

POLÍTICA E GESTÃO DE “OFFSETS” EM AQUISIÇÕES DE DEFESA: CONTRIBUIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL PARA O BRASIL

Felipe Augusto Rodolfo Medeiros¹
William de Sousa Moreira²

RESUMO

O presente artigo explora as características dos acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica, conhecidos como “offsets”³, praticados internacionalmente. A partir da construção de uma base teórica e conceitual, o trabalho busca depreender da experiência internacional contribuições para o aprimoramento da gestão de offsets no Brasil. Desenvolvido com base em pesquisa de mestrado pelo primeiro autor, sob orientação do segundo, o presente artigo sintetiza subsídios que podem informar a reflexão de atores envolvidos na formulação de normas atinentes às práticas de offset.

Palavras-chaves: Aquisições de defesa. Compensação industrial e tecnológica. Offset. Transferência de Tecnologia.

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN) e pesquisador do Núcleo de Avaliação de Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (NAC/CEPE-EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: felipe.a.medeiros@hotmail.com.

² Doutor em Ciência Política. Professor do PPGEM-EGN, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: williamsm2k@gmail.com.

³ Neste trabalho, offset é entendido como “acordo de compensação de natureza comercial, tecnológica e/ou industrial que um comprador demanda como pré-condição para realização de uma aquisição”. “Offset direto” são os acordos de compensação que envolvem bens e serviços diretamente relacionados ao objeto do contrato original (por exemplo, coprodução de componentes de um caça). “Offset indireto” são os acordos de compensação que envolvem bens e serviços não diretamente relacionados ao objeto do contrato original (por exemplo, a compra de produtos agrícolas ou a composição de uma joint-venture para fabricação de medicamentos).

INTRODUÇÃO

Acordos de compensação industrial, comercial e tecnológica – usualmente conhecidos como “offsets” – tornaram-se parte integrante dos processos de aquisições de defesa. Nem sempre bem compreendidos, mas muito citados, entraram nos discursos, políticas públicas e contratos mundo afora.

Poucos são os governos que não os exigem de empresas estrangeiras quando adquirem produtos de emprego militar. De transferência de tecnologia contracompra de produtos agrícolas, passando por acordos de coprodução, composição de “joint ventures” e investimento em áreas outras que não a de defesa, a complexidade dos “offsets” começa pela linguagem associada. Como contratos, podem assumir formas diversas, limitadas apenas pela criatividade dos negociadores no governo e na indústria.

O Brasil não está alheio à essa tendência global e demanda offsets nas compras que realiza junto a empresas não nacionais. Talvez o caso mais recente em que tal demanda reverberou junto à opinião pública foi quando da aquisição dos caças Gripen, no Projeto FX-2. Ênfase foi dada ao fato de que o governo brasileiro exigiu transferência de tecnologia que pretensamente alavancaria o grau de desenvolvimento tecnológico da base industrial de defesa.

A formação do senso comum relativo a esses empreendimentos se alimenta de notícias de mídia, algumas divulgadas por periódicos prestigiados e ligados às áreas de pesquisa e desenvolvimento, que reproduzem frases simplificadoras. Como por exemplo a de que “[c]om transferência total de tecnologia, caça Gripen NG será propulsor de salto no setor aeroespacial brasileiro”.⁴ As altas instâncias políticas também contribuem nessa formação, como quando da afirmação da Presidente da República, em outubro de 2015, de que “[t]ransferir tecnologia é tão importante quanto os novos aviões”.⁵

Ainda que a um ritmo aquém do ideal, o Estado brasileiro vem dispendendo considerável volume de recursos com sistemas de

⁴ Informações Disponíveis em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/reportagem/com-transferencia-total-de-tecnologia-caca-gripen-ng-sera-propulsor-de-salto-no-setor-aeroespacial-brasileiro/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

⁵ Informações Disponíveis em: <<http://blog.planalto.gov.br/transferir-tecnologia-e-tao-importante-quanto-comprar-novos-avioes-afirma-dilma-em-visita-a-saab/>> Acesso: em 04 mar.2016.

defesa – US\$ 5,4 bilhões apenas no caso supracitado. Uma vez que esses gastos estão condicionados à transferência de tecnologia e à promoção de políticas de conteúdo local, ambas expressas na forma de acordos de compensação. Os contratos de offset em defesa são internacionais e tendem a envolver consideráveis somas de recursos, notadamente nas grandes aquisições de defesa, podendo mesmo alcançar o valor do contrato original. Cabe acrescentar que novas demandas de controle social requerem crescente grau de transparência e acompanhamento. No caso brasileiro, o Tribunal de Contas vem se qualificando para auditoria de grandes projetos de defesa.

Convém, pois, que os diversos atores e entidades partícipes das aquisições de defesa ampliem o entendimento sobre as características dos acordos de compensação praticados no exterior; as políticas (“policy” e “politics”) que os consubstanciam e a base teórica que os informa e molda. Eis o mister deste artigo que, com base em pesquisa de mestrado realizada pelo primeiro autor, sob orientação do segundo, busca perscrutar na experiência internacional sugestões para o aprimoramento da gestão de offsets no Brasil. Além desta seção introdutória, ele conta com uma destinada a apresentar subsídios para elaboração de uma política de gestão de acordos de offset, derivados do estudo de documentos e das políticas públicas de governos estrangeiros. A seção seguinte traz considerações sobre o arcabouço político-jurídico brasileiro sobre acordos de compensação. A elas se seguirão algumas considerações finais.

SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE GESTÃO DE OFFSETS

Um dos riscos a ser evitado ao se buscar “lições” para políticas públicas a partir da experiência internacional é a assimilação acrítica de padrões forâneos. Assim, não é uma tarefa trivial identificar subsídios potencialmente úteis a serem adotados no sentido de se aferir resultado positivo, pois, aquilo que funcionou para um determinado país pode não funcionar de maneira semelhante para outro. Mesmo políticas que deram certo no passado podem não render os mesmos resultados se executadas em outro momento histórico. Seria, por isso, temerário dizer que o estudo dos documentos de gestão de offset de governos estrangeiros pode prover necessariamente ensinamentos ao Brasil.

Com esse entendimento, foram examinadas fontes bibliográficas e documentais inerentes às práticas de offsets em seis diferentes países,

que compuseram uma amostra da experiência internacional considerada pelos autores como suficiente para os propósitos da pesquisa, a saber: Índia, Coreia do Sul, Canadá, Israel, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita. Os critérios que levaram a essas escolhas foram, principalmente: o posicionamento no mercado internacional de defesa como compradores; o potencial de possibilitar algum tipo de analogia com o caso brasileiro; a acessibilidade a documentos e políticas públicas formais; e a explicitação ou não de posturas governamentais relativas às práticas de compensações.

O resultado da pesquisa pode ser melhor apresentado sob a forma de questões que uma política de gestão de acordos de compensação deve – ou deveria – considerar. Em função de sua inerente complexidade, foram elaboradas respostas baseadas nas boas práticas internacionais, extraídas dos documentos analisados. Elas permitem expor elementos úteis para formuladores de políticas e normas voltadas à gestão de compensações. Desse modo, as questões formuladas e respostas elaboradas servem de instrumento de análise e permitem, ainda, desvelar outros questionamentos.

Evidentemente, não se pretende a partir delas prescrever ou recomendar formulações, mas, alternativamente, informar a reflexão. 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 mister observar, ademais, a adequação das questões listadas ao regime jurídico de cada país. É possível, por exemplo, que as leis que governam compras públicas impeçam a adoção de uma das opções de resposta fornecida (por exemplo, proibindo flexibilização do valor das aquisições a partir do qual offsets são exigidos), não podendo, portanto, ser contrariadas por um ato normativo, como um manual das forças armadas sobre offsets.

Na busca e seleção de documentos para análise, foram encontrados, por exemplo: sa “Defence Offset Guidelines”, da Índia, que é parte do “Defence Procurement Procedure” (DPP); na Coreia do Sul, as “Offset Program Guidelines”; no Canadá, as “Industrial and Regional Benefits Bidders Instructions, Terms and Conditions e Evaluation Plan”; em Israel, as “Guidelines for Industrial Cooperation”, nos Emirados Árabes Unidos, as “Tawazun Economic Program Guidelines”; e na Arábia Saudita, as

“Saudi Arabia Offsets Guidelines”.

Observou-se, assim, que não há padrão internacional para nomear os documentos que governam acordos de compensação. Parece haver, todavia, uma tendência para que uma “Política de Offsets” (“Offset Policy”) seja um documento amplo, que apenas estabelece objetivos gerais, ao passo que uma “Política para Gestão de Offsets” (“Offset Guidelines”, “Offset Guidelines Paper” ou outro termo semelhante) seja efetivamente um manual ou documento de diretrizes para orientar os negociadores governamentais.

Entre os temas relativos a offsets, direta ou indiretamente abordados nesses documentos específicos e também na literatura associada, merecem atenção: modelo de gestão; valor mínimo para exigência de compensação; formulação de propostas, avaliações e contratos; especificidade e detalhamento de políticas; mecanismos de fomento; fatores multiplicadores e valoração da transferência de tecnologia; prioridades tecnológicas justificadoras; direitos de propriedade intelectual; execução cruzada de créditos; prazos e metas para execução; sistema de penalidades para descumprimento e/ou atraso; exigências de garantias; sistema de banco de créditos; relações entre governos, empresas e conteúdo estrangeiro; programas derivados de aquisições emergenciais; “offset brokerage”; e avaliação do programa executado, entre outros.

Para racionalizar a abordagem desse amplo leque temático a partir de um modelo que estimule a reflexão, bem como a apresentação e discussão de aspectos relevantes para a elaboração de uma política, foram elaboradas as questões expostas no quadro 1 abaixo, que abrangem e ampliam os temas acima mencionados. Nesse sentido, passa-se a abordá-las, discutindo-as individualmente.

Quadro 1 – Questões relevantes para uma “Política de Gestão 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 propostas de offset?
5. O país comprador definirá de maneira mais restrita as modalidades de offset que 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 valorização 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 os 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 bancos de créditos de offset?
18. Haverá dispositivos especiais nos casos em que a venda do produto de defesa e 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?

Figura elaborada pelos autores

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 – para gerir offsets (como fazem os indianos) ou se eles serão administrados em uma comissão. Esta 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, científico e tecnológico; 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, offsets classificatórios podem implicar em um aumento generalizado dos preços das propostas, postos que os fabricantes buscarão fornecer extensos pacotes de compensação tentando diferenciar-se e antevendo que seus concorrentes farão o mesmo. A opção por offsets apenas classificatórios estimularia os fornecedores estrangeiros a compensar somente 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) propõe, 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 a qualidade projeto

de compensação vis-à-vis os objetivos estabelecidos para o programa de offset e o risco envolvido em sua consecução (CANADÁ, 2013a, p. 08). 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. 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 – (1) não ter uma equação, avaliando propostas de maneira exclusivamente qualitativa; (2) disponibilizar uma fórmula no documento de diretrizes; (3) 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, contracompra, “barter”, fornecimento de linhas de crédito, composição de “joint-ventures”, investimento externo direto, “buyback”, transferência de equipamento, entre outras formas.⁶ Um manual de gestão de acordos de compensação

⁶ *Barter, ou troca* – 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. *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. *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. *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.

deve estabelecer se aceitará offsets nessa linguagem mais ampla e inespecífica (como fazem canadenses e israelenses), ou se delimitará um número menor de modalidades elegíveis (como Índia, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos).

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 e/ou 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 contracompra 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 parceria 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 espriá-los por companhias menores e financeiramente mais frágeis. Direcionar offsets para empresas de pequeno e médio pode ajudá-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 quanto 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 gover’nos 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 a empresa 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”. É possível até mesmo questionar o caráter de transferibilidade da tecnologia dado ser ela um bem imaterial.⁷ Assim, os manuais de gestão de offset costumam demarcar o que 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 por 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.

⁷ A caracterização da tecnologia como bem imaterial deriva da conceituação empregada por Longo (2007, p. 113), que a define como “o conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços”.

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 e Canadá. 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?

Projetos 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 tais 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 (tema da próxima questão). 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) ocorre na 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 anos⁸. 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 seu 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.

⁸ Informações Disponíveis em: <<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/85C96324-328D-40FC-9E8A-78B6CC5F6E7E.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

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 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 marco temporal 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 offests com os quais concordem. Portanto, pensando no caso brasileiro, optar por exigilos 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 à 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 dez anos). Essa opção se coloca como alternativa à regra de exigir títulos de performance de todas companhias que fornecerão offests.

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.

Decidindo-se 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 offests 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 US\$ 30 milhões em créditos acumulados. Caso ela disponha de US\$ 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 US\$ 10 milhões 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 impõem restrições 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 requerida).

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. Todavia, 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 de inadimplência, 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, p. 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) 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” (“corretores”, ou “intermediários”) 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. 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 criminalizar é atribuição do 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. É recomendável, todavia, que o governo exija da parte estrangeira a notificação do emprego dos serviços desses profissionais. Facilitando, assim, eventuais trabalhos posteriores de auditoria e investigação.

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 (COREIA DO SUL, 2014, p.16) 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). O governo canadense correlaciona o valor do investimento feito, sua qualidade em relação aos objetivos do programa de compensação e o risco envolvido na transação, associado a outros elementos (a divisão da pontuação total pelo valor a ser compensado, seguido pela multiplicação desse número por 100, estabelecendo um valor mínimo para aprovação) (CANADÁ, 2013a, p. 11). Não se pretende aqui sugerir um transplante das fórmulas coreana ou canadense para os documentos dos militares brasileiros. É preciso, todavia, reconhecer que o esforço de elaborar uma equação que oriente avaliações *a posteriori* 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 desrespeitar leis razoáveis de proteção a informações sigilosas.

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 político⁹. 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, estes autores optaram por elaborar os tópicos supracitados na forma de perguntas, e não de afirmações ou respostas.

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 a maior, discrepância entre o arcabouço normativo brasileiro e as “melhores práticas internacionais”. Ao passo que, no Brasil, cada uma das forças

⁹Para uma descrição dos problemas enfrentados já nos primeiros estágios de um programa de offset, ver MARTINS (2013, p. 59-60).

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. 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”¹⁰.

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 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 R\$ 1 milhão para a Marinha (BRASIL, 2008, p. 92). A Portaria nº 59 do Comandante da Marinha retifica esse valor para R\$ 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 AC¹¹ 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.

¹⁰ Comunicação realizada por representante de empresa, durante o “Workshop de Offset - Atualizações e Perspectivas”, organizado pelo Centro para a Competitividade e Inovação CECOMPI entre os dias 11 e 12 de dezembro de 2014. Em 12-12-2014, São José dos Campos.

¹¹ “AC” é a sigla para “Acordo de Compensação” no documento citado.

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, p. 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 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 7546 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 rediscutir 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.

Cumprе ressaltar que o Ministério da Defesa, por meio de sua Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), envida esforços para a elaboração de uma Política Nacional de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (PNAC). Debates têm sido realizados envolvendo diversos atores, tanto do setor público quanto do privado.¹² A formulação concertada de uma política nacional de offset pode vir a ser um importante passo no sentido de orientar entes públicos em negociações e posturas relativas a contratos de compensação em aquisições de defesa. Pode, ainda, vir a considerar e esclarecer várias das questões apresentadas ao longo deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca por elementos úteis à política e à gestão de compensações comerciais, industriais e tecnológicas em aquisições de defesa, este trabalho perscrutou subsídios na experiência internacional, comumente referidas como “boas práticas”. Sem pretender oferecer lições, foram apresentadas informações sobre as tendências globais das políticas de offset de países grandes compradores de sistemas de defesa. Importa, evidentemente, evitar a adoção acrítica das políticas de gestão de offset praticadas alhures, afinal, o que rendeu bons resultados em outros Estados ou em outras épocas pode não ter o mesmo efeito no Brasil atual.

¹² Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/17382-defesa-debate-politica-nacional-de-compensacao-comercial-com-a-fiesp>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

Todavia, a análise dos documentos internacionais revela a emergência de alguns padrões. Eles parecem convergir, por exemplo, em torno da gestão em nível ministerial (e não de 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); da estipulação de um sistema claro de penalidades; e da exigência de títulos de performance. Isso não quer dizer que os países formulem requerimentos idênticos em torno dessas questões, mas sim que elas estão presentes em seus manuais ou guias de procedimento, de uma maneira ou de outra, em diferentes graus de exigência.

Cabe, ainda, destacar que documentos de diretrizes e/ou de gestão de offsets não são estanques. Ao contrário, seu dinamismo reflete as mudanças tecnológicas dos produtos de defesa a que estão vinculados e das empresas que atuam no setor, caracterizadas pela necessidade de inovar regularmente. Canadá e Emirados Árabes Unidos, por exemplo, chegam, em determinados períodos, a atualizar suas políticas bianualmente. Convém, portanto, rediscutir a gestão de offsets no Brasil, formulando um documento único de diretrizes para as três forças que, partindo de uma reflexão aprofundada sobre as “boas práticas internacionais”, responda aos problemas e às demandas nacionais.

OFFSETS POLICIES AND MANAGEMENT IN DEFENCE ACQUISITIONS: CONTRIBUTIONS OF INTERNATIONAL BEST PRACTICES TO BRAZIL

ABSTRACT

This paper explores the characteristics of the commercial, industrial and technological compensation agreements, commonly known as “offsets”, practiced internationally. Through the elaboration of a theoretical and conceptual framework, this paper seeks to infer - from the international best practices - contributions for the improvement of defense offset management in Brazil. Based on a master’s research by the first author, under the supervision of the second, this article summarizes contributions that can inform the reflections of agents involved in the formulation of the legal and normative frameworks regarding offset administration.

Keywords: Defense Acquisition. Offsets. Transfer of Technology.

REFERÊNCIAS

BALAKRISHNAN, Kogila. *Evaluating the Effectiveness of Offsets as a Mechanism for Promoting Malaysian Defence Industrial and Technological Development*. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) - Cranfield University, 2007.

BASKARAN, Angathevar. The role of offsets in Indian defense procurement policy. In: BRAUER, Jurgen; 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.

BRASIL. Aeronáutica. *Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica*. Brasília, 2005.

BRASIL. Aeronáutica. *Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica*. Brasília, 2005a.

BRASIL. Marinha. *Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha*. Brasília, 2010.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. *Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro*. 2011a.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. *Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos*. 2008.

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 (Org.). *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.

CANADA. Innovation, Science and Economic Development Canada. *IRB Bidder Instructions*. 2013.

CANADA. Innovation, Science and Economic Development Canada. *IRB Evaluation Plan*. 2013a.

CANADA. 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.

COREIA DO SUL. Defense Acquisition Program Administration. *Offset Program Guidelines*. 2014.

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.

FERGUSSON, James. 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.

GAMELL, Denis. *Nota sobre Compensação (Offset)*. Disponível em: <<http://denisgamell.jusbrasil.com.br/artigos/163749563/nota-sobre-compensacao-offset>> Acesso em: 29 jan. 2016.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HALL, Peter; MARKOWSKI, Stefan. On the Normality and Abnormality of Offsets Obligations. *Defence and Peace Economics*, v. 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*, n. 4. Seul: Korea Institute for Defense Analyses, 2004.

INDIA. *Defence Procurement Procedure 2013: Capital Procurement*. Nova Delhi, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

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)*, v. 5, n. 2, 2014.

LONGO, Waldimir Pirró e. Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. *Revista Tensões Mundiais*, Fortaleza, CE, v. 3, n. 5, p. 111-143, 2007.

MARKUSEN, Ann. Should We Welcome a Transatlantic Defense Industry? In: REPPY, J. (Org.) *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Ithaca: Cornell University Press, Peace Studies Program, 2000. p. 25-47.

MARTIN, Stephen. (Org.) *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*. Nova York: Routledge, 1996.

MATTHEWS, Ron. Saudi Arabia: Defense Offsets and Development. 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. p. 195-219.

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*, v. 3, n. 1. 2009.

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*, v. 2, n. 1, 2005.

Recebido em: 07/03/2016

Aceito em: 09/12/2016

