acordos de compensação.

Com isso em vista, a resposta que a pesquisa permite dar à pergunta sobre se nossos documentos e manuais se coadunam com as melhores práticas internacionais é: parcialmente. Porquanto os manuais de gestão de offsets das forças armadas brasileiras descrevam com mais detalhes do que suas contrapartes estrangeiras o processo decisório e as funções de cada organização participante do gerenciamento de compensações (entre secretarias, diretorias, comandos, etc.), eles se mostram reticentes em outros aspectos

substanciais. Nos documentos estudados – DCA 360-1; ICA 360-1; NOLAM; Portaria nº59/CM; Normas para Gestão de Acordo de Compensação do Exército – não foram encontradas disposições, por exemplo, sobre o fomento específico a micro e pequenas empresas, penalidades, valoração de transferência de tecnologia, estabelecimento de um teto para multiplicadores ou títulos de performance. Eventualmente, foram observadas menções a esses assuntos nos modelos de contratos de offset. Esses modelos constavam nos anexos dos documentos supracitados, mas não nas diretrizes em si, o que pode gerar dúvidas interpretativas. Se a Força Aérea, por exemplo, trata de multas ou da exigência de um seguro exclusivamente nos anexos das Instruções do Comandante da Aeronáutica, não fica evidente se tais exigências são obrigatórias, se as fórmulas apresentadas são as únicas possíveis e nem a quem cabe decidir sobre o ato discricionário de estipular uma penalidade ou requerer uma garantia bancária.

Mesmo quando abordam tópicos recorrentes nos documentos de outros Estados, o tratamento dado é comparativamente limitado. Tome-se, por exemplo, o caso de um sistema de banco de créditos de offset. Ao passo que Canadá, Índia e Coreia do Sul dedicam seções inteiras de seus manuais ao tema, estipulando prazos de validade, critérios de uso e regras sobre a transferência para terceiros, os documentos brasileiros parecem limitar-se admitir a possibilidade do acúmulo de crédito excedente. A Marinha dá uma provisão extra, limitando a cessão a outrem de tais créditos. Sobre questões como a execução cruzada de créditos offsets ou seu uso para promoção do desenvolvimento de clusters ou Arranjos Produtivos Locais – dentre outras contidas nas 23 perguntas apresentadas no capítulo IV – não foram encontradas referências. A lacuna normativa sobre esses aspectos não é necessariamente ruim. Todavia, é notável que os documentos das forças armadas brasileiras deem escasso tratamento (ou tratamento nenhum) a assuntos aos quais outros grandes importadores dedicaram especial atenção, antecipando situações e estipulando regras detalhadas para governá-las. Desta perspectiva, emerge a constatação de que nossos documentos e manuais se coadunam de maneira parcial com as chamadas melhores práticas internacionais.

Respondida a primeira, pode-se, então, tratar da segunda pergunta de investigação desta dissertação: o Brasil possui políticas consistentes de offset? Este trabalho buscou, sempre que possível, se basear em fontes documentais. Interessava, aqui, o estudo dos “aspectos formais”, isto é, do texto dos documentos de diretrizes sobre gestão de contratos de compensação. Há, todavia, uma diferença entre o que se pretende que uma política pública seja e aquilo que ela se torna quando efetivamente

executada. O fato de os manuais brasileiros não estarem inteiramente alinhados às melhores práticas internacionais não significa que os contratos de offset executados pelas forças armadas nacionais sejam ineficientes ou fiquem aquém de seus objetivos. Pode-se argumentar que há uma relação entre políticas bem redigidas/planejadas e ações bem implementadas. Não há, contudo, umnexo de causalidade necessária entre esses dois elementos. Portanto, para responder à questão sobre se o Brasil possui políticas consistentes de offset, é necessário avaliar seus resultados e sopesar se houve ganho econômico e tecnológico condizente com o investimento feito pelo Estado brasileiro. Contudo, questões de sigilo e de segredos comerciais e industriais são limitadores à confecção de estudos desse gênero. Só será possível dar respostas definitivas à pergunta formulada à medida que os contratos – tanto os principais quanto os de compensação – forem sendo gradualmente desclassificados e seu estudo permitido. Está posta, todavia, a sugestão para que aqueles com acesso à documentação reflitam sobre o resultado dos offsets feitos no Brasil à luz das contribuições depreendidas da experiência internacional apresentadas neste trabalho.

A partir dos estudos exploratórios desenvolvidos, foi possível observar outros aspectos. É tarefa árdua, por exemplo, localizar um autor que elogie os offsets executados pelo governo de seu Estado de origem. A tendência é de que eles sejam críticos do sucesso de suas políticas de compensação (FERGUSSON, 1996; HAN; PARK, 2004; RAMADY, 2005; BEHERA, 2015). Alternativamente, foi mais simples localizar acadêmicos que reconheçam os méritos das políticas que não as de seu país (PERLO-FREEMAN, 2004; MITRA, 2009).

Foi possível observar, ainda, o crescimento de uma literatura que alimenta a retórica de que offsets são inerentemente ineficientes e distorcedores de mercado. Seu caráter indesejado justificaria envidar esforços para eliminá-los. Essas concepções são particularmente recorrentes entre autores oriundos dos Estados Unidos, União Europeia e aliados mais próximos (MILLIGAN, 2003; ERIKSSON, 2006). Essa caracterização negativa é responsável pelo surgimento de legislação internacional (como no Acordo sobre Compras Governamentais e nas disposições da Comissão Europeia) que aspiram a tornar ilegais os offsets e obstam a sua consolidação institucional no âmbito internacional. Ficou evidenciado, por outro lado, que grupos de interesse dentro desses mesmos Estados trabalham para impedir a consolidação de mecanismos de controle mais rígidos (MARKUSEN, 2004). Para reforçar a dicotomia entre interesse nacional e direito internacional, há casos de países signatários dos tratados citado no capítulo II –

GATT, Acordo sobre Compras Governamentais, Tratado de Lisboa – que formulam política que em tudo, exceto no nome, são políticas de offset. É o caso, por exemplo, da “Política de Benefícios Industriais e Regionais” do Canadá, e da “Política de Cooperação Industrial” de Israel, que devem servir de alerta aos gestores e políticos brasileiros quando confrontados com a retórica que desencoraja a cobrança por compensações.

Foi possível concluir, ainda, com base tanto nos pressupostos teóricos desenvolvidos por Jürgen Brauer (2004) e Stefan Markowski e Peter Hall (2004), quanto nas evidências empíricas, que offsets não constituem um “almoço grátis”. Eles possuem um custo, que é precificado pelos grandes fabricantes internacionais de sistemas de armas em lugar de abatido de sua taxa de lucro. Pode-se esperar, na melhor das hipóteses, que a empresa estrangeira repasse ao comprador apenas uma parcela dos custos do projeto de compensação, dependendo do grau de poder relativo de mercado que o Estado possui sobre ela. Destaca-se, entre as mencionada evidências empíricas, o fato de os EUA terem aprovado uma lei que explicitamente outorga às suas indústrias o direito de repassar ao cliente os custos decorrentes de acordos de offset (ver pp. 76-77). Não obstante, essas constatações não invalidam a opção pela exigência por compensações. Afinal, há benefícios – por exemplo, o acesso a tecnologias sensíveis – cuja obtenção por outros meios seria inviável. Todavia, as evidência de que offsets possuem um custo a ser absorvido aumentam a responsabilidade dos gestores do Estado comprador no sentido de elaborar acordos que garantam benefícios efetivos no médio e longo prazos, a fim assegurar o bom uso do dinheiro público.

A partir das considerações feitas, em que sentido podem prosseguir os estudos sobre o tema dos offsets a partir da perspectiva brasileira? O próximo passo lógico parece ser perscrutar casos concretos de acordos de compensação negociados e executados no Brasil. Será a evidência empírica a dar a última prova sobre a adequabilidade das políticas de offset ora em voga no país.

Referências:

ABREU, Estela dos Santos; TEIXEIRA, José Carlos Abreu. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso/ Universidade Federal Fluminense*. 10. ed. Niterói: EdUFF, 2012.

AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA. Código de Conduta sobre Offsets. 2009. Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/The_Code_of_Conduct_on_Offsets.pdf> Acesso em: 06 maio 2014.

ANDERSON, Guy; MOORES, Ben. *IHS White Paper. The Growing Offset Burden: What A&D businesses need to know*. Disponível em < www.ihs.com/pdfs/Growing-Offset-Burden-Whitepaper-feb-2014.pdf> Acesso em 3 de dez. de 2014.

BALAKRISHNAN, Kogila. *Evaluating the Effectiveness of Offsets as a Mechanism for Promoting Malaysian Defence Industrial and Technological Development*. 2007. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Gerenciamento de Defesa e Análise de Segurança da Cranfield University.

BASKARAN, Angathevar. The role of offsets in Indian defense procurement policy. In: BRAUER, Jürgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

BEHERA, Laxman. *Defence Offsets: International Best Practices and Lessons for India*. IDSA Monograph Series No. 45. Nova Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2015.

BONELLI, Regis; PESSOA, Samuel. MATOS, Silvia. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. p. 45-80. In: *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BOZDOGAN, Kirk. Is Anyone There? Monitoring US Strategic Interests, pp. 27–28. In: WESSNER, Charles; WOLFF, Alan. (org.) *Policy Issues in Aerospace Offsets*. Washington, DC: National Academy Press, 1997.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Política da Aeronáutica para o Desenvolvimento da Indústria Aeroespacial*. Brasília, 2002a.

BRASIL. Comando da Marinha. *Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil*. Brasília, 2001.

BRASIL. Comando do Exército. *Diretriz Estratégica de Aviação do Exército*. Brasília, 2002b.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. *Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica*. Brasília, 1991.

BRASIL. *Política Nacional da Indústria de Defesa*: PNID. Brasília, 2005b.

- BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.546. *Instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas. CI-CP*. Brasília, 2011.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica*. Brasília, 2005.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica*. Brasília, 2005a.
- BRASIL. Estado Maior da Armada. *Normas para a Logística de Material: EMA-420*. 2. rev. Brasília, 2002b.
- BRASIL. Estado-Maior do Exército. *Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro*. 2011a.
- BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2013a.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica*. Brasília, 2002.
- BRASIL. *Lei nº 12.598*. 2012
- BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. *Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos*. 2008
- BRAUER, Jurgen. Arms Industries, Arms Trade, and Developing Countries, pp. 973-1015. In: SANDLER, T. e HARTLEY, K (org). *Handbook of Defense Economics* Vol. 2. Amsterdã: Elsevier. 2007.
- BRAUER, Jurgen. Arms Production in Developing Nations: The Relation to Industrial Structure, Industrial Diversification, and Human Capital Formation. In: *Defence Economics*, nº. pp. 165-175. 1991
- BRAUER, Jurgen. Economic aspects of arms trade offsets. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.
- BRAUER, Jurgen. *Potential and Actual Arms Production: Implications for the Arms Trade Debate*. In: *Defence and Peace Economics*, nº 11. pp. 461-480. 2000
- BRAUER, Jurgen. The Arms Industry in Developing Nations: History and Post-Cold War Assessment, In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul (org.) *The Economics of Military Expenditure and Arms Production and Trade in Developing Countries*. Londres: Palgrave, 2002.
- BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul (org.) *Arming the South: The Economics of Military Expenditure, Arms Production and Arms Trade in Development Countries*. Londres: Palgrave, 2002

BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. COYNE, Christopher (org.). *Arms Trade Offsets: What do We Know?* In *The Handbook On The Political Economy of War*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2011.

CANADÁ. Innovation, Science and Economic Development Canada. *IRB Bidder Instructions*. 2013.

CANADÁ. Innovation, Science and Economic Development Canada. *IRB Evaluation Plan*. 2013a.

CANADÁ. Innovation, Science and Economic Development Canada. *IRB Terms and Conditions*. 2013b. Disponível em: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/eng/00067.html>> Acesso em: 22 jan. 2016.

CHINWORTH, Michael. Offset policies and trends in Japan, South Korea, and Taiwan. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. *A New Deal for European Defence*. 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/communication_defence_en.pdf> Acesso em: 03 dez. 2014

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação Interpretativa sobre a Aplicação do Artigo 296.º do Tratado no Âmbito dos Contratos Públicos no Setor da Defesa*. 2006 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0779&from=EN>> Acesso em: 03 dez. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Diretiva 2009/81/CE Relativa à Adjudicação de Contratos nos Domínios da Defesa e Segurança*. Disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-offsets_en.pdf> Acesso em: 03 dez. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Diretiva 2009/81/CE Relativa à Adjudicação de Contratos nos Domínios da Defesa e Segurança. Nota de Orientação sobre Offsets*. Disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-offsets_en.pdf> Acesso em: 03 dez. 2014.

COREIA. *Offset Program Guidelines*. Seul: Defense Acquisition Program Administration, 2014.

COWSHISH, Amit. *Defence Offset Guidelines – A Languorous Journey So Far*. IDSA Issue Brief. Nova Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2013.

CRUZ, Rogério Luiz Veríssimo. *Offset: o exemplo do setor aeroespacial brasileiro*. 2005. 139 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Aeroespaciais). Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2005.

DAGNINO, Renato. Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. p. 73-112. In *Tecnologia social: ferramentas para construir outra sociedade*. Campinas: IG/UNICAMP, 2009.

DEHOFF, Kevin; DOWDY, John; KWON; O Sung. *Defense offsets: from 'contractual burden' to competitive weapon*. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/defense_offsets_from_contractual_burden_to_competitive_weapon> Acesso em: 01 jul. 2015

DE JONG, Leen. *Advice from the Canadian Association of Defence and Security Industries to the Minister of Industry on the Government's Industrial and Regional Benefits (IRB) Program*. 2012. Disponível em: <[http://aerospacereview.ca/eic/site/060.nsf/vwapj/CanadianAssociationDefenceSecurityIndustries-Annex-C.pdf/\\$FILE/CanadianAssociationDefenceSecurityIndustries-Annex-C.pdf](http://aerospacereview.ca/eic/site/060.nsf/vwapj/CanadianAssociationDefenceSecurityIndustries-Annex-C.pdf/$FILE/CanadianAssociationDefenceSecurityIndustries-Annex-C.pdf)> Acesso em: 28 jan. 2016.

DUMAS, Lloyd. Do offsets mitigate or magnify the military burden? In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. *Tawazun Economic Program Guidelines*. 2015.

ERIKSSON, Anders. *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*. 2006. Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_06-DIM-022_Study_on_the_effects_of_offsets_on_the_Development_of_a_European_DefenceIndustry_and_Market_1> Acesso em: 02 dez. 2014.

ESTADOS UNIDOS. *Arms Export Control Act*. Seção 2776. 2006. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title22/pdf/USCODE-2011-title22-chap39-subchapIII-sec2776.pdf>> Acesso em: 29 set. 2015.

ESTADOS UNIDOS. *Arms Export Control Act*. Seção 2779a. 2006a. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title22/pdf/USCODE-2011-title22-chap39-subchapIII-sec2779a.pdf>> Acesso em: 29 set. 2015.

ESTADOS UNIDOS. *Buy American Act*. *Public Law 114-38*. 2015a.

ESTADOS UNIDOS. Defense and Security Cooperation Agency. *Security Assistance Management Manual (SAMM)*. Capítulo 6. 2006b. Disponível em: <<http://www.samm.dsca.mil/sites/default/files/DSCA%2006-31.pdf>> Acesso em: 29 set. 2015.

ESTADOS UNIDOS. *Defense Federal Acquisition Regulation Supplement*. Part 225 - *Foreign Acquisition*. Subpart 225.73 - *Acquisitions for Foreign Military Sales*. 1998. Disponível em <http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfars/pdf/r20051209/225_73.pdf> Acesso em 29 de set. de 2015.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Comércio. Escritório de Indústria de Segurança. *Offsets in Defense Trade. Fourth Study*. 08 p. Relatório (Ostensivo), Washington-EUA, 1999.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Comércio. Escritório de Indústria de Segurança. *Offsets in Defense Trade. Tenth Study*. 86 p. Relatório (Ostensivo), Washington-EUA, 2005.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Comércio. Escritório de Indústria de Segurança. *Offsets in Defense Trade. Tenth Study*. Apêndice. 94 p. Relatório (Ostensivo), Washington-EUA, 2005a.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Comércio. Escritório de Indústria de Segurança. *Offsets in Defense Trade. Eighteenth Study*. 32 p. Relatório (Ostensivo), Washington-EUA, 2013.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Comércio. Escritório de Indústria de Segurança. *Offsets in Defense Trade. Nineteenth Study*. 34 p. Relatório (Ostensivo), Washington-EUA, 2015.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. *Defense Acquisitions. Better Weapon Program Outcomes Require Discipline, Accountability, and Fundamental Changes in the Acquisition Environment*. 2008. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/130/120228.pdf>> Acesso em: 03 de jun. de 2014.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. *Trade Offsets in Foreign Military Sales*. Apêndice. 30 p. 1984 Disponível em: <<http://www.gao.gov/products/NSIAD-84-102>> Acesso em: 21 jun. 2015.

ESTADOS UNIDOS. *International Traffic in Arms Regulations. Public Law 112-239*. 2013a.

ESTADOS UNIDOS. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1989*. 1988. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/100/s2355>> Acesso em 29 fev. 2016.

ESTADOS UNIDOS. *U.S. Government Policy on Offsets in Military Exports*. 1990. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18359>> Acesso em: 02 set. 2015.

FERGUSSON, James. In Search of a Strategy: The Evolution of Canadian Industrial and Regional Benefits Policy. In: MARTIN, Stephen. (org.) *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*. Nova York: Routhledge, 1996

FIESP. *Offset: conceito, modalidades e políticas de aplicação*. Análise COMDEFESA/FIESP. n°03/12, 2012

FLAMM, Kenneth. The Policy Context for Military Aerospace Offsets, pp. 115–132. In: WESSNER, Charles (org.) *Trends and Challenges in Aerospace Offsets*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.

GAMELL, Denis. Nota sobre Compensação (Offset). Disponível em <<http://denisgamell.jusbrasil.com.br/artigos/163749563/nota-sobre-compensacao-offset>> Acesso em 29 de jan. de 2016.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001. pp. 234-260.

GOLD, David. The Changing Economics of the Arms Trade, pp. 249–268. In: MARKUSEN, Ann e COSTIGAN, Sean (org.) *Arming the Future: A Defense Industry for the 21st Century*. Nova York: Council on Foreign Relations, 1999.

HALL, Peter; MARKOWSKI, Stefan. *On the Normality and Abnormality of Offsets Obligations*. Defence and Peace Economics, Vol. 5, 1994.

HAMMOND, Grant. *Countertrade, Offsets and Barter in International Political Economy*. Nova York: St. Martin's Press, 1990.

HAN, Nam Sung; PARK, Joon Soo. *The Defense Offset Policy in South Korea*. The KIDA Papers, No. 4. Seul: Korea Institute for Defense Analyses, 2004.

HERRNSTADT, Owen. *Offsets and the Lack of a Comprehensive U.S. Policy: What Do Other Countries Know That We Don't*. *EPI Briefing Paper. Economic Policy Institute. Briefing Paper 201*. Washington. p. 01-23. 2008. Disponível em: <<http://www.epi.org/publication/bp201/>> Acesso em: 27 jul. 2015.

IANAKIEV, Gueorgui. *The United States and the "Offsets in Defence Trade" Issue*. In: Proceedings of the 10th Annual International Conference on Economics And Security. 2006, Tessalônica. *Anais...* 2006. pp. 303-328.

IVO, Ronan Coura. *A Prática do offset como instrumento dinamizador do desenvolvimento industrial e tecnológico*. 2004. 157 p. Dissertação – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2004.

ÍNDIA. *Defence Procurement Procedure 2013: Capital Procurement*. Nova Delhi, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos 16Ed*. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

JOHNSON, Joel. Offsets in the International Marketplace: An Aerospace Industry View, pp. 158–166. In: WESSNER, Charles (org.) *Trends and Challenges in Aerospace Offsets*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.

KANE, Rob. *National Governments and Their Defence Industrial Bases: A Comparative Assessment of Selected Countries*. 2009. Disponível em: <http://www.defenceandsecurity.ca/UserFiles/File/pubs/CADSI_Comparative_Assessment_National_Governments_and_Defence_Industrial_Bases_2009.pdf> Acesso em: 24 jan. 2016.

KELLER, William. *Arm in Arm: The Political Economy of the Global Arms Trade*. Nova York: Basic Books, 1995.

KIRCHWEHM, Heinz. *Success Factors in Offset Deals: A Case Study Based Examination*. International Journal of Business Research and Management (IJBRM), Volume 5: Issue 2: 2014

LONGO, Waldimir Pirró e. *Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento*. Revista Tensões Mundiais, vol. 3, nº. 5, pp. 111-143, Fortaleza/CE, 2007.

LUCKEY, John. *Domestic Content Legislation: The Buy American Act and Complementary Provisions*. Washington: Congressional Research Service, 2012.

MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter. Mandatory defense offsets - conceptual foundations. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

MARKUSEN, Ann. Arms trade as illiberal trade. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

MARKUSEN, Ann. Should We Welcome a Transatlantic Defense Industry? pp. 25–47 In: REPPY, J. (org.) *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Ithaca: Cornell University Press, Peace Studies Program, 2000.

MARTIN, Stephen. (org.) *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*. Nova York: Routhledge, 1996.

MARTINS, Carlos Henrique Vasconcellos. *A Prática de Offset como instrumento capaz de utilizar o poder de compra do Estado. Aplicação na MB e perspectivas futuras. Os reflexos da prática de offset no PROSUB*. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2013. Monografia apresentada para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

MATTHEWS, Ron. *China's Aerospace Industry Chases Elusive Self-Reliance*. em *Asia-Pacific Defense Reporter* Vol. 29, No 6 (Julho/Agosto), pp. 36–38. 2002b.

MATTHEWS, Ron. Defense offsets: policy versus pragmatism. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

MATTHEWS, Ron. Saudi Arabia: Defense Offsets and Development, pp. 195–219 In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul (org.) *Arming the South: The Economics of Military Expenditure, Arms Production and Arms Trade in Development Countries*. Londres: Palgrave, 2002.

MATTHEWS, Ron. *Singapore Buys Longbows and Grows its Defense Industry*. In: *Asia-Pacific Defense Reporter* Vol.25, No. 7 (Dezembro), pp. 20–21. 1999a.

- MATTHEWS, Ron. *Singapore's Defense Establishment Ventures From Shadows*. In: *Asia-Pacific Defense Reporter* Vol. 28, No. 3 (Março/Abril), pp. 24–25. 2002c.
- MATTHEWS, Ron. *Singapore's Defense Industry*. In: *Asia-Pacific Defense Reporter* Vol. 25, No.3 (Abril/Maio), pp. 22–24. 1999b.
- MATTHEWS, Ron. *South Korea's Defense Industry Focuses on Ultimate Self-Reliance*. In: *Asia-Pacific Defense Reporter* Vol. 29, No. 6 (Setembro), pp. 32–35. 2003.
- MILLIGAN, Joseph. *The Determinants of United States Government Policy and Practice Towards Offsets in International Trade*. 2003. 121 f. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento de Programa). Naval Postgraduate School. Monterey, Califórnia. 2003.
- MIRUS, Rolf; YEUNG, Bernard. *The Economics of Barter and Countertrade*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing: 2001.
- MITRA, Anuradha. *A Survey of Successful Offset Experiences Worldwide*. *Journal of Defence Studies*, Vol. 3, nº 1. 2009.
- MOORE, James. *Predators and Prey: A New Ecology of Competition*.p. 75-86. In: *Harvard Business Review*. May-June, 1993.
- NEVES, Sydney dos Santos. *Acordos de Offset: Possibilidades de benefícios em tempos de restrição orçamentária vivenciada pela MB*. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009. Monografia apresentada para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.
- NOVAES, Henrique; DIAS, Rafael. Contribuições ao Marco Analítico-Conceitual da Tecnologia Social. pp. 17-54. In: *Tecnologia social: ferramentas para construir outra sociedade*. Campinas: IG/UNICAMP, 2009.
- PLAMONDON, Aaron. *The Politics of Procurement: Military Acquisition in Canada and the Sea King Helicopter*. Vancouver: UBC Press, 2010.
- RAMADY, Mohamed. *Components of technology transfer: a comparative analysis of offset and non-offset companies in Saudi Arabia*. *World Review of Science, Technology and Sustainable Development*, Vol. 2, No. 1, 2005
- RZEZINSKI, Henrique; SERRADOR, José. Embraer: a experiência industrial brasileira de receber e oferecer offsets. In: WARWAR, Zuhair (org.). *Panorama da prática do Offset no Brasil: Uma visão de negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.
- SILVA FILHO, Waldir. *A Prática de "Offset" como Instrumento Capaz de Utilizar o Poder de Compra do Estado: A Aplicação da MB e Perspectivas Futuras*. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2011. Monografia apresentada para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

SILVA, Wilson Tomaz da. *Gerenciamento Integrado das Compensações Comerciais, Industriais e Tecnológicas (“Offset”) no Ministério da Defesa*. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009. Monografia apresentada para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

SMITH, Keith. *Medidas políticas para apoiar inovação: experiências internacionais*. In: *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.

TAYLOR, Travis. Using procurement offsets as an economic development strategy. In: BRAUER, Jurgen; DUNNE, J Paul. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

Tratado de Roma. 1957. Disponível em:
<http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/rometreaty2.pdf> Acesso em: 02 dez. 2014.

UNGARO, Alessandro. *Trends in the Defence Offsets Market*. Disponível em:
<<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/ICES2013/papers/archive/ungaro-trends-in-the-defence-offsets-market>> Acesso em: 02 dez. 2014

VIOTTI, Eduardo. Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação. In *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.

WARWAR, Zuhair (org.). *Panorama da prática do Offset no Brasil: Uma visão de negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

WEZEMAN, Pieter; WEZEMAN, Siemon. *Trends in International Arms Transfers, 2014*. SIPRI Fact Sheet. Março de 2015. Disponível em:
<<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1503.pdf>> Acesso em: 05 out. 2015.

WORKSHOP DE OFFSET - ATUALIZAÇÕES E PERSPECTIVAS, 2, 2014. Paque Tecnológico de São José dos Campos, São Paulo. *Ata...* São José dos Campos: CECOMPI, 2014.

Glossário

Barter – Troca direta de bens e serviços, concluída de forma quase simultânea, substituindo total ou parcialmente o pagamento em dinheiro. No contexto de offsets, é uma maneira de desmonetizar uma transação.

Bundling – Acordo de compensação por meio dos quais o Estado comprador demanda da empresa exportadora que forneça algum produto correlato ao negociado, porém de origem distinta.

Buyback – Acordo em que um exportador de máquinas e equipamentos se compromete a comprar de volta no futuro parte da produção derivada dessas exportações, como pagamento total ou parcial.

Coprodução – Transações baseados em acordos de governo a governo autorizando a transferência de tecnologia para permitir que empresas estrangeiras fabriquem total ou parcialmente artigos de defesa. Normalmente dependem de Memorandos de Entendimento e/ou de Cartas de Oferta e Aceite.

Counterpurchase, ou contracompra – Acordo em que o fornecedor estrangeiro se compromete a comprar uma porcentagem do contrato em produtos do país importador e revendê-los a terceiros.

Deseconomia de escopo – Estágio em que os custos de produção e comercialização de dois ou mais bens são maiores para uma mesma empresa do que seriam eles fossem produzidos por duas ou mais companhias diferentes.

Dumping – Prática de preços artificialmente baixos com o intuito de induzir à falência a concorrência e estabelecer um regime monopolístico.

Economia de escopo – Economias de escopo são entendidas como reduções nos custos médios derivadas da produção conjunta de bens (produtos e serviços) distintos, mas que

possuam algum grau de afinidade entre si. Essa afinidade pode derivar da natureza do fim para o qual os bens são utilizados, da comunalidade de insumos necessários à sua produção, da semelhança de seus canais de distribuição, entre outros motivos.

Execução cruzada de offsets – Ocorre quando uma empresa executa com uma única força (por exemplo, a Marinha) os créditos de compensação devidos por contratos ganhos com mais de uma força singular (por exemplo, a Marinha e a Força Aérea); ou quando essa empresa executa os créditos devidos por outras companhias (por exemplo, se a empresa “A” executa os contratos de compensação devidos por ela e pela empresa “B” com o governo de um mesmo país); entre outras possibilidades

Offset – Acordo de compensação de natureza comercial, tecnológica e/ou industrial que um comprador demanda como pré-condição para realização de uma aquisição.

Offset “in kind” – Compensação na forma de um produto ou serviço, em lugar de um desconto financeiro.

Produção sob licença – Produção total ou parcial de um artigo de defesa baseada na transferência de informações técnicas entre o fabricante estrangeiro e um governo ou produtor local. Está acompanhada de uma licença de produção e/ou comercialização.

Product-in-hand – Tipo de contrato segundo qual o fabricante não apenas entrega ao cliente um produto já acabado, como também se compromete com sua operação e manutenção.

Rent-seeker – Ator econômico que busca manipular o ambiente político, econômico e institucional para auferir renda acima da taxa de “lucro normal” da economia. No contexto de offsets, podem ser, por exemplo, as empresas externas ao setor de defesa que buscam envolver seus produtos em offsets de compra influenciando os governos envolvidos.

Subcontratação – Acordo de compensação para que a exportadora contrate empresas no país importador para produzir partes do bem negociado, substituindo fornecedores de

outras partes do mundo. Não costuma envolver transferência tecnológica e se beneficia de competências já existentes.

Títulos de performance – ou títulos de desempenho. São seguros emitidos por bancos e outras instituições financeiras. Eles podem tanto ser exigidos como um pré-requisito anterior ao início da execução do programa de compensação, quanto ser demandados apenas em caso de atrasos ou descumprimentos (ocasião em que funcionam como penalidade). As formas mais próximas presentes na legislação brasileira são o Seguro Garantia e a Fiança Bancária. Há países que admitem Garantias Corporativas como títulos de performance.

Trading – Empresas que não atuam diretamente na manufatura de um bem, mas se encubem de conectar produtores e compradores, suprimindo lacunas de informação e atuando nas áreas de logística, transporte, armazenamento e desembaraço alfandegário.

Turn-key – Tipo de contrato segundo qual o fabricante entrega ao cliente um produto já acabado, sem participação da indústria local. Sinônimo de “off the shelf”.