



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

RODRIGO AFFONSO PIMENTEL

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO MILITARES E A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO

Brasília/DF

2019

RODRIGO AFFONSO PIMENTEL

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO MILITARES E A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Economia – FACE/PPGE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia de Defesa sob orientação do Professor Dr. Vander Mendes Lucas.

Brasília/DF

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

PP644a Pimentel, Rodrigo Affonso
Acordos de Compensação Militares e a Economia da
Corrupção / Rodrigo Affonso Pimentel; orientador Vander
Mendes Lucas. -- Brasília, 2019.
149 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Economia) --
Universidade de Brasília, 2019.

1. Offset. 2. Acordo de Compensação. 3. Corrupção. 4.
Defesa Nacional. I. Lucas, Vander Mendes, orient. II. Título.

RODRIGO AFFONSO PIMENTEL

ACORDOS DE COMPENSAÇÃO MILITARES E A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Economia – FACE/PPGE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Economia de Defesa.

Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2019.

APROVADA POR:

Prof. Dr. Vander Mendes Lucas
Departamento de Economia – FACE – UnB

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira
Departamento de Economia – FACE – UnB

Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto
Departamento de Administração – FACE – UnB

Prof.^a Dr.^a Milene Takasago
Departamento de Economia – FACE – UnB

AGRADECIMENTOS

À Catarina, minha esposa, companheira de todos os momentos e que sempre me estimula a realizar meus sonhos.

Aos meus pais, Paulo e Diana, que proporcionaram os melhores estudos e a boa educação aos seus filhos.

Ao meu sogro e à minha sogra, Antonio e Alba, que me dão todo o apoio e sempre acreditaram na minha capacidade.

Aos meus “pais brasilienses”, Jurandir (*In memoriam*) e Yolanda, que me receberam de braços abertos em Brasília.

Ao tio Carlos, pela ajuda e incentivo ao conhecimento científico.

Ao meu orientador, professor Doutor Vander Mendes Lucas, que aceitou ser meu guia para eu realizar esta dissertação.

Agradecimentos especiais ao professor Doutor Jorge Madeira Nogueira, que me entusiasmou com as aulas e o início da escrita deste trabalho. Ainda, aos demais membros da banca: professor Doutor José Carneiro e professora Doutora Milene Takasago.

Agradeço ao Departamento de Pós-graduação em Economia da FACE/UnB a oportunidade de participar do programa, e aos demais professores e palestrantes por compartilharem seus conhecimentos, fundamentais para a realização do mestrado.

Aos colegas do curso, pelos bons momentos que passamos juntos durante o mestrado.

RESUMO

Este trabalho versa sobre a possibilidade de corrupção presente nos acordos de compensação (offsets) militares. Desse modo, o objetivo é identificar as razões que tornam os offsets militares sujeitos à corrupção, as formas como ela se apresenta e influencia os programas de compensação, além de demonstrar os mecanismos que propiciam reduzir os riscos de atos corruptos. Os offsets são acordos que buscam compensar os custos das compras de bens e serviços dos governos importadores. Com isso, as empresas fornecedoras, além de entregar o objeto contratado, têm de cumprir as obrigações previstas nos acordos de compensação. É um instrumento cada vez mais usado no comércio internacional, sobretudo nas transações relacionadas ao setor de defesa nacional. E este setor normalmente se caracteriza por vultosas aquisições, contendo alta complexidade tecnológica, baixa competitividade e sigilo. Tudo isso possibilita a ocorrência de práticas corruptas nos offsets militares. Assim, é importante a ampliação da transparência dos atos realizados nos processos de elaboração e definição dos offsets, bem como o monitoramento e a avaliação dos resultados. Essas medidas são fundamentais para mitigar os riscos de corrupção presentes. Dessa forma, aumenta-se a probabilidade do alcance dos objetivos governamentais ligados ao desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico.

Palavras-chave: Offset. Acordo de Compensação. Corrupção. Defesa Nacional.

ABSTRACT

This paper deals with the possibility of corruption in military compensation agreements (offsets). In this way, the objective is to identify the reasons that make military offsets subject to corruption, the ways it presents itself and influences the compensation programs, and demonstrates the mechanisms that make it possible to reduce the risk of corrupt acts. Offsets are agreements that seek to offset the costs of importing government purchases of goods and services. As a result, the supplier companies, in addition to delivering the contracted object, have to fulfill the obligations set forth in the compensation agreements. It is an instrument increasingly used in international trade, especially in transactions related to the national defense sector. And this sector is usually characterized by large procurements, with high technological complexity, low competitiveness and secrecy. All this allows the occurrence of corrupt practices in military offsets. Thus, it is important to increase the transparency of the acts carried out in the processes of elaboration and definition of offsets, as well as the monitoring and evaluation of the results. These measures are essential to mitigate the risks of corruption present. In this way, the probability of reaching government objectives related to economic, industrial and technological development increases.

Key words: Offset. Compensation Agreements. Corruption. National Defense.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos e Formas de <i>Offsets</i>	27
Figura 2 - Jogo do Dilema dos Prisioneiros na Provisão de <i>Offsets</i>	37
Figura 3 - Processo Básico de <i>Offsets</i>	44
Figura 4 - Pacotes Propostos de <i>Offsets</i>	91
Figura 5 - Jogo Dinâmico com Informação Completa e Perfeita.	96
Figura 6 - Densidade do Equilíbrio da Corrupção.	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - <i>Offsets</i> em Alguns Países.	19
Quadro 2 - Formas de <i>Offsets</i>	25
Quadro 3 - Causas da Corrupção.	58
Quadro 4 - Relação entre os Mercados de <i>Offset</i> , IPC 2016 e EODB 2016.	79
Quadro 5 - Riscos de Corrupção nos <i>Offsets</i> Militares.	85
Quadro 6 - Panorama dos Casos de Corrupção nos <i>Offsets</i> Militares.	87
Quadro 7 - Alertas (Red Flags) de Riscos de Corrupção em <i>Offsets</i>	107
Quadro 8 - Recomendações para Diminuir os Riscos de Corrupção em <i>Offsets</i>	108
Quadro 9 - Orientações do Código de Conduta nos <i>Offsets</i>	116
Quadro 10 - Projetos Estratégicos de Defesa com <i>Offsets</i> no Brasil (2017).	127
Quadro 11 - Principais Normas de <i>Offset</i> no Brasil.	128
Quadro 12 - Diferenças entre as Políticas de Compensação.	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADD	Agency for Defense Development
AIA	Associação das Indústrias Aeroespaciais da América
ASD	Associação das Indústrias de Defesa e Aeronáutica da Europa
BID	Base Industrial de Defesa
CCMB	Conselho de Compensação da Marinha do Brasil
CFA	Autoridade Financeira Competente
CI-CP	Comissão Interministerial de Compras Públicas
CMI	Complexo Militar-Industrial
CMID	Comissão Mista da Indústria de Defesa
CNC	Comitê de Negociação de Contratos
DAC	Conselho de Aquisições de Defesa
DAPA	Defense Acquisition Program Administration
DCA	Diretriz do Comando da Aeronáutica
DOMW	Defence Offset Management Wing
DPP	Defence Procurement Procedures
DRDO	Defence Research and Development Organization
DTaQ	Defense Agency for Technology and Quality
EB	Exército Brasileiro
EDA	Agência Europeia de Defesa
EDTIB	Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
EODB	índice de Facilidade de Fazer Negócios
FAB	Força Aérea Brasileira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMS	Vendas Militares Estrangeiras
ICA	Instrução do Comando da Aeronáutica
ICT	Instituições Científicas e Tecnológicas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IFBEC	Fórum Internacional de Conduta Ética de Negócios
IFI	Instituto de Fomento e Coordenação Industrial
IFIEx	Instituto de Fomento e Inovação do Exército

IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPT	Equipe de Projetos Integrados
KIP	Parceiro Industrial Coreano
LOA	Letter of Agreement
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MOA	Memorandum of Agreement
NOLAM	Normas Sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos
ODG	Órgão de Direção Geral
ODS	Órgãos de Direção Setorial
OMC	Organização Mundial do Comércio
PRODE	Produtos de Defesa
RFP	Solicitação de Proposta de <i>Offset</i>
SD	Sistemas de Defesa
SecCTM	Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha
SELOM	Secretaria de Logística e Mobilização
SEPROD	Secretaria de Produtos de Defesa
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TAC	Comitê de Aquisição Tecnológica
TI	Transparência Internacional
TOEC	Comitê de Avaliação Técnica de <i>Offset</i>
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 ASPECTOS CONCEITUAIS DOS ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (OFFSETS)	18
1.1 <i>Offsets</i> : conceitos e características básicas	18
1.2 Tipos e formas de <i>offsets</i>	23
1.3 Objetivos desejáveis dos <i>offsets</i>	28
1.4 <i>Offset</i> e controvérsias quanto ao seu uso	33
1.5 Atores	38
2 ASPECTOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO	45
2.1 Corrupção: definições e características	45
2.2 <i>Rent-seeking</i> e corrupção: diferenças marcantes	52
2.3 Causas da corrupção	57
2.4 Consequências da corrupção	61
3 DEFESA NACIONAL, OFFSETS MILITARES E CORRUPÇÃO	64
3.1 Defesa Nacional como um Bem Público: conceitos e críticas	64
3.2 Susceptibilidade da Defesa Nacional à corrupção	74
3.3 Ações e Atores: <i>offset</i> e corrupção na defesa nacional	78
3.4 Tipos de corrupção nos <i>offsets</i> militares	84
4 MODELAGEM EM TEORIA DOS JOGOS: CORRUPÇÃO E OFFSETS MILITARES	88
4.1 Os Elementos do modelo	88
4.2 Estrutura básica do modelo	93
4.3 Atores em um jogo: corrupção e <i>offsets</i> militares	95
4.4 Discussões e resultados	104
5 MECANISMOS E RECOMENDAÇÕES PARA REDUÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO	106
5.1 Medidas anticorrupção recomendadas às firmas fornecedoras	106
5.2 Medidas anticorrupção recomendadas aos países exportadores	109
5.3 Medidas anticorrupção recomendadas aos países importadores	109
5.4 Gestão de <i>offsets</i> em alguns países importadores	117
5.4.1 Índia	117
5.4.2 Coreia do Sul	121
5.4.3 Brasil	126
5.5 Propostas de melhorias para a política de <i>offsets</i> brasileira	134
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS	139

INTRODUÇÃO

Os acordos de compensação são instrumentos cada vez mais utilizados no comércio mundial, sobretudo no setor de bens e serviços relativos à defesa nacional. Apesar de também existirem *offsets* em transações comerciais de bens e serviços de setores civis, em muitos casos eles são limitados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Por isso, estão mais presentes na aquisição, no desenvolvimento e na modernização de equipamentos de defesa (AFFONSO, 2011).

Normalmente, tratam-se de mecanismos de compensação para o governo importador de produtos de alto valor comercial, utilizados para promover o dinamismo da economia doméstica. Desse modo, com o aumento da demanda de produtos militares por parte dos países em desenvolvimento, muitas aquisições são acompanhadas por *offsets*, requeridos por essas nações para promover o desenvolvimento econômico e tecnológico. Conforme Medeiros (2016), apesar da crise de 2008, os países em desenvolvimento mantiveram suas taxas de crescimento econômico e aumentaram a participação no mercado de produtos de defesa. Ainda de acordo com Medeiros (2016), essa crescente tendência nas importações deve ampliar as obrigações de créditos de *offsets* assumidas pelas empresas multinacionais na ordem de U\$ 100 bilhões até 2023. Já Broecker e Beraldi (2017) estimam que nos próximos cinco anos, o mercado mundial dos acordos de compensação chegará a valores próximos de 500 bilhões de dólares.

Há duas classificações quanto ao modo de aplicação de *offsets*: diretos, quando estão relacionados com o objeto da aquisição do país importador; e indiretos, ao envolver aplicações em atividades não vinculadas aos bens ou serviços adquiridos. Os acordos de compensação também podem se manifestar de diversos modos e até com outras nomenclaturas como, por exemplo, em casos de coprodução, produção sob licença, produção subcontratada, transferência de tecnologia e investimento estrangeiro direto no país importador.

A exigência da inclusão de *offsets* nas compras governamentais de bens e serviços militares serve a diversos propósitos: compensar os custos das aquisições do setor de defesa nacional; melhorar a produtividade da produção interna de armamentos; aprimorar o grau tecnológico do sistema militar do país; estimular o nível de emprego interno; capacitar os trabalhadores domésticos; inserir o país no comércio internacional; obter tecnologias ou inovações tecnológicas presentes somente no

exterior, dentre outros objetivos apresentados pelos governos para a utilização desses acordos.

Não há, porém, consenso quanto à efetividade dos objetivos propostos no cumprimento das obrigações dos *offsets*. A literatura econômica ainda carece de estudos que comprovem os resultados positivos do impacto dos acordos de compensação na economia do país importador. Há também controvérsias no que se refere à redução dos gastos das aquisições militares. Isso porque as empresas fornecedoras, ao não divulgar suas planilhas de custos, podem embutir o valor dos *offsets* nos preços dos bens e serviços vendidos aos governos importadores, podendo não ser a opção mais vantajosa para a administração pública.

Ainda, há casos concretos de *offsets* que não alcançaram os objetivos esperados. Como exemplo, o programa de compensações da África do Sul de 1999, que produziu expectativas quanto ao volume de receitas geradas e a criação de empregos. Mas os benefícios previstos dos *offsets* não tiveram os resultados almejados e há muitas dúvidas sobre os ganhos reais para o país. E pior, o programa esteve envolvido em diversas denúncias de corrupção (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

Vale salientar que não há uma padronização internacional das atividades inseridas no processo de aquisições de itens de defesa e, por conseguinte, nos *offsets* atrelados às compras militares. Além disso, há países que expressamente adotam os *offsets* como uma política governamental em suas importações de equipamentos militares, como é o caso da Índia, Coreia do Sul, e Brasil, enquanto outros não possuem normativos, apesar de adotarem a prática. Por exemplo, a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa (EDA, no original em inglês), que são compostas por países majoritariamente exportadores do setor de defesa, não regulamentam *offsets*, pois não reconhecem esses instrumentos como práticas legítimas, mas orientam indiretamente por meio de diretrizes ou código de conduta.

Já os Estados Unidos, como um dos grandes importadores, regulam suas aquisições militares por meio da política do *Buy American*¹, com exigência de que pelo

¹ Apesar de oficialmente os EUA proibirem *offsets*, o *Buy American* é considerado como uma política equivalente de compensação comercial. O objetivo é fornecer tratamento preferencial para fontes domésticas de suprimentos, produtos manufaturados e material de construção para uso público, a menos que uma isenção específica se aplique (IFBEC, 2015). O *Buy American* determina que as compras de fornecedores externos, relacionadas ao setor de defesa, devem ser realizadas mediante produção licenciada dentro dos Estados Unidos (PIMENTEL, 2015). Envolve a subcontratação de fornecedores americanos e a utilização de peças produzidas nos EUA (MARKUSEN, 2004). Com isso, o governo americano busca salvaguardar as capacidades industriais de defesa dos EUA (MATTHEWS, 2004).

menos 50% dos componentes de armamentos sejam fabricados dentro do país. Porém, a própria norma é oficialmente contra ao uso de *offsets* nas compras militares (BROECKER e BERALDI, 2017).

Essas restrições para o uso dos *offsets* decorrem das questões ligadas à segurança nacional, no caso dos países exportadores de produtos militares, sob o risco de quebrar o sigilo de tecnologias próprias de suas forças armadas. Mas a principal crítica em relação aos *offsets* se deve às distorções geradas na economia, em especial por serem instrumentos antiliberais e que afetam a competitividade. Por isso, tanto pela literatura quanto por parte dos governos de alguns países, os acordos de compensação são considerados indesejáveis por afetar a concorrência e o livre comércio.

Adicionalmente, os *offsets* costumam envolver complexidade técnica e dificuldade de determinação de valor, em um processo onde poucos agentes têm acesso às informações completas. As obrigações dos acordos, os multiplicadores aplicados e a utilização dos créditos de *offsets* são exemplos de parâmetros cujos processos de definição ocorrem, geralmente, de forma pouco objetiva e transparente. Também, a gama de atores envolvidos na elaboração dos contratos de aquisições e dos acordos de compensação vinculados é determinante para os rumos da execução do programa de *offset*. Ressalta-se a participação de terceiras partes, que muitas vezes são agentes intermediários especialistas nas questões de *offsets* e atuam nas negociações entre as empresas e agentes públicos.

Aliado a isso, deve-se considerar o mercado do setor de defesa, caracterizado como de baixa concorrência, com vultosos valores nas transações, complexidade tecnológica e muito sigiloso. Assim, no processo de definição e cumprimento das obrigações dos *offsets* relacionados aos produtos militares, verifica-se a presença de comportamento *rent-seeking*, que surge da atuação de grupos de interesse para a maximização de seus benefícios (TAYLOR, 2003).

Vale destacar que parte da literatura aponta a existência de relação entre os gastos militares e a corrupção². Isso porque, comumente, práticas corruptas ocorrem de maneira mais intensa nas aquisições e nos investimentos realizados nos grandes projetos em que são empregados maiores volumes de recursos. E os altos valores

² Sobre o assunto, citam-se os trabalhos de Gupta, De Mello e Sharan (2001), Matthews (2004), Auriol (2006), Willett (2009) e D'agostino, Dunne e Pieroni (2012). A Transparência Internacional também aborda o tema (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

das transações, associados a um setor bastante oligopolizado e com informações confidenciais, fortalecem os incentivos à corrupção.

Nesse sentido, Platzgummer (2013) menciona que, de acordo com o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)³, 40% das práticas corruptas nas transações internacionais ocorrem no comércio de armamentos. Além disso, segundo relatório⁴ do Ministério do Comércio americano, o setor de defesa foi responsável por mais de 50% das acusações de corrupção, no período de 1994 a 1999 (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

Os acordos de compensação atrelados às aquisições militares estão presentes em boa parte das transações do setor de defesa. Eles são complicados, por envolverem diversos termos técnicos e informações sigilosas das operações, e de difícil compreensão para quem não é especialista da área. Além disso, não costumam ser auditados e abertos para o escrutínio da sociedade (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010; BRAUER e DUNNE, 2011).

Para Broecker e Beraldi (2017), há quatro riscos de corrupção atrelados aos *offsets*: i) influência indevida para gerar a necessidade de uma aquisição, com recompensa por meio do *offset*; ii) manipulação da adjudicação do contrato, também tendo o *offset* como um prêmio; iii) pagamentos indevidos como parte do pacote de *offset* como um veículo para o pagamento de subornos; e iv) pagamentos indevidos como um acobertamento pela falta de execução do acordo de compensação. Assim, os processos de negociação e de cumprimento dos *offsets* tornam-se demasiadamente suscetíveis à corrupção.

Nesse sentido, o problema a ser examinado nesta dissertação refere-se ao modo como a corrupção influencia a elaboração e a execução dos *offsets* relativos às compras do setor de defesa nacional. Assim, apresentam-se as seguintes questões: de que forma as práticas corruptas dos agentes afetam a formulação e a execução dos *offsets* voltados ao setor de defesa nacional? Quais mecanismos presentes na política e na gestão dos acordos compensatórios do país importador podem ajudar a diminuir os riscos de corrupção?

A dissertação tem como objetivo geral analisar as possibilidades de corrupção

³ De acordo com Platzgummer (2013), as informações constam do relatório da SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security.

⁴ Conforme Magahy, Cunha e Pyman (2010), trata-se do relatório "The National Export Strategy: Working for America", Trade Promotion Coordinating Committee, Department of Commerce, Seventh Annual Report to the United States Congress, 11, March 2000.

nos acordos de compensação, definidos como *offsets*, relacionados com as aquisições do setor de defesa nacional (ou militares). Os objetivos específicos são: i) demonstrar os motivos pelos quais os *offsets* militares são suscetíveis à corrupção; ii) estudar os tipos de corrupção e como eles ocorrem nos processos de elaboração e de execução dos *offsets* relacionados à defesa nacional; e iii) apresentar mecanismos e propostas de melhorias da gestão dos programas de compensação militares, para diminuir os riscos de corrupção no setor.

A pesquisa contribui para o maior conhecimento sobre os acordos de compensação do setor militar, sobretudo o modo pelo qual as práticas de conluio ou ilícitas incidem nesses *offsets*. De forma complementar, trazer uma aplicação da teoria dos jogos na atuação dos atores envolvidos no processo de construção e execução desses acordos. Além disso, levantar o debate sobre a corrupção e propor maneiras de adequar a política e a administração dos *offsets* no Brasil.

Para tanto, foi utilizada pesquisa bibliográfica relativa aos acordos de compensação militares, à literatura econômica sobre a corrupção, além de bibliografia acerca de bens públicos e defesa nacional. A pesquisa se deu mediante busca de informações e dados disponíveis em publicações (livros, teses e artigos) de origem nacional e internacional. Também foi feita pesquisa sobre a política de compensações de alguns países e do Brasil, que englobou documentos tais como leis, decretos, diretrizes, códigos de conduta, dentre outros.

Para melhor entendimento, a dissertação está dividida em sete partes. Além desta introdução, o capítulo um apresenta os aspectos conceituais dos *offsets*, abordando as diversas definições desses instrumentos, suas características básicas, os tipos e as formas, os objetivos que justificam o uso dos acordos de compensação, as críticas e as controvérsias sobre essas práticas, bem como os atores envolvidos nos processos e elaboração e execução dos *offsets*.

No capítulo dois são discutidas as concepções econômicas da corrupção, abordando as definições e características presentes na literatura, suas diferenças e relações com o comportamento *rent-seeking*, além das causas e das consequências da corrupção.

O terceiro capítulo explora a noção da defesa nacional como um bem público, mediante a apresentação de conceitos e as diversas considerações sobre o assunto. Também é tratada a suscetibilidade da defesa nacional à corrupção, a presença de atos corruptos e de que forma eles se manifestam nos *offsets* militares.

Já o capítulo quatro traz uma aplicação de modelo de teoria dos jogos, elaborado por Garcia (2003), para as transações que envolvem os acordos de compensação militares. Nesse sentido, são expostos os elementos e a estrutura básica do modelo, os atores do jogo proposto na construção teórica e algumas observações sobre o modelo.

No quinto capítulo, são tratados os mecanismos anticorrupção no caso dos *offsets* militares, apresentando a abordagem da literatura para reduzir os riscos de corrupção, com recomendações voltadas às empresas fornecedoras, aos governos exportadores e aos importadores de equipamentos militares. Além disso, são abordadas as políticas de compensação da Índia, da Coreia do Sul e do Brasil, com enfoque nos aspectos da gestão que possam contribuir para mitigar os riscos de corrupção no setor, incluindo propostas de melhorias para o caso brasileiro.

Finalmente, na conclusão são feitas as considerações finais do trabalho.

1 ASPECTOS CONCEITUAIS DOS ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (OFFSETS)

1.1 *Offsets*: conceitos e características básicas

Os *offsets* são arranjos de natureza compensatória empregados no comércio internacional. São utilizados de forma a garantir benefícios adicionais aos países que adquirem produtos junto a fornecedores estrangeiros. Estão inseridos nas políticas comerciais, industriais e de desenvolvimento das nações importadoras. Assim, essas compensações normalmente estão associadas a vultosas aquisições governamentais e que envolvem produtos de alta complexidade tecnológica.

Entretanto, a literatura não apresenta uma definição consensual dos acordos de compensação. Há diferentes conceitos dos tipos e das aplicações de *offsets*, dependendo da utilização e dos objetivos estabelecidos pelos diversos países e organizações. Algumas nações adotam as terminologias “cooperação industrial” ou “participação industrial” (ERIKSSON, 2007). Já o Guia Legal sobre as Transações de Contracomércio Internacional da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) define *offsets* como transações que "envolvem o fornecimento de bens de alto valor ou de sofisticação tecnológica e podem incluir a transferência de tecnologia e know-how, promoção de investimentos e acesso facilitado a um mercado em particular" (UNCITRAL, 1993, p. 9).

As políticas de *offsets* dos países apresentam diversas definições e usos dependendo dos objetivos estabelecidos pelos governos. No Quadro 1 são apresentados exemplos de como alguns países lidam com os acordos de compensação.

No Brasil, o art. 2º do Decreto nº 7.546/2011 da Casa Civil apresenta as medidas de compensação conforme os seguintes termos:

[...]III - Medida de compensação industrial, comercial ou tecnológica - 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 [...] (BRASIL, 2011).

Quadro 1 - *Offsets* em Alguns Países.

País	Definição e tratamento dado aos <i>offsets</i>
Áustria	São consecutivos acordos comerciais que envolvem duas partes, normalmente uma instituição estatal e uma empresa estrangeira. O <i>offset</i> funciona como uma equalização econômica do pagamento pela compra do objeto principal, em que o comprador exige uma compensação comercial, no qual é implementado, por parte do ofertante, na forma de projetos separados, mas relacionados com a economia do país comprador.
República Tcheca	São atividades comerciais, que podem ser utilizados futuramente como um critério adotado pelos certames públicos dos países ofertantes.
Grécia	É usado o conceito de “benefícios de <i>offset</i> ” para se referir a todos os tipos de transações compensatórias realizadas pelo fornecedor como contrapartidas durante a execução de um contrato público, em consonância com a política sobre os benefícios de <i>offsets</i> definida pelo Ministério da Defesa do país.
Lituânia	Atividades fornecidas por empresas estrangeiras ou demais firmas que atuam em nome delas, “durante o qual o contrato de fornecimento de armas, munições, explosivos e outros bens de propósitos militares do exterior é compensado pela concessão de benefícios para a economia da República da Lituânia” (MADANSKI e GEORGIEV, 2017, p. 5). As atividades de compensação comercial podem ocorrer, por exemplo, mediante investimentos no país, provimento de tecnologias e aquisições de bens produzidos pelo país.
Polônia	A legislação relativa aos <i>offsets</i> na Polônia regula os direitos e as obrigações das partes como um tipo de acordo de compensação. Esses acordos são concluídos de forma vinculada aos contratos de fornecimento de armas e equipamentos militares destinados à segurança e defesa do país.
Eslovênia	<i>Offset</i> é aplicado para as exportações do país como compensação da compra de produtos, materiais e equipamentos, além de tecnologias e de serviços estrangeiros.
Turquia	São “acordos específicos, implementados a fim de aumentar as oportunidades de produção e compatibilidade da indústria turca e o setor de serviço no comércio internacional” (MADANSKI e GEORGIEV, 2017, p. 6).
Bulgária	Representa “uma compensação industrial ou comercial, requisitada pelo governo búlgaro a uma empresa estrangeira, que

	venceu uma licitação pública para o fornecimento de recursos materiais e/ou serviços às forças armadas ou à proteção do país” (MADANSKI e GEORGIEV, 2017, p. 6).
Estados Unidos	É uma prática de compensação industrial requerida pelo comprador, que pode envolver dois governos ou transações comerciais de bens ou serviços de defesa.

Fonte: Madanski e Georgiev, 2017; Brauer e Dunne (2005). Elaborado pelo autor.

A Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica define *offset* como “toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens e serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial” (BRASIL, 2005a).

Apesar de serem bastante usados nas compras atinentes ao setor militar, como demonstra as políticas de diversos países, o uso de *offsets* não é restrito à defesa nacional. É amplamente praticado, por exemplo, no setor de aviação civil (BALAKRISHNAN, 2007). No caso dos Estados Unidos, “embora a definição de compensações do Departamento de Comércio se refira à indústria de defesa, compensações e atividades similares também ocorrem no setor comercial” (HERRNSTADT, 2008, p. 3). Mas o próprio autor ressalta que com “[...] a crescente complexidade das compensações e o crescimento dos *offsets* indiretos, nem sempre é fácil distinguir entre o efeito das compensações nas indústrias de defesa e comercial” (HERRNSTADT, 2008, p. 3).

Nesse sentido, *offset* também é definido como uma “[...] forma de compensação industrial requerida como uma condição de compra em vendas comerciais ou de governo a governo (G2G), tanto de equipamento militar ou civil de alto custo” (FURTER, 2014, p. 32). A associação do *offset* como uma compensação deve-se à ideia disseminada em diversos países que a importação de bens e serviços do exterior é danosa para a economia nacional (CORREA, 2017). Ainda, os *offsets* são uma modalidade de contrapartida. Esses tipos de transações comerciais caracterizam-se como “práticas não convencionais de comércio que impõem alguma forma de reciprocidade” (CORREA, 2017, p. 23).

Os acordos de *offset* não são padronizados e os governantes usam esses instrumentos para extrair rendimentos das corporações multinacionais. Esses contratos exigem a transferência de benefícios econômicos extras ao comprador como condição pela aquisição de bens e serviços (TAYLOR, 2003). Representam um refluxo de uma parte da receita obtida pela firma ou pelo país exportador em direção ao país comprador. Assim, o benefício advindo desse acordo é que o país importador

recebe não somente o objeto contratado, mas também consegue manter uma parte dos recursos públicos no próprio país, com a possibilidade de desenvolver a economia doméstica (BRAUER e DUNNE, 2011). Esses autores apresentam o seguinte exemplo hipotético:

[...] normalmente, um país que deseja gastar, digamos, \$100 milhões para importar armas de outro país transfere \$100 milhões de valor de fundos ao vendedor das armas, sendo que o único valor ganho em troca é o suposto valor da segurança nacional pela importação das armas. Para aumentar o valor da troca, o país importador pode estipular que o país ou a empresa exportadora de armas deve aplicar parte de sua receita de \$ 100 milhões na montagem de instalações para a coprodução de armas no país importador, ou ainda comprometer-se para qualquer uma das várias outras atividades possíveis que assegurem um refluxo de parte ou de todos os \$100 milhões ao país comprador. Se esse refluxo é feito como parte do contrato comercial de armas, chamamos isso de um *offset* (BRAUER e DUNNE, 2011, p. 244).

Os *offsets* têm a característica de serem contratos fora do padrão pois apresentam adicionalidade e condicionalidade. O primeiro atributo refere-se a uma nova atividade econômica transferida do vendedor ao governo comprador, mas que não aconteceria num mercado livre. Já a condicionalidade, é relativo ao fato de o comprador efetivar a aquisição se o vendedor fornecer o *offset*. Denota "o intercâmbio recíproco entre múltiplas empresas" (TAYLOR, 2012, p 17).

Em geral, os países importadores exigem, por meio da legislação, acordos de compensação pelas compras de produtos estrangeiros, sobretudo os de alto valor e complexidade tecnológica. Normalmente, e em especial no setor militar, o *offset* é estipulado como um percentual do valor do contrato principal, além de ser obrigatório para um valor mínimo da aquisição governamental (BRAUER e DUNNE, 2011).

Há, ainda, diversas cláusulas que sujeitam as empresas a penalidades pela falta de execução das obrigações de *offsets*, aplicadas pelos países importadores. Os contratos muitas vezes preveem a exclusão da empresa para compras futuras, indenizações, exigências de garantias bancárias e ainda a emissão de um bônus por desempenho (BRAUER e DUNNE, 2011; IFBEC, 2015). Por outro lado, em vez de penalidades, pode haver cláusulas de melhores esforços, de modo a incentivar o cumprimento das obrigações por parte da empresa contratada (ERIKSSON, 2007).

Conforme o Fórum Internacional de Conduta Ética de Negócios (IFBEC da sigla em inglês) para a Indústria Aeroespacial e de Defesa (IFBEC, 2015), *offsets* podem ser entendidos como arranjos recíprocos entre os governos e as empresas privadas. Geralmente, um governo comprador exige da empresa estrangeira vendedora o

compromisso, mediante obrigação de *offset*, de um montante como proporção do valor do contrato principal da compra, para reinvestimento na economia doméstica, ou em vez disso, a obrigação de realizar um trabalho ou projeto específico.

O IFBEC ainda apresenta a definição de *offset* utilizada pela OMC, representada por uma condição ou compromisso que “estimule o desenvolvimento local ou que aumente a conta de balanço de pagamentos da parte compradora, como por meio do uso de conteúdo doméstico, licença de tecnologia, investimento, contracomércio e tratamento similar ou de requisito” (IFBEC, 2015, p. 7).

Offsets representam uma forma de ampliar os benefícios do país comprador de um determinado bem ou serviço. Com isso, as transações tornam-se mais aceitáveis do ponto de vista econômico e não financeiro, uma vez que podem não afetar diretamente o Balanço de Pagamentos das nações envolvidas. Caracterizam-se como uma espécie de *mais valia* proporcionado ao país importador (LIMA NETO, 2012). Contudo, ressaltam-se os *offsets* que estipulam a obrigação de o país vendedor adquirir uma *commodity* como uma compensação ao governo importador do bem ou serviço original. Esse caso é um exemplo em que há um possível impacto direto no Balanço de Pagamentos dos países.

De acordo com Pimentel (2015, p. 45) “compensações (*offset*) são uma modalidade de troca ou prática compensatória ou comércio recíproco (*countertrade*) no comércio internacional”. Representam um modo de importação de tecnologias que não estão disponíveis normalmente, uma vez que o mercado que envolve produtos ou serviços de maior complexidade tecnológicas são mais sujeitas às falhas de mercado.

Em geral, uma das partes fornece bens, serviços ou outros valores econômicos, enquanto que a outra parte, em compensação, realiza a compra também de bens, serviços, tecnologia e demais produtos. Há, ainda, uma relação entre os contratos de fornecimento nas duas direções. As compensações representam uma espécie de “comércio recíproco que envolva a oferta de bens de elevado valor ou sofisticação tecnológica e podem incluir a transferência de tecnologia e *know-how*, a promoção de investimentos e a facilitação do acesso a um mercado particular” (PIMENTEL, 2015, p. 47). Assim, os *offsets* também podem ser entendidos como uma “promessa ou compromisso feito por um vendedor ao comprador, a fim de ganhar o negócio” (BROECKER e BERALDI, 2017, p. 4).

Outra característica importante nas operações dos acordos de compensação é

a contabilização dos benefícios em créditos de *offset* de modo a valorar esses instrumentos em termos das obrigações geradas pela aquisição (CORREA, 2017). Essa conta envolve um fator multiplicador que é "aplicado ao valor nominal de certas transações para calcular o valor do crédito de compensação, que será efetivamente abatido da obrigação acordada" (PIMENTEL, 2015, p. 52). Em muitos casos, o valor nominal é atribuído pela empresa contratada, e aceito pelo país contratante, a cada transação de *offset*, ou seja, é estabelecido de maneira mútua entre compradores e vendedores. Assim, com a aplicação do fator multiplicador, resulta-se no crédito de compensação a ser reconhecido quando da sua concretização. O multiplicador pode variar entre índices baixos, como 0,1, até valores mais altos, como 5, 6 ou mais (BRAUER e DUNNE, 2011).

Os fatores multiplicadores são utilizados pelos países importadores para envolver as empresas estrangeiras em atividades de interesse ao desenvolvimento econômico e industrial. Para as empresas, os créditos de compensação reduzem os valores de suas obrigações. Apesar disso, há uma tendência de diminuição do uso e dos valores dos multiplicadores nos últimos anos (BRAUER e DUNNE, 2011; PIMENTEL, 2015).

Mediante esses multiplicadores, as empresas vendedoras podem obter créditos de *offset* que excedem o valor de suas obrigações em determinado país e serem utilizados em futuras negociações, formando, assim, um banco de créditos de *offsets* (IFBEC, 2015).

1.2 Tipos e formas de *offsets*

Há dois principais tipos de *offset*, diretos e indiretos, que dizem respeito ao modo como o acordo de compensação está relacionado ao objeto do contrato principal firmado entre o comprador e o vendedor.

A Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica faz a seguinte diferenciação:

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, 2005b, p. 10)

Offsets classificados como diretos são aqueles que envolvem tecnologia e / ou

produção diretamente relacionada ao produto adquirido. Por exemplo, a produção de parte de um avião é transferida para o país comprador do equipamento. Já os indiretos abrangem transferências de tecnologia, produção ou outros projetos inovadores não relacionados ao produto que está sendo comprado. Por exemplo, em troca de um acordo de um governo estrangeiro para comprar um caça a jato feito nos Estados Unidos, o produtor norte-americano do caça tem a obrigação de indicar uma empresa nos Estados Unidos que comprará um produto, não relacionado ao caça, de uma empresa no país estrangeiro importador (HERRNSTADT, 2008).

No caso dos *offsets* diretos, eles estão limitados aos produtos fornecidos pelas empresas estrangeiras, que transferem conhecimento e trabalho para a indústria do país importador. Já os *offsets* indiretos "oferecem uma gama maior de possibilidades de áreas de atuação, inclusive em outros setores da economia, não sendo necessário transferir conhecimento relacionado às competências do fornecedor" (CORREA, 2017, p. 30).

De acordo com os resultados do estudo sobre os *offsets* da indústria de defesa dos países europeus, Erikson et al. (2007) estimam que 40% dos *offsets* são diretos, 35% são militares indiretos e 25% são indiretos de uso civil. Porém, chama a atenção que países com uma base industrial de defesa menor ou que têm uma baixa capacidade de absorção de tecnologia tendem a se utilizar mais dos *offsets* civis indiretos. Além disso, há uma maior facilidade em se fornecer *offsets* indiretos, que normalmente não estão relacionados com setores de complexidade tecnológica, do que os diretos.

Uma justificativa para o uso de uma transação comercial com *offset* direto, é que o principal benefício econômico "surge do seguro que ela oferece contra o risco de uma contingência futura; um mercado de seguro contra uma contingência adversa pode não existir" (KANNIAINEN e LEHTONEN, 2017, p. 4).

Quanto aos *offsets* indiretos, Medeiros (2016) aponta três justificativas para seu uso. Primeiro, tem o efeito de uma desvalorização cambial ao obrigar, a empresa estrangeira, a venda de um produto (por exemplo, uma *commodity*) no mercado internacional. Outra justificativa, é a possibilidade de contornar a escassez de reservas internacionais do país contratante, diminuindo a dificuldade de financiamento das importações. A terceira, é a promoção de produtos subsidiados ou a prática de *dumping*, sem, contudo, se sujeitar às penalidades previstas pela Organização Mundial do Comércio, uma vez que as transações não monetárias são mais difíceis

de rastrear e serem passíveis de denúncia por parte de outros países.

Madanski e Georgiev (2017) ao analisarem a legislação de diversos países concluem que os *offsets* são basicamente divididos em dois tipos envolvendo diversas formas de instrumentos compensatórios:

1. *Offset* direto: Essas transações são implementadas pelo exportador no interesse pelo desenvolvimento da base tecnológica de defesa-industrial mediante a implementação de projetos de *offsets* ou programas de *offsets*, imediatamente conectado com o fornecimento de produtos de defesa e sua subsequente exploração pelas forças armadas do estado importador. O objeto dessas transações é armamento e equipamento militar e em geral assume a forma de produção sob licença, transferência de tecnologia, investimentos, assistência creditícia, treinamento, joint ventures, subcontratação e outras.
2. *Offset* indireto: Essas são transações, às quais não estão conectadas diretamente com o fornecimento dos produtos de defesa. O objeto dessas transações é a entrega de bens e serviços, que não estão conectados com os produtos militares dentro da estrutura de um acordo comercial e normalmente assume a forma de produção sob licença, transferência de tecnologias, investimentos, assistência creditícia, treinamento, compras e outras. (MADANSKI e GEORGIEV, 2017, p. 9).

Nessa mesma linha, no Brasil, conforme o inciso III do artigo 2º do Decreto nº 7.546/2011 da Casa Civil, são relacionadas as seguintes formas de *offsets*:

[...] (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).

Há diversos conceitos provenientes da literatura relacionados a *offset* que se confundem com as diversas formas em que eles podem ocorrer. É possível que as transações se tornem mais complexas ao envolver modos complementares às transferências de tecnologias e produção, como é o caso, por exemplo, das subcontratações, produção sob licença, investimentos e coprodução (HERRNSTADT, 2008). No Quadro 2 são apresentadas diversas formas de *offsets* e suas respectivas definições:

Quadro 2 - Formas de *Offsets*.

<i>Bundling</i> (venda associada)	Acordo de compensação por meio do qual o Estado comprador demanda da empresa exportadora que forneça algum produto correlato ao negociado, porém de origem distinta.
<i>Buyback</i> (recompra)	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. Ocorre, ainda, quando o fornecedor investe na instalação de fábrica no outro país, recompra parte dessa produção.

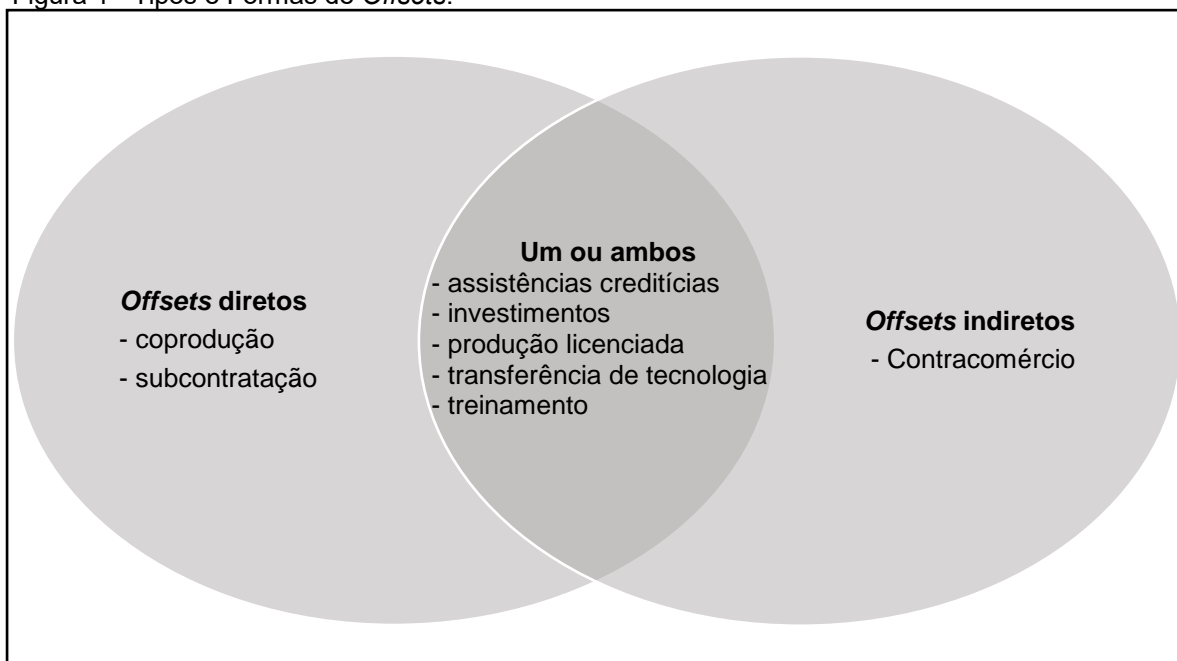
<i>Turn-key contract</i>	Envolve a construção total de um projeto, que pode ser a construção de uma fábrica ou a produção de um bem. O vendedor é o responsável pelo estudo de viabilidade, design, projeto de produto, engenharia de fábrica, fabricação de equipamentos, gerenciamento de construção, comissionamento e treinamento. Posteriormente, o projeto ou o produto é entregue ao cliente.
<i>Product-in-hand</i>	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.
<i>Barter</i> (troca)	Troca direta de bens e serviços, concluída de forma quase simultânea, substituindo total ou parcialmente o pagamento em dinheiro. No contexto de <i>offsets</i> , é uma maneira de desmonetizar uma transação. O governo comprador muitas vezes paga por meio de matérias-primas.
<i>Counterpurchase</i> (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. Em geral, envolvem produtos manufaturados.
Produção sob licença	Acordo comercial entre uma empresa do país exportador e outra do país importador, mediante o qual é proporcionado o acesso a tecnologias de produção e <i>know-how</i> . Em geral, compreende a produção de partes, de componentes e de sistemas completos de produtos bélicos. É acompanhada de uma licença de produção e/ou comercialização.
Coprodução	Transações baseadas em acordos de governo a governo autorizando a transferência de tecnologia para permitir que empresas estrangeiras fabriquem total ou parcialmente artigos de defesa. Os acordos permitem que o governo ou o produtor obtenham a informação técnica necessária relativa à produção.
Subcontratação	O subcontratado realiza a produção peças, componentes e a montagem dos equipamentos fora do território do país do fornecedor. Não é vinculada à provisão de licenças de informação técnica ou transferência tecnológica, mas executada por meio de acordo comercial direto entre a subcontratada e o produtor do país exportador.
Investimentos	Na maioria das vezes, esse tipo de investimento está na forma de participações de capital, expansão de subsidiárias ou estabelecimento de joint venture em um país estrangeiro
Assistência creditícia	Inclui empréstimos diretos, empréstimos de corretagem, garantias de empréstimos e assistência para obtenção de condições de pagamento favoráveis, adiamento e juros mais baixos.
Transferência de Tecnologia	Envio de tecnologias, resultantes do acordo de compensação. Podem ocorrer sob a forma de atividades de pesquisa no exterior, prestação de assistência técnica a empresas, qualificação de pessoal, fornecimento de dados técnicos, integração de maquinário e equipamentos, uso conjunto de licenças, de patentes e de outras atividades.
Treinamento	Treinamento do pessoal relacionado à produção, à manutenção ou ao uso do equipamento adquirido.
Assistência à exportação	Auxílio na inserção de produtores locais em cadeias de fornecimento internacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Taylor (2004), Balakrishnan (2007), Lambrecht (2012), Medeiros (2016), Madanski e Georgiev (2017) e Correa (2017).

Coprodução e subcontratação são formas exclusivas de *offsets* diretos, enquanto que contracompras há somente como *offsets* indiretos. Já assistências creditícias, investimentos, produção licenciada, transferência de tecnologia e treinamento são alguns exemplos de formas de *offsets* que podem ser diretos ou indiretos (BROECKER e BERALDI, 2017). A Figura 1 demonstra os tipos e as formas

de transações comerciais de *offsets*.

Figura 1 - Tipos e Formas de *Offsets*.



Fonte: Broecker e Beraldi (2017).

Offsets de coprodução, produção sob licença, subcontratação e investimentos estão relacionados com as práticas de conteúdo local, que são normalmente usadas para deslocar carga de trabalho do estado desenvolvedor para o país importador (LAMBRECHT, 2012).

Arranjos de coprodução, que são baseados em acordos de governo a governo, usualmente dependem da assinatura de documentos oficiais entre órgãos governamentais (Cartas de Oferta e Aceite, Memorandos de Entendimento). Já os acordos que envolvem subcontratação "baseiam-se em explorar competências já existentes na base industrial do comprador, em lugar de buscar criá-las" (MEDEIROS, 2016, p. 33).

A transferência de tecnologia é uma das principais formas utilizadas para justificar a contratação de *offsets*. Ocorre quando uma empresa doméstica, do país comprador, recebe a tecnologia da fornecedora estrangeira, em geral mediante a transferência de conhecimento e habilidade técnica (LAMBRECHT, 2012). Muitas vezes, ela gera a expectativa de que haverá uma profunda mudança na instalação e na capacidade produtiva da indústria do país importador. Entretanto, para que tenha efeitos positivos, a transferência depende da capacidade de absorção desse país, o que engloba não apenas o nível de conhecimento (*know how*) mas também o grau da

capacidade técnica (*know why*) existente.

O sucesso da absorção, segundo Matthews (2004), depende de três fatores críticos presentes no país importador: i) possuir uma força de trabalho instruída e altamente treinada; ii) existir uma base industrial diversificada, inovadora e integrada, formada por empresas de alta tecnologia; e iii) ter a capacidade de envolver, de modo dinâmico, as tecnologias domésticas, mas com garantias aos direitos de propriedade intelectual.

No que diz respeito ao conceito de contracomércio (*countertrade*), alguns autores aludem que os *offsets*, juntamente com o *barter* (troca) e a contracompra, é mais uma de suas modalidades (BALAKRISHNAN, 2007; PIMENTEL, 2015). Entretanto, Lambrecht (2012) destaca que contracomércio é uma forma de *offset* que consiste em três práticas distintas: troca (*barter*), contracompra (*counterpurchase*) e recompra (*buyback*).

O contracomércio representa uma forma de *offset* indireto, pois se caracteriza como uma permuta de bens e serviços não relacionado com o objeto do contrato principal. Outro atributo de *countertrade* é a natureza não monetária, integral ou parcial, das transações realizadas. Além das justificativas já mencionadas para o uso dos *offsets* indiretos, uma razão para a utilização de contracomércio é o potencial para criar demanda e mercados não existentes ou menos lucrativos sem ele. Servem também para transpor barreiras comerciais impostas pelos governos internacionais, exercendo uma estratégia para a promoção de produtos ou de um setor econômico no comércio mundial (MEDEIROS, 2016).

Ressalta-se, ainda, que o valor dos fatores multiplicadores dos créditos dos *offsets* varia de acordo com a formas utilizada na transação. Assim, o governo comprador pode influenciar os fornecedores a oferecerem uma determinada forma de *offset* de acordo com seu interesse. Contracompras, assistência à exportação e investimento diretos, que são formas mais simples e não necessitam de uma estrutura industrial desenvolvida, geralmente contam com fatores multiplicadores menores. De outro modo, fatores multiplicadores maiores são aplicados quando é fundamental a existência de uma base industrial consolidada, em que os *offsets* envolvem as práticas de conteúdo local e a capacitação tecnológica produtiva de equipamentos e bens de capital (CORREA, 2017).

1.3 Objetivos desejáveis dos *offsets*

Os governos importadores se utilizam da política de compensação porque é

uma maneira conveniente de obter e alcançar múltiplos objetivos. Esses objetivos incluem a aquisição de novas tecnologias e capacidades, o apoio a setores-chave, o acesso a novos mercados, a geração de receitas de exportação e a formação de alianças estratégicas com empresas multinacionais. Os *offsets* são politicamente atraentes, em grande parte porque os benefícios esperados são mais visíveis do que os custos. Além disso, em contextos em que as transações envolvem riscos elevados, a utilização do *offset* é um modo de ajudar a efetivação do intercâmbio comercial entre os países (TAYLOR, 2004).

Por meio dos acordos de *offsets*, o país comprador visa compensar os custos de importação, sobretudo nas aquisições de grande valor. Mas, segundo Brauer e Dunne (2011) há diversos outros objetivos, dependendo de cada governo, para usar *offsets* em suas compras. Por exemplo, tornarem mais especializadas certas áreas de produção interna de armamentos, assegurar nichos de mercados competitivos para os produtos de defesa, promover o desenvolvimento econômico, aprimorar o sistema interno de armamentos e transferência de tecnologia dadas a geopolítica do país e, ainda, participar de forma mais ampla no mercado industrial globalizado.

Desse modo, alguns estados nacionais utilizam *offsets* como meio para obter oportunidades comerciais que possam promover ou acelerar o desenvolvimento econômico (IFBEC, 2015). Por isso, atualmente, são bastante utilizados pelos países emergentes, sobretudo nos setores de capital-intensivo (TERZIEV, 2017).

A geração de empregos, a criação de novas formas sustentáveis de trabalho, a transferência de tecnologia como componente da prosperidade econômica e a redução dos custos com as aquisições de armamento militar são exemplos de expectativas formadas pela aplicação de acordos de *offsets* (BRAUER e DUNNE, 2011). A utilização de *offsets* na forma de transferência de tecnologia é amplamente demandada pelos países importadores, sendo uma forma de garantir “que o valor criado ultrapasse apenas as transferências financeiras” (FURTER, 2014, p. 51), além de obter uma tecnologia ou inovação tecnológica para ser utilizada pela base industrial doméstica (AFFONSO, 2011).

A utilização dos *offsets* representa uma busca por maior eficiência, pelos países emergentes, para a obtenção de tecnologias antes inacessíveis. Isso porque os *offsets* “fornecem uma oportunidade para a nação importadora se engajar em atividades, as quais, de outra forma, seriam impossíveis ou muito dispendiosas de se aderir” (MARKOWSKI e HALL, 2014, p. 149). Em mercados que prevalecem a baixa

competitividade e com assimetria de informação, como os setores de alta complexidade tecnológica, há maiores custos de transação para os compradores, devido à elaboração de contratos associados às suas posteriores fases de execução e de monitoramento. Os acordos de *offset* podem, desse modo, reduzir esses custos (TAYLOR, 2003).

Assim, os *offsets* costumam ser utilizados pelos governos nacionais de forma a justificar, perante a população e à opinião pública, os gastos com as aquisições de grande vulto, cujos maiores benefícios seriam a redução de custos e a manutenção de recursos no próprio país, além dos ganhos sociais e tecnológicos (BRAUER e DUNNE, 2011; CORREA, 2017).

Além do apoio público aos projetos dispendiosos, complexos e de longo prazo, Lima Neto (2012) expõe como demais razões para a exigência de contrapartidas dos fornecedores estrangeiros, por parte dos governos nacionais: o equilíbrio do Balanço de Pagamentos; capacitação de recursos humanos; desenvolvimento de setores específicos da indústria nacional; redução de riscos; estabelecimento de redes de contato; e alternativas potenciais em tempos de crise.

Ao considerar a perspectiva do setor privado, formado principalmente pelos fornecedores internacionais, essas empresas possuem diversas motivações e interesses em oferecer *offsets* aos países, de acordo com suas estratégias de mercado. Destacam-se, como principais razões, a necessidade de desenvolvimento de novos mercados e de se aumentar o potencial de vendas e de lucros, a busca no atendimento das necessidades do cliente e o fortalecimento da posição competitiva (LIMA NETO, 2012). Ainda, em países em que é obrigatória a contratação de *offsets* em decorrência de aquisições internacionais, a empresa exportadora que não assumir o compromisso de compensação junto ao importador dificulta sua própria participação no processo licitatório (MEDEIROS, 2016).

Via de regra, há dois tipos de benefícios gerados pelos *offsets*, os requisitos diversos e a política de conteúdo local (CORREA, 2017). Os primeiros servem para ampliar a oferta dos produtos e serviços no mercado doméstico que não são normalmente encontrados, mediante o fornecimento de equipamentos e softwares, por exemplo. Já a política de conteúdo local¹, "objetiva a substituição de importações

¹ Por outro lado, grande parte da literatura demonstra que as políticas de conteúdo local não são benéficas, a não ser para o setor contemplado, levando a prejuízos econômicos nacionais e perda de bem-estar social. Como exemplo, citam-se Grossman (1981), Kim (1997), Belderbos, Jie-A-Joen e Sleuwaegen (2002) e Messa (2017).

e cria uma demanda na cadeia produtiva nacional por produtos e serviços" (CORREA, 2017, p. 30). Nessa modalidade incluem-se as contracompras, investimentos estrangeiros diretos, produção sob-licença e subcontratação. Ainda, podem incluir a "montagem de produtos finais que teriam sido montados em outro lugar, ou atraindo o design e o know-how tecnológico do fornecedor para desenvolver projetos locais ou capacidades de P&D" (MARKOWSKI e HALL, 2014, p. 151).

Nos países com governos que têm um papel voltado para o desenvolvimento econômico e para a promoção do crescimento industrial, *offset* pode ser um elemento de uma política industrial nacional. Assim, diversos setores podem ser contemplados com a política de compensações, tais como, defesa e segurança nacional, energia, telecomunicações e transporte (FURTER, 2014).

O objetivo para a utilização de um acordo de *offset* pode variar dependendo do grau de desenvolvimento do país. No caso específico do setor de defesa nacional, Affonso (2011) relata as seguintes motivações que um determinado país pode ter ao contratar um *offset*:

De maneira geral, os países mais desenvolvidos, com indústrias de defesa estabelecidas, procuram utilizar o poder de compra para direcionar os *offsets* para garantir carga de trabalho ou aporte de novas tecnologias para suas empresas de defesa nacional. Os países com economias recém-industrializadas utilizam o poder de compra para exigir compensações relacionadas, precipuamente, à transferência de tecnologia e inovações tecnológicas. Os países em desenvolvimento, com economias menos industrializadas, buscam, geralmente, por meio do *offset* indireto, propiciar condições para o estabelecimento de empresas na área de defesa e construir a sua infraestrutura básica. Em muitos casos, um governo pode selecionar um tipo de *offset* por razões políticas ou de segurança, ao invés de um critério *economic rationale* (AFFONSO, 2011, p. 4).

Ainda quanto aos acordos de compensação relacionados à defesa nacional, Kanniainen e Lehtonen (2017) examinam a racionalidade econômica que os países possuem para demandar *offsets*, utilizando modelo teórico de decisões em três estágios: i) o país comprador determina os requisitos de *offsets*; ii) o preço é definido no processo de barganha com o país exportador; e iii) o país importador decide a quantidade de equipamentos de defesa que será comprada. Além dos efeitos diretos proporcionados ao se garantir a instalação industrial e serviços adicionais para a manutenção dos equipamentos de defesa, o fortalecimento da indústria doméstica gera transbordamentos, com impacto "indireto na segurança nacional, uma vez que a transferência de tecnologia fortalece a capacidade operacional da economia" (KANNIAINEN e LEHTONEN, 2017, p. 6).

Como a definição ótima do *offset* depende das expectativas relacionadas ao preço futuro e à escala da aquisição, os autores utilizam o método da indução retroativa. Assim, na terceira fase, verifica-se que a escala da compra é diretamente proporcional à eficiência dos equipamentos para a segurança nacional e ao *offset*. Por outro lado, tem relação negativa com o custo social da aplicação de fundos públicos e com o preço do contrato de compra. Além disso, o acordo de compensação desempenha um papel importante na manutenção da defesa nacional, por se tratar de um mecanismo de segurança para melhores aquisições de armamentos².

Na segunda fase, ocorre a negociação do preço entre os dois países. Por meio do estudo da forma generalizada da solução de barganha de Nash³, é demonstrado que o preço depende da eficácia dos materiais de defesa, do nível do poder de barganha, do custo pelo uso de recursos públicos e da sensibilidade do comprador ao preço. Com isso, o custo do *offset* é capitalizado no preço da aquisição e recai sobre o país comprador, ou seja, “não há almoço grátis”.

Com essas expectativas de preço e da quantidade a ser adquirida, no primeiro estágio é estabelecido o requisito ótimo do *offset* a ser demandado pelo país comprador:

Ao buscar o requisito ideal de *offset*, um país precisa equilibrar os ganhos de bem-estar decorrentes do efeito da proteção e os efeitos fiscais adversos resultantes, já que o incentivo para uma aquisição em escala maior resulta em aumento do custo tributário. Um alto custo social das finanças públicas tende a exigir *offset* superior, enquanto o incentivo para reivindicar uma alta compensação é aliviado quando a eficácia da entrega e do *offset* na criação da segurança nacional é alta (KANNIAINEN e LEHTONEN, 2017, p. 22).

Em um mercado sofisticado, imperfeito, estratégico e com tecnologias diferenciadas, como é o setor de defesa nacional, os acordos de compensação são bastante utilizados, pois o processo de barganha gera ganhos de eficiência aos parceiros comerciais. Ao se reconhecer o *offset* num contexto competitivo, há uma troca eficiente em que o governo importador adquire o que deseja, e a renda direcionado ao produtor é limitada.

² Kanniainen e Lehtonen (2017) demonstram que a segurança nacional é estritamente convexa na transação de *offset*.

$$\frac{\partial^2 S}{\partial q^2} > 0$$

onde S é a função de produção da segurança nacional, e q representa o valor da obrigação de *offset*.

³ “A solução refere-se como uma solução de barganha de Nash [...]. Esta é uma solução Pareto eficiente para um jogo de barganha de Nash. Neste jogo, a solução consiste em cada jogador obter o payoff do seu status quo (isto é, o payoff não cooperativo) e uma parte adicional dos benefícios que surgem da cooperação. Muitas aplicações do processo de barganha de Nash permitem diferenças no poder de negociação” (KANNIAINEN e LEHTONEN, 2017, p. 15).

1.4 *Offset* e controvérsias quanto ao seu uso

Apesar dos objetivos e benefícios apresentados pelos governos para justificar a contratação de acordos de *offset*, na literatura há um grande debate acerca da efetividade desses instrumentos como fomentadores do desenvolvimento tecnológico, industrial e econômico. Magahy, Cunha e Pyman (2010) ressaltam as ineficiências, os altos custos para o país importador e os usos inadequados dos recursos gerados pelos *offsets*. Além disso, pesquisas demonstram baixa comprovação acerca da eficiência dos *offsets*, em geral devido à escassez ou inexistência de dados disponíveis para as pesquisas (PLATZGUMMER, 2015).

Existem pelo menos duas escolas distintas: a dos autores a favor das práticas de *offsets*, normalmente provenientes dos países em desenvolvimento; e a dos críticos dos acordos de compensação, em geral dos países desenvolvidos, que para eles os *offsets* são "distorcedores de mercado e ineficientes em seu objetivo de transformar a capacidade científico-tecnológica do Estado que os exige" (MEDEIROS, 2016, p. 14).

Não há um consenso sobre os benefícios líquidos de um *offset* para o país comprador. "Os benefícios percebidos com a aquisição de contracomércio, embora politicamente atrativos, são difíceis de serem verificados empiricamente" (TAYLOR, 2012, p. 16). Essa dificuldade se deve ao fato de os benefícios serem distintos daqueles da atividade econômica sem a intervenção governamental e diluídos durante um longo período, além da dificuldade para calcular o custo de oportunidade derivado de um acordo de compensação (Taylor, 2012).

Há também outras críticas normalmente verificadas nas formas de contracomércio. Segundo Brauer (2004), um problema ocorre nos casos de *offsets* indiretos, em que o país vendedor tem a obrigação de comercializar produtos primários da nação importadora. Isso caracteriza uma tentativa de disfarçar a ineficiência e forçar a entrada de um produto não competitivo no mercado mundial. Também, há o fato de *offsets* não criarem comércio, mas apenas um deslocamento das transações, tendo em vista a imposição ao país fornecedor de obter os produtos do país beneficiário do *offset*, deixando de importar o mesmo tipo de produto de um terceiro país. Com essa transferência comercial, existe a possibilidade de prejudicar mercados em outros lugares.

Nos casos em que é obrigatório um acordo de compensação devido a uma aquisição governamental, há uma limitação no processo de negociação, podendo

ocasionar deseconomia de escopo e de escala ao país comprador. Com uma negociação mais flexível e sujeita às regras do livre mercado, haveria a possibilidade de contratar outra empresa para fornecer o bem ou serviço de modo mais eficiente do que a obrigação de *offset* contratada (TAYLOR, 2004). As críticas aos *offsets* ressaltam o caráter antiliberal desses instrumentos de compensação (MARKUSEN, 2004). Em que pesem serem utilizados para tentar neutralizar a natureza anticompetitiva das compras governamentais em determinadas atividades produtivas, a atuação dos governos ao contratar *offsets* pode gerar ineficiência econômica e ocasionar falhas de mercado⁴.

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. (MEDEIROS, 2016, p. 25).

A comprovação da existência de benefícios obtidos pelos *offsets* é incerta. "Como em qualquer política ligada à inovação, nas quais os benefícios são difíceis de serem medidos, levanta-se rotineiramente a hipótese de que as atividades contabilizadas aconteceriam de qualquer forma, sem a presença dos *offsets*" (CORREA, 2017, p, 34).

Outros estudos não demonstram que os objetivos apresentados pelos governos, para justificar a contratação de *offsets*, foram efetivamente alcançados. Para Brauer e Dunne (2011), ao avaliar acordos de *offsets* ligados ao setor de armas em diversos países, não há evidências de que ajudaram a diminuir os custos com as aquisições de armas, a estimular e a transferir tecnologias aos demais setores econômicos das atividades civis e a criar novas formas de emprego.

A política para o desenvolvimento industrial, que um governo promete fomentar ao contratar *offset* de uma empresa estrangeira, depende da capacidade de absorção de tecnologia do país (LAMBRECHT, 2012; MATTHEWS, 2004). Porém, nem todos

⁴ Matthews (2004) assinala cinco ocorrências no comércio internacional que afetam a competição perfeita e o livre mercado: 1) barreiras no acesso a mercados consumidores; 2) alta diferenciação de produtos, cada vez mais distintos e customizados; 3) regras sobre a utilização de patentes e proteção à propriedade intelectual; 4) grande mobilidade de capital entre os Estados; e 5) formação de monopólios, oligopólios e cartéis.

os países têm a capacidade técnica ou o nível de conhecimento exigido para serem autossuficientes em determinados setores econômicos (IFBEC, 2015). Isso pode limitar a eficácia do *offset* quanto ao objetivo proposto para o seu uso. Sobre a transferência de tecnologias, os críticos dos *offsets* apontam estes como instrumentos de repasse, por parte das empresas multinacionais aos países contratantes, de tecnologias obsoletas, ou ainda, de conhecimentos básicos de produção, sem conter um nível de sofisticação mais elevado (CORREA, 2017).

Apesar disso, um acordo de compensação pode ser um instrumento para se dividir os riscos derivados da incerteza sobre a qualidade dos itens adquiridos. Assim, dependendo do tipo de *offset*, a firma estrangeira, ao ser obrigada a comprar peças e equipamentos produzidos nacionalmente, terá um incentivo em não transferir tecnologia obsoleta aos países importadores (PLATZGUMMER, 2015).

No caso da aquisição de armamentos, o governo demandante encontra-se em um dilema: se desenvolve seus produtos e componentes internamente, ou se realiza compras *off-the-shelf*⁵.

Desenvolvimento doméstico poderia, teoricamente, fortalecer a base industrial de defesa doméstica, garantir empregos e conhecimento tecnológico, e satisfazer as necessidades específicas das forças armadas. Mas é também a opção mais cara. Por outro lado, compra *off-the-shelf* significa obter um sistema que foi desenvolvido para as necessidades das forças armadas de outro país, gerando emprego estrangeiro, e carregando consigo um perigo para o fornecimento seguro de peças sobressalentes e assistência técnica. Mas esta última opção é, talvez, significativamente mais barata. (PLATZGUMMER, 2015, p. 2-3).

Acerca dos custos adicionais dos *offsets*, pesquisas estimam que os custos administrativos sozinhos elevam entre 7% a 10% o valor de um acordo de compensação em relação do que seria uma aquisição do tipo *off-the-shelf* (BRAUER e DUNNE, 2011). Correa (2017) relaciona outros estudos em que ocorreram sobrepreços significativos nas aquisições ocasionados pela contratação de *offsets*⁶.

Uma característica dos mercados que geralmente envolvem as aquisições governamentais é a combinação da presença de poucos vendedores e compradores, tipicamente criando monopsônios, oligopsônios e oligopólios (TAYLOR, 2012). Esses mercados anticompetitivos ocorrem, por exemplo, nos setores de defesa nacional,

⁵ Tipo de compra em que o exportador fornece o produto já acabado ao Estado comprador.

⁶ “Um estudo conduzido pela empresa *Price Waterhouse Consulting* (PWC) sobre o caso holandês chegou a um valor próximo de 3% [...] a Bélgica teve de pagar de 20 a 30% a mais em suas aquisições por causa dos *offsets*. No Japão existem relatos que o país pagou um sobrepreço de pelo menos 50% na maioria dos sistemas e em alguns casos mais do que 100% [...]” (CORREA, 2017, p. 33).

aeroespacial, bens de capital e telecomunicações. Nessas atividades econômicas, é normal haver uma grande complementaridade entre os produtos. O arranjo de bens e serviços complementares pode apresentar uma eficiência de Pareto para as partes envolvidas. Pelo lado do demandante, podem compensar os preços mais elevados que são praticados nas aquisições de produtos em um mercado não competitivo. Pela ótica dos fornecedores, estes podem alcançar economias de escala e de escopo⁷ em suas linhas de produção.

Entretanto, ainda segundo Taylor (2012), acordos de *offsets*, que demandem capacidades além daquelas que uma empresa é capaz de suportar, podem sujeitá-la a deseconomias de escopo. "Acordos de contracomércio mal concebidos e *offsets* indiretos são mais suscetíveis de sofrerem dessas deseconomias e de aumentos dos custos de transação" (TAYLOR, 2012, p. 18).

A presença de informações assimétricas e incompletas é outro ponto de destaque nos setores econômicos de alta complexidade e de reduzido número de empresas fornecedoras dos bens e serviços. Nesse cenário, podem ocorrer comportamentos oportunistas por parte do fornecedor e possíveis elevações nos custos de transação (TAYLOR, 2012). Omissão de informações fundamentais de desempenho ou manutenção de sistemas e, ainda, cobrança de altas taxas de lucros, são alguns comportamentos que podem resultar dessa assimetria. Isso é potencializado pela dificuldade para a realização, por parte dos órgãos compradores, de comparações com outros contratos internacionais, tendo em vista o alto grau de sigilo e de customização dessas aquisições (BALAKRISHNAN, 2007).

Mas de acordo com Baranowska-Prokop (2009), ao analisar o caso de empresas de países menos desenvolvidos, com a presença de informações assimétricas e incertezas, os *offsets* diretos representam um mecanismo seguro para obtenção de tecnologias mais avançadas, em comparação com uma transação convencional.

Sob a ótica do setor privado, como o interesse primordial são as vendas e os lucros, os "custos de *offsets* são uma ferramenta de marketing, uma forma de criar entusiasmo ou superar a resistência à compra de seus produtos" (DUMAS, 2004). Como as empresas multinacionais fornecedoras e os governos atuam num mercado

⁷ Economias de escala ocorrem quando o custo médio de longo prazo (CMLP) por unidade (Q) reduz quando mais é produzido. Em forma matemática: $\partial \text{CMLP} / \partial Q < 0$. Economias de escopo são alcançadas quando o custo (C) de produzir dois produtos diferentes (y1, y2) juntos é menor que o custo de produzi-los separadamente ($C(y1, y2) < C(y1) + C(y2)$) (Taylor, 2012).

bilateral de oligopsônios, há uma intensa competição entre as firmas para obter negócios com o pequeno número de estados importadores. Taylor (2012) demonstra que esse contexto pode ser verificado sob a ótica do jogo do “dilema dos prisioneiros” exposto na Figura 2.

Figura 2 - Jogo do Dilema dos Prisioneiros na Provisão de *Offsets*.

		Empresa 2	
		Pacote de alto valor	Pacote de baixo valor
Empresa 1	Pacote de alto valor	1, 1	3, 0
	Pacote de baixo valor	0, 3	2, 2

Fonte: Taylor (2012).

A hipótese é que as duas empresas possuem funções de custos similares. Se a Empresa 1 jogar a estratégia “pacote de baixo valor”, a melhor resposta da Empresa 2 é escolher a estratégia “pacote de alto valor”. O mesmo ocorreria se a Empresa 2 escolhesse primeiro. Desse modo, a empresa que escolhesse o “pacote de baixo valor” teria o menor ganho, enquanto a outra, com a estratégia de “pacote de alto valor”, obteria o maior *payoff*. Mas se as firmas coordenassem suas ações, com propostas de pacotes de *offsets* de baixo valor, as duas obteriam o mesmo ganho.

Mas se a Empresa 1 jogar a estratégia “pacote de alto valor”, a melhor resposta da Empresa 2 é escolher a estratégia “pacote de alto valor”. Assim, num equilíbrio de Nash, as empresas oferecerão pacotes de alto valor e terão lucros menores. Conseqüentemente, isso pode afetar os preços das compras governamentais.

Há de se ressaltar que, além da controvérsia existente na literatura sobre a eficácia, eficiência e efetividade, os contratos de *offsets* também se caracterizam por serem extremamente complexos, sigilosos e sem informações precisas sobre os custos incorridos pela empresa estrangeira para a determinação do valor dos bens ou serviços a serem fornecidos a título de compensação.

O processo contábil para a determinação do valor de um *offset* envolve muita complexidade.

Essas práticas contábeis afetam tanto as fases de seleção e de lances de uma licitação. Durante a fase de seleção, uma proposta de *offset* pode ser pontuada em termos de seu custo, ou um valor estimado, conforme determinado por uma fórmula criada pelo governo comprador. Durante a fase de lances, um arranjo de compensação pode ser satisfeito por um fornecedor

que recebe um número especificado de créditos de *offsets*, e não estritamente pelo desempenho. Essa complexidade na adjudicação é exacerbada pelo fato de que os valores e os créditos de *offsets* são às vezes calculados com base em fórmulas especulativas, indefinidas ou arbitrárias, em vez de um preço de mercado medido em moeda. (LAMBRECHT, 2012, p. 18).

Aliás, os benefícios também podem ser ocasionados pelo objeto original da compra, e não pela efetividade dos arranjos de *offsets*. Isso porque, em muitos casos, não há uma distinção clara entre os bens ou serviços contidos no contrato original de aquisição e aqueles provenientes do *offset* (CORREA, 2017).

Uma das críticas acerca da utilização de *offsets in kind*⁸ por parte de um governo, é que se buscam melhorias no pacote do acordo de compensação proposto pela empresa fornecedora, em vez da obtenção de um desconto no preço da aquisição principal de um bem ou serviço (MARKOWSKI e HALL, 2014). Mas devido às falhas dos mercados já apontadas, é "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*" (MEDEIROS, 2016, p. 30).

A flexibilidade dos acordos de compensação permite, principalmente nos casos de *offsets* indiretos, que outras empresas possam atuar como fornecedores dos bens e serviços pactuados em lugar das empresas originalmente contratadas. Esta passa a atuar como uma simples intermediária entre a firma subcontratada e o país importador, sendo que esta relação poderia ocorrer de forma direta (CORREA, 2017). As multinacionais são, na prática, empresas de negócios:

Mas nos últimos anos, as principais empresas expandiram as operações de *offset*, preenchido por negociadores autônomos cujo trabalho é essencialmente o de uma empresa comercial - avaliando as demandas por *offset*, comercializando os produtos de *offset*, construindo fábricas ou trabalhando com fornecedores estrangeiros potenciais, procurando tecnologias transferíveis, treinando gestores e engenheiros de empresas estrangeiras, identificando fontes de créditos, barganhando com compradores sobre compromissos e desempenho, e realizando as tarefas administrativas que comprovam o cumprimento das obrigações (MARKUSEN, 2001, p. 3).

Assim, na seção seguinte será discutido sobre os atores normalmente envolvidos na formulação e na execução dos acordos de compensação.

1.5 Atores

A determinação dos atores que normalmente estão envolvidos nos acordos de

⁸ "Compensação na forma de um produto ou serviço, em lugar de um desconto financeiro" (MEDEIROS, 2016, p. 182).

compensação é fundamental para entender o funcionamento dos processos de elaboração e execução dos contratos de *offsets*. Existe uma grande quantidade de grupos de interesse que exercem influência e interferem na política de *offsets* de um país. "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" (MEDEIROS, 2016, p. 47-48).

O primeiro grupo de atores refere-se aos países importadores do bem ou serviço e que demandam um pacote de *offset*. Os governos desses países são os principais detentores dos supostos benefícios provenientes dos *offsets*, como por exemplo, a preservação das divisas internacionais, a criação de empregos e a transferência de tecnologia (BRAUER, 2004). Apesar dos altos custos inclusos nos acordos de compensação, a atuação dos países objetiva obter o máximo de impactos positivos possíveis, ligados a fatores socioeconômicos, tecnológicos, desenvolvimento industrial, fomento a um determinado setor produtivo, dentre outros (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010; IFBEC, 2015).

O país comprador determina quais as autoridades públicas responsáveis pela definição de guias de orientação e da estrutura da política de *offset* (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010). Normalmente ficam sob a responsabilidade de algum ministério, de uma área do ministério ou, ainda, de outro órgão governamental, que serão os agentes encarregados de tratar dos acordos diretamente com as empresas, dependendo do foco político ou estratégico de cada governo. Por exemplo, no Reino Unido os *offsets* são supervisionados pelo Ministério da Defesa, mas na Índia é atributo de uma área da pasta ministerial correlata. Já na Dinamarca, a gestão dos acordos funciona em um setor do Ministério do Comércio e Crescimento, enquanto a Suíça constituiu um órgão próprio como a autoridade responsável (IFBEC, 2015).

O órgão incumbido de gerenciar os acordos de compensação também orienta as transações dos *offsets*. Essas agências definem os setores e as entidades beneficiárias parceiras dos acordos. Elas, ainda, devem aceitar ou não os multiplicadores adotados nos acordos observando-se os objetivos estabelecidos para a transferência de tecnologia e o desenvolvimento da indústria local (PLATZGUMMER, 2015).

Entretanto, apesar de a literatura considerar o governo como um único ator envolvido com a política de *offset*, diferenciando-o de outros grupos, esse é um conceito que abrange diversos agentes que atuam nas aquisições e no gerenciamento

dos acordos de compensação do setor público (PLATZGUMMER, 2015).

No Brasil, cada Comando Militar possui política e gerenciamento de *offsets* próprios, mas as pesquisas não costumam fazer tal diferenciação (PLATZGUMMER, 2015).

Essa é uma situação típica na literatura; de fato, dos 77 países que usam regularmente *offset* (...), quase 80% possuem agências de compensação que podem ser claramente atribuídas ao Ministério da Defesa (30 países) ou ao Ministério da Economia (31 países), o que implicaria que os atores e as agências estão seguindo objetivos distintos na gestão dos *offsets*. Os demais países apenas começaram a usar *offsets* e ainda precisam definir qual o ramo do governo será responsável, contando atualmente com um sistema combinado, ou são organizados em uma agência especial de relacionamento com o chefe de Estado (por exemplo, Cuba, Marrocos, Coreia do Norte ou Zimbábwe). (PLATZGUMMER, 2015, p. 29).

E mesmo dentro do setor militar, existem diferentes visões acerca dos *offsets*. Uma parte dos militares pode evocar os benefícios de longo prazo que envolvem a transferência de tecnologia para justificar, perante a sociedade, os altos dispêndios com os acordos de compensação. Mas pode haver outra tendência oposta dentro do setor militar que adere "às críticas à eficiência dos *offsets*, desgostar do aumento no preço final que eles acarretam ou desconfiar de oportunismo do empresariado nacional" (MEDEIROS, 2016, p. 49).

A política de *offset* tende a funcionar de acordo com as perspectivas do ministério responsável pela condução, o que pode não estar em consonância com o orçamento destinado a outra pasta ministerial, potencializando impactos não desejáveis sobre os seus objetivos e elevando os custos de suas aquisições (PLATZGUMMER, 2015). "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" (MEDEIROS, 2016, p. 49).

Assim, gestores públicos que integram órgãos devidamente instituídos, com atribuições e funções bem definidas, pessoal qualificado e experiente, como devem ser as organizações que lidam com os acordos de compensação, devem estabelecer uma lógica não competitiva na realização de suas tarefas, apesar dos objetivos conflitantes existentes numa política de *offsets*. No caso, interesses do setor de defesa nacional são diferentes das áreas econômicas governamentais. Porém, os gestores

normalmente são influenciados pela lógica institucional⁹ no qual se encontram (PLATZGUMMER, 2015).

Essa multiplicidade de instituições governamentais atuantes ocasiona o aumento da participação de outros agentes públicos nos processos relacionados aos *offsets*. Servidores públicos, empregados de empresas estatais e políticos provenientes dos poderes legislativo e executivo possuem interesses específicos e também passam a influenciar nas políticas e na elaboração dos acordos de compensação (TERZIEV, 2017).

Por outro lado, na maioria dos países que se utilizam de políticas de *offset*, há "apenas uma única entidade governamental normalmente contendo uma equipe reduzida de aproximadamente cinco a vinte empregados para administrar esses acordos" (PLATZGUMMER, 2013, p. 20).

Outro ator importante é o governo do país da empresa exportadora, que tem de conciliar interesses contrários. Um representado pelo setor fornecedor do *offset*, estimulando a exportação e a obtenção de divisas, e outro composto pelas demais empresas presentes em atividades econômicas não relacionadas com a transação comercial dos *offsets* e que podem ser impactadas negativamente (BRAUER, 2004).

Ainda, as economias de vários países terceiros podem ser afetadas pelas compensações do comércio entre dois países. Ao investir em um país, devido a uma obrigação de *offset*, a empresa multinacional tende a diminuir, ou até não direcionar recursos, a outros países. "Assim, muitos autores argumentam que, incentivando o bilateralismo, as compensações obrigatórias prejudicam os acordos internacionais de livre comércio" (BRAUER, 2004, p. 62).

Já as empresas exportadoras englobam os fornecedores dos equipamentos ou serviços, e que passam a ser responsáveis pela obrigação dos *offsets*. Essas firmas vendedoras definem, em negociação com os representantes governamentais do país comprador, o objeto, a forma de execução e os custos dos *offsets*. Daí a importância para essas empresas em ter o conhecimento adequado sobre as áreas e as autoridades do governo que são responsáveis pelas políticas e implementação dos acordos de compensação (IFBEC, 2015)

As empresas têm como objetivo a execução do projeto com custos de implementação reduzidos (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010). O valor das

⁹ Lógicas institucionais são padrões históricos e socialmente construídos de símbolos culturais e atos, incluindo suposições, valores e crenças, pelos quais indivíduos e organizações dão sentido às suas atividades cotidianas (PLATZGUMMER, 2015).

obrigações de *offset*, pago pelo comprador, é definido em contrato com o governo. Mas as empresas devem ter em mente os custos reais, com ônus para o fornecedor, que podem variar e depender da maneira de como o acordo é cumprido (IFBEC, 2015).

Esse grupo das empresas exportadoras também pode ser subdividido em duas partes interessadas distintas: uma com os executivos e os acionistas, outra com os funcionários dessas empresas.

Do ponto de vista dos executivos e acionistas, os *offsets* podem apresentar desvantagens administrativas e financeiras, uma vez que diminuem os lucros derivados da exportação dos produtos da empresa. Contudo, com as exigências legais de compensação por parte dos governos compradores, os *offsets* "podem transformar-se em um diferencial competitivo [...], deixam de ser condenados e passam a ser defendidos pela classe gerencial" (MEDEIROS, 2016, p. 48). Já pelo lado dos trabalhadores, os representantes sindicais costumam exigir regulamentação governamental para a manutenção de um comércio competitivo, sobretudo no setor de armamentos. Em vários casos, os empregados são contra *offsets* diretos, "especialmente nas formas de coprodução e produção licenciada, com o argumento de que os empregos sejam transferidos para o exterior" (BRAUER, 2004, p. 60).

As empresas exportadoras também contratam "os serviços de outras entidades para definir, negociar e entregar o programa de *offset*, apesar de a responsabilidade final pelo programa será sempre com o responsável pela obrigação do acordo" (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010, p. 13).

Os fornecedores e subcontratados das empresas exportadoras, no entanto, são, muitas vezes, prejudicados devidos aos interesses da gerência e dos trabalhadores das firmas responsáveis pelos *offsets*. A fim de evitar o conflito entre esses dois grupos "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" (MEDEIROS, 2016, p. 48), não contratando, assim, as empresas sediadas no próprio país. Assim, os empregadores, funcionários e demais agentes de potenciais subcontratadas do país de origem são contra os *offsets* (BRAUER, 2004).

As terceiras partes envolvidas são normalmente representadas em três categorias: 1) corretores, que conhecem a conjuntura local e interagem com demais parceiros e as autoridades públicas relacionadas com o *offset*; 2) consultores especialistas nas indústrias locais e ajudam a definir e desenvolver os projetos; e 3)

Empresas terceirizadas ou centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) que fornecem treinamento, tecnologia, e outras ferramentas aos beneficiários (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010). Ou seja, esses terceiros não são os responsáveis pelas obrigações do *offset*, mas são contratados pelas empresas fornecedoras para realizar serviços de consultoria, intermediação comercial, aconselhamento técnico e jurídico, negociações e, ainda, podem subcontratar outras firmas para a execução do programa de *offset* (IFBEC, 2015).

Os beneficiários do programa de *offset* podem ser as empresas locais do país importador, os centros de P&D ou as Forças Armadas, que recebem os pacotes dos acordos de compensação e procuram obter os benefícios desses contratos (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010). Portanto, esse grupo tende a apoiar as demandas por *offsets* pelo país comprador (MEDEIROS, 2016).

As relações entre esses atores ocorrem durante três fases principais. A compra do objeto principal se inicia com a construção dos requisitos por parte do governo importador. Nessa fase, as exigências de *offset* podem ser parte desses requisitos, constantes no contrato de aquisição principal, ou ser um critério de avaliação na seleção da empresa fornecedora. Assim, o país comprador realiza pedido das propostas, que são submetidas pelas empresas exportadoras (IFBEC, 2015).

Posteriormente, o país importador, por meio da agência que possui a prerrogativa de administrar os acordos de compensação, avalia as propostas apresentadas e escolhe a empresa vencedora. Neste momento, as terceiras partes, como consultores e demais intermediários podem colaborar na elaboração dos pacotes *offset* junto à empresa escolhida. Também são identificados os beneficiários domésticos dos *offsets*, normalmente definidos pela empresa exportadora e a agência do governo. Assim, o acordo de compensação é desenvolvido entre as autoridades responsáveis e a empresa ofertante vencedora (IFBEC, 2015).

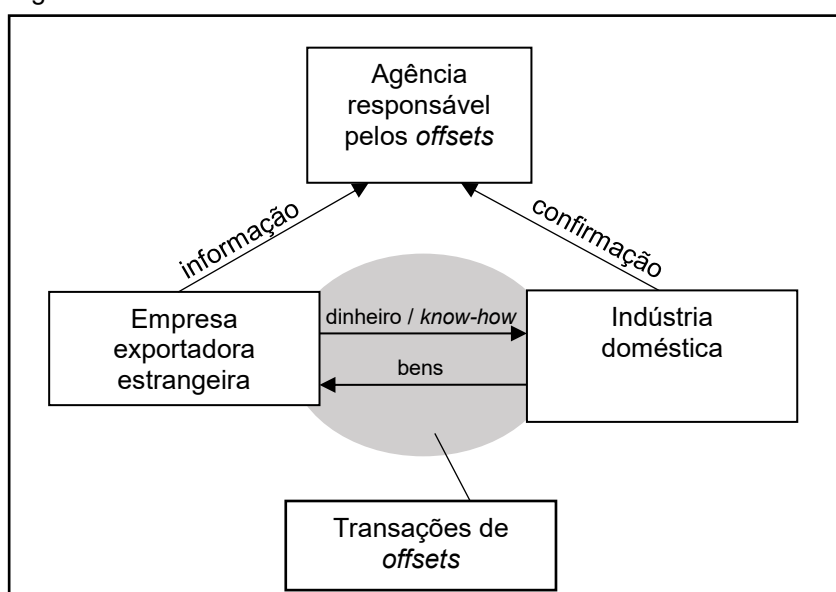
Finalmente, as transações de *offset* são executadas no âmbito do acordo de compensação (IFBEC, 2015). A partir da assinatura do contrato, a empresa exportadora estrangeira “trabalha diretamente com as empresas domésticas para cumprir as obrigações do *offset*” (PLATZGUMMER, 2015, p. 3). É quando também são feitas a análise e a aprovação dos créditos de *offset* sob o monitoramento da agência governamental que regula e avalia a performance dos acordos (IFBEC, 2015; PLATZGUMMER, 2015).

Na execução do *offset*, são fundamentais o monitoramento e o controle por

parte da autoridade governamental. A empresa exportadora deve prestar à agência responsável as informações necessárias para a devida avaliação do cumprimento do acordo, que também é confirmada com base das informações provenientes das entidades beneficiárias locais (PLATZGUMMER, 2015).

A Figura 3 apresenta esse processo entre as empresas estrangeira e doméstica, e o monitoramento realizado pela agência governamental nas transações de *offsets*.

Figura 3 - Processo Básico de *Offsets*.



Fonte: Platzgummer (2015).

Os arranjos que envolvem os *offsets* nas aquisições públicas são influenciados por variáveis econômicas, tais como os custos de transação, preço, qualidade e a política de desenvolvimento, que são levados em consideração pelos funcionários públicos responsáveis pelos acordos de compensação. Entretanto, em estudo realizado por Taylor (2003) para avaliar um modelo empírico sobre a influência dessas variáveis nos processos de seleção de *offsets*, além delas foram identificadas outras variáveis políticas que também impactam esses acordos. O estudo demonstra que “frequentemente os *offsets* são resultado da interação de grupos de interesse, da maximização da burocracia e de comportamento *rent seeking*” (TAYLOR, 2003, p. 996). Dessa maneira, agentes públicos, em alguns casos, podem ser induzidos a selecionar *offsets* que atendam a poderosos grupos apesar das variáveis técnicas e dos riscos existentes.

Assim, tem-se as seguintes questões: a pressão dos grupos de interesse, associado à busca de maximização de benefícios por parte dos servidores públicos e os comportamentos de *rent-seeking* dos atores envolvidos, pode resultar na prática de atos corruptos na elaboração dos *offsets*, em especial naqueles relativos ao setor de defesa nacional? E se isso ocorrer, de que maneira as políticas e os acordos de compensação são afetados pela corrupção? Nos próximos capítulos será apresentada revisão da literatura sobre os aspectos econômicos da corrupção, as suas diferenças e vinculações com o *rent-seeking*, além das relações existentes entre os *offsets* e a corrupção.

2 ASPECTOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO

2.1 Corrupção: definições e características

A corrupção envolve a apropriação indevida de rendas por agentes públicos e privados mediante práticas que influenciam a formulação e implementação das políticas governamentais. Os agentes corruptos buscam o benefício próprio, em detrimento do bem-estar da sociedade.

O conceito de corrupção não é consenso na literatura e depende do momento histórico e da sociedade onde ela ocorre. De acordo com a definição clássica de Nye (1967), a corrupção envolve o desvio das obrigações formais da função pública, para obtenção de ganhos pecuniários ou status com o aproveitamento das relações privadas (pessoais, familiares, grupos privados). Ou, ainda, representa violações às regras estipuladas que previnem a atuação de certos tipos de influência privada, incluindo comportamentos relacionados à suborno, ao nepotismo e à apropriação privada indevida de recursos públicos.

Com esse conceito de corrupção, Nye (1967) procura não incluir padrões morais ou de comportamento sobre a corrupção, que podem apresentar variações em diversos países, sobretudo quando se consideram os grupos de países em desenvolvimento e as economias ocidentais mais desenvolvidas.

Uma definição bastante comum na literatura, sobretudo nos estudos promovidos pela Transparência Internacional (TI) e o Banco Mundial, é a corrupção vista como o abuso do poder de confiança depositado sobre um agente para ganhos privados (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010; DANČÍKOVÁ, 2012; CAMPOS e PEREIRA, 2016; FMI, 2016; WORLD BANK, 2017). Especificamente no setor público, o ganho particular é derivado do abuso do poder ou do cargo ocupado (JONG-SUNG

e KHAGRAM, 2005; FRIED et al, 2010). Além das ações citadas por Nye (1967), as atividades corruptas incluem desvio de fundos, uso inadequado de influências, pagamentos irregulares na contratação pública, extorsão e conluio entre empresas (BOEHM e LAMBSDORFF, 2009; FERREIRA, et al, 2016).

Um conceito alternativo de corrupção, utilizado por Biscay (2006), é a de que ela se apresenta como um poder oculto e influencia as relações de reciprocidade entre as atividades econômica e a política.

A origem etimológica da palavra corrupção é proveniente do verbo latino *corrumpere* (*cum* = com e *rumpere* = romper). Nesse sentido, a corrupção significa a quebra de regras, normas ou padrões estabelecidos, como códigos de conduta moral, social ou administrativa (GARCIA, 2003; BOLL, 2010). Além disso:

[...] é necessário que o agente corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível para si próprio, sua família ou seus amigos. O benefício deve ser visto como uma compensação do ato corrupto. O “*com*” da palavra pode ser entendido como um ato não isolado, dado que é necessário alguém (ou algo) para corromper e alguém (ou algo) para ser corrompido. Por fim, alguém pode começar e concluir um ato de corrupção, sem que haja alguém incitando ou na dependência de suas ações. (GARCIA, 2003, p. 28).

Dentre as definições para corrupção, o que há de comum entre os conceitos é que “ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos e esta relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico *stricto sensu*” (SILVA, 1995, p. 8).

A corrupção ocorre em ambientes onde a riqueza privada e o poder público se sobrepõem, representando a disposição para se realizar pagamentos ilícitos de forma a influenciar os critérios decisórios. Normalmente, um agente particular ou uma empresa faz pagamento ao agente público em troca de benefícios, sendo que essa propina induz o desvio das ações do servidor público em favor do principal, ou seja, o interesse da sociedade. Mas há casos em que os pagamentos ilícitos podem seguir a direção contrária, em que agentes públicos obtêm benefícios para si ou seus partidos políticos ao comprarem apoio de agentes privados e empresas. De qualquer forma, a corrupção representa uma deturpação nas relações entre agente-principal (ROSE-ACKERMAN, 2006).

Assim, como os conceitos e a importância da corrupção variam entre os diferentes países, sobretudo quando se compara as nações desenvolvidas do ocidente com os demais países, a concepção de principal-agente é incluída nos estudos a fim de possibilitar a avaliação dos níveis de corrupção de forma comparativa

entre os países (BOEHM e LAMBSDORFF, 2009).

Nesse sentido, a corrupção relaciona-se aos incentivos e aos desvios ocorridos no vínculo entre agente-principal, "especialmente onde há problemas de assimetria de informação, que repercutem negativamente na eficiência burocrática e institucional e na geração de incentivos para o comportamento corrupto" (CAMPOS e PEREIRA, 2016, p. 2).

A corrupção também pode ser definida como uma taxa extraoficial com ônus para consumidores e produtores, adicionando custos às atividades econômicas, em que os recursos são direcionados aos agentes criminosos e não à sociedade (DANČÍKOVÁ, 2012). Dessa forma, há estudos que utilizam as abordagens de custos de transação e teoria institucional para a análise dos efeitos da corrupção. Nos países com menor desenvolvimento institucional, há maior propensão à ocorrência de práticas corruptas. A corrupção, por sua vez, aumenta as imperfeições do mercado e os custos transacionais (FERREIRA, et al, 2016).

Existe, ainda, o conceito de corrupção governamental:

[...] pode-se definir a corrupção governamental como o uso ilegal, por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados, do poder discricionário, político e financeiro de organismos ou agências governamentais. Esse uso ilegal tem por objetivo transferir de maneira criminosa pública ou privada para determinados indivíduos ou grupos ligados por laços de interesse comum. O resultado desse ato ilícito pode ser medido pelo dano causado ao Erário com a má aplicação, desvio ou apropriação indevida de recursos públicos. (BOLL, 2010, p. 15).

Há uma diferenciação entre os níveis de corrupção, dependendo do posto hierárquico do agente e dos valores envolvidos nas transações (BOEHM e LAMBSDORFF, 2009). Com isso, Rose-Ackerman (2006) distingue a corrupção de baixo nível e aquela de alto nível hierárquico.

A primeira "ocorre dentro de uma estrutura onde a legislação e a regulação básicas estão em vigor, e funcionários executores aproveitam as oportunidades para benefícios próprios" (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xviii). Está relacionada à corrupção burocrática que é praticada pelos servidores públicos na atuação cotidiana de suas funções na implementação das políticas públicas. Ela é possível devido ao poder discricionário¹ desses agentes públicos e à escassez de benefícios públicos, fazendo com que um indivíduo, na qualidade de demandante do serviço público, possa ter

¹ De acordo com Campos (2012, p. 26), refere-se "ao poder de discricção dos agentes em aprovar, certificar, homologar ou adjudicar demandas de serviços públicos (licenças, projetos, isenções de taxas), principalmente se tais atos discricionários exigirem uma relação direta do agente com o cliente (demandante do serviço público)."

disposição de pagar para obter o benefício.

Esse pagamento ilícito representa uma compensação ou *payoff*² ao funcionário público, em que seu comportamento é de difícil monitoramento por parte de seus superiores. Além disso, como os processos burocráticos são, em geral, lentos e passíveis de demais custos, há o incentivo para que os cidadãos desejem obter privilégios e preferências na obtenção dos benefícios, gerando o comportamento corrupto demandando favores e serviços ilegais. Em suma, a corrupção burocrática representa "uma relação ilegal que se estabelece entre um agente público e privado cujo objetivo é a transferência e busca de rendas, dentro da esfera pública, para a realização de fins privados" (GARCIA, 2003, p. 32).

Portanto, a baixa corrupção pode gerar ineficiências, distribuição injusta dos benefícios públicos, distorcer os objetivos de uma política pública, aumentar os custos para a realização de negócios e dificultar a participação de indivíduos e empresa para a obtenção do serviço público (ROSE-ACKERMAN, 2006).

Já a alta corrupção ocorre nos níveis hierárquicos mais altos dentro do Estado e é praticada no âmbito dos principais projetos e programas do governo. Esse tipo de corrupção envolve funcionários públicos de alto-escalão dos governos, que podem conceder muitos benefícios financeiros às empresas privadas, por meio de contratos de aquisição e de concessões públicas. Os subornos, pagos aos servidores públicos, têm o potencial de direcionar rendas monopolistas para o setor privado (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Pagamentos corruptos para ganhar os principais contratos e concessões são geralmente o resguardo dos grandes negócios e dos funcionários de alto-escalão. Os casos importantes representam um gasto substancial de fundos e exercem um impacto fundamental no orçamento do governo e nas perspectivas de crescimento do país. Estes acordos são, por definição, o resguardo dos altos funcionários e frequentemente envolvem as empresas multinacionais que atuam sozinhas ou com sócios locais (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 27).

Ainda nesse contexto em que o governo é o contratante de grandes projetos, Rose-Ackerman (1999) aponta cinco razões que motivam os subornos pagos pelas empresas aos funcionários públicos de altos níveis hierárquicos: 1) entrarem em listas de ofertantes pré-qualificados nas licitações, mantendo a restrição de entrada de outros participantes; 2) obterem informações confidenciais do processo de aquisição, como definição dos preços e critérios de avaliação; 3) serem favorecidas pela

² Suborno.

elaboração, por parte dos agentes públicos, dos editais de licitação com especificações técnicas que favorecem e qualificam somente um fornecedor interessado; 4) ganharem a licitação e celebrarem o contrato com o governo; e 5) praticarem preços superfaturados e poupem na qualidade dos bens ou serviços fornecidos após vencerem a licitação.

Há exemplos dessa corrupção de alto-escalão nos contratos que geralmente estão relacionados a grandes projetos e intensivos em capital. São verificadas ocorrências nas diversas categorias de nações, ou seja, nos subdesenvolvidos, naqueles em processos de desenvolvimento e nos países mais ricos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Essa alta corrupção, ou corrupção política, representa uma forma mais profunda e destrutiva do funcionamento estatal, podendo ocasionar falhas nas atividades econômicas do país. De acordo com Rose-Ackerman (2006) há três variedades. Uma primeira que se apresenta como um ramo organizado do setor público como uma máquina de extração de rendas. Outra, caracteriza-se dentro de um sistema eleitoral corrompido onde o dinheiro é determinante para a atuação política. A terceira forma ocorre quando os "governos se envolvem em grandes projetos e transferem ativos de modo a ter um efeito significativo na riqueza doméstica e nas organizações de negócios estrangeiros" (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xix).

A alta corrupção acontece em um ambiente onde a formação política e a legislação beneficiam os políticos e os próprios legisladores, e os agentes em posições privilegiadas dentro do governo utilizam seus altos cargos para implementarem leis em favor de grupos específicos. A corrupção política envolve um comportamento para a manutenção e a distribuição do poder e riqueza dentro da sociedade (GARCIA, 2003).

Segundo Dančíková (2012), a corrupção política ocorre quando líderes políticos ou burocratas pertencentes ao alto escalão dentro do governo abusam de seus poderes para obterem ganhos próprios, praticando ações de forma a influenciar as contratações públicas em troca de subornos. Além dos danos econômicos, tem o potencial de empobrecer um país.

Com a alta corrupção forma-se, de um lado, uma cleptocracia³ e, por outro,

³ O termo cleptocracia é relativo a governantes ou funcionários públicos de alto escalão que possuem, como principal objetivo, o enriquecimento pessoal, detendo os meios para obter seus interesses pelo fato de ocupar o cargo público (ROSE-ACKERMAN, 1999).

uma captura do Estado por parte de interesses privados. Ainda, "em alguns casos, existe um poder concentrado em ambos os lados, em que há uma situação de barganha similar a um monopólio bilateral no mercado privado" (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xx). Isso pode enfraquecer a legitimidade do Estado e o funcionamento adequado das relações econômicas.

[...] Entretanto, as evidências sugerem que a maioria das cleptocracias não age como monopolistas eficientes. Elas não são tão poderosas. Longe de optarem por projetos eficientes que maximiza os lucros do monopólio, elas precisam subornar apoiadores. Devido ao risco de perda do poder, elas frequentemente transferem seus lucros para fora do país para custódia. A analogia com o monopolista privado perde estes aspectos da cleptocracia governamental (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. xx).

A corrupção política, de acordo com Werlin (1973), representa o desvio de recursos públicos para fins não públicos. Para Knight (1996), esse tipo de corrupção é o uso do poder político e do cargo público voltados para o benefício de interesses individuais ou coletivos, de maneira ilegal, imprópria ou egoísta. Essas definições ressaltam o uso do poder político para obtenção de ganhos privados e o desvio de recursos públicos (GARCIA, 2003).

Esse poder é observado na formulação de leis e na exploração do cargo político para a extração de renda indevida. A corrupção política é entendida como algo maior do que o simples desvio das regras e normas legais, incluindo o uso abusivo de leis e regulamentos. Ela torna-se endêmica quando a esfera política surge como a principal estrutura para a alocação dos recursos e não mais o mercado. Nesta situação os empresários irão buscar rendas não mais no mercado privado, e sim no mercado político, originando o comportamento *Rent Seeking*. (GARCIA, 2003, p. 30).

Garcia (2003) também apresenta três enfoques de análise da corrupção. A primeira, é o enfoque jurídico, em que a corrupção é tipificada como um delito na legislação penal do sistema político. "A corrupção é entendida como conduta ilícita de alguém ou para influenciar outros a praticarem ou omitirem-se no cumprimento de faculdade ou proibição de agir" (GARCIA, 2003, p. 33). No entanto, há uma diferença entre a prescrição legal e sua manifestação na realidade social, o que pode explicar a probabilidade de os agentes cometerem atos corruptos (GARCIA, 2003).

Desse modo, há o enfoque sociológico, baseado na corrupção recorrente na realidade social e não necessariamente como uma prática que afronta as normas legais. "A realidade social e o desenvolvimento econômico determinam a multiplicação de situações e comportamentos, ampliando o campo de oportunidades corruptas não-incorporadas por leis e normas jurídicas" (GARCIA, 2003, p. 34). Há uma

diferenciação nos diversos países, já que pode ser considerado um ato corrupto em uma determinada sociedade, pode não ser em outra em um determinado contexto histórico. Ou seja, existe um relativismo cultural ao se determinar a corrupção. Nesse enfoque, o conceito de corrupção não é estático e o que se considera corrupto está em constante evolução.

Já o enfoque econômico considera a corrupção sob o ponto de vista de mercados corruptos "que transacionam produtos e serviços, do comportamento maximizador dos agentes econômicos e da existência de assimetria de informações entre as partes envolvidas" (GARCIA, 2003, p. 37). Nessa abordagem, o agente público com poderes e não submetido a regras obrigatórias apropria-se de atributos, funções ou autoridades estatais para realizar transações que resultam no seu benefício privado.

A análise da corrupção, na teoria econômica, pode ser realizada dentro de uma abordagem microeconômica ou macroeconômica. A abordagem microeconômica examina a existência ou não, da corrupção a partir de modelos de comportamentos maximizadores da utilidade. Agindo racionalmente, cada agente econômico escolherá uma conduta com base nos custos e benefícios desta conduta. Os custos são determinados pela probabilidade de a ação ser descoberta; pela multa imposta pela conduta e pela severidade da punição imposta. Os benefícios são determinados basicamente pelo ganho financeiro com a prática da ação. Dependendo da magnitude destas variáveis haverá maior ou menor incentivo para a entrada ou não de agentes públicos no mercado corrupto (GARCIA, 2003, p. 37).

Trabalhos que utilizam modelos microeconômicos ressaltam a utilidade esperada de acordo com o comportamento dos agentes para determinar os incentivos e oportunidades dos atos corruptos. A corrupção é um sistema de incentivos em que a atividade pode ser mais ou menos atrativa de ser realizada (GARCIA, 2003).

Além disso, como já citado anteriormente, a teoria do agente-principal também é utilizada na análise da corrupção, já que esse é um mercado sob sigilo, com assimetria de informação e com incertezas e riscos das práticas corruptas (GARCIA, 2003). Sobretudo no setor público, onde a sociedade não possui informações perfeitas para o monitoramento e controle do agente público, afetando o desempenho e a eficiência da administração pública.

Aliás, em um contexto onde as instituições públicas não estão bem estabelecidas ou organizadas, "dada a preferência ao risco do agente, a fragilidade institucional, inclusive a estrutura legal, gera oportunidades para adoção de atitudes que rendam benefícios diante de práticas ilícitas" (CAMPOS E PEREIRA, 2016, p. 2).

Garcia (2003) também aponta a abordagem que leva em consideração o comportamento de *rent-seeking*, assunto tratado em seção específica.

2.2 *Rent-seeking* e corrupção: diferenças marcantes

Nas análises econômicas, a corrupção pode ser analisada no âmbito da teoria do comportamento *rent-seeking*, apesar de se tratarem de conceitos diferentes. Por meio do *rent-seeking*, “os atores políticos (burocratas, políticos e cidadãos) buscam maximizar sua renda privada em detrimento dos recursos públicos” (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011). A busca por obter o máximo de renda ocorre dentro ou fora das regras de conduta, e absorve parte do excedente econômico (CAMPOS, 2012).

Nessa procura do enriquecimento próprio, visando aumentar a participação em uma quantidade fixa de renda, não é produzida nova riqueza, mas o efeito líquido do *rent-seeking* é reduzir a soma da riqueza social devido aos recursos gastos (PIMENTEL, 2015).

Em um dos primeiros estudos sobre o tema, Tullock (1967) discutiu acerca da ocorrência de desperdícios de recursos econômicos gerados pelas ineficiências produtivas. Sua análise considerou os custos provenientes da atuação do governo, por meio de tarifas de produtos importados, além da comparação entre a transferência de renda dos consumidores para os produtores e os gastos da sociedade para se prevenir de roubos. Empreendedores podem despende recursos para manter suas posições monopolistas em atividades econômicas. Isso é obtido, muitas vezes, mediante pressão sobre os governos para que as políticas públicas atendam a seus interesses. Desse modo, a busca desses grupos por auferir renda ocasiona a transferência de riqueza de um determinado setor produtivo para outro, gerando custos sociais.

A teoria sobre o comportamento *rent-seeking* tem fundamentação microeconômica, pois considera as preferências individuais dos consumidores e das decisões das firmas monopolistas (CAMPOS, 2012). Além disso, ela também é estudada no âmbito da teoria da Escolha Pública⁴ ao examinar as implicações da atuação do setor público no bem-estar econômico e social.

Em um contexto onde os regulamentos e o aparato estatal estão estabelecidos, de acordo com Mbaku (1998) há um incentivo para que os agentes econômicos tentem

⁴ A Teoria da Escolha Pública basicamente argumenta “[...] que, seja no mercado, seja na política, os indivíduos comportam-se da mesma maneira, movidos pelas mesmas motivações, o interesse próprio. Assim, as políticas públicas não seriam conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal daqueles envolvidos—políticos, burocratas, lobistas, - em nome de alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público” (CAMPOS, 2008, p. 361).

usar os poderes redistributivos do governo para enriquecerem. Nessa busca por rendas, cada participante possui preferências distintas de outros, sendo que o efeito distributivo depende da escolha política feita.

Consequentemente, esses indivíduos estão dispostos a despende recursos para influenciar esses resultados. Com frequência, os indivíduos se organizam em grupos especiais de interesse para melhorar a capacidade de afetar os resultados de distribuição. (MBAKU, 1998, p. 195).

Assim, o dispêndio empregado para influenciar as políticas governamentais em interesse próprio, mas que geram desperdícios de recursos sem aumentar o produto social, é denominado de *rent-seeking*.

Uma forma de comportamento *rent-seeking* ocorre quando políticos, no processo eleitoral, recebem contribuições para as campanhas políticas de grupos interessados na eleição de um candidato, de forma a terem influência na elaboração de leis que beneficiem esses grupos. Com isso, determinadas políticas públicas aprovadas pelos políticos ocasionam rendas que são extraídas do excedente econômico para os seus apoiadores, em detrimento de parte da população que não tem condições de se organizar de forma bem-sucedida por seus interesses (MBAKU, 1998).

A imposição de protecionismos e barreiras ao comércio também são formas de *rent-seeking*. A teoria microeconômica “considera os custos sociais em termos de perda de bem-estar devido ao peso morto gerado pela proteção e constata que existem transferências de consumidores para produtores domésticos” (SILVA, 1995, p. 37). Assim como nos monopólios, as empresas mantêm reservas de mercado e utilizam recursos em atividades improdutivas.

No caso dos monopólios, os rendimentos criados pelos produtores passam a ser disputados pelos diversos agentes, tais como acionistas, consumidores, competidores e até pelo estado. Investimentos são realizados por esses grupos com o objetivo de obter parte da renda monopolista. Contudo, esses gastos são desperdiçados, pois não visam aumentar a produção, reduzir custos ou maximizar os lucros. As receitas geradas por essas atividades de *rent-seeking* reduzem as rendas obtidas por outros atores econômicos (LAMBSDORFF, 2002).

O foco do *rent-seeking* está na interação entre o estado e as partes privadas, onde o estado tem o monopólio na alocação de direitos de propriedade, seja por certas leis, regulamentos, subsídios, impostos, tarifas, cotas de importação ou pela adjudicação de contratos nas aquisições públicas. Tais atividades normalmente envolvem uma certa distribuição ou redistribuição de

renda. Empresas privadas tentarão influenciar a decisão em favor de seus próprios benefícios. Isso resulta em um mercado onde o estado oferece certo direito ou tratamento preferencial e as empresas competem entre si em suas buscas por isso. A multiplicidade de bens comercializados pode ser classificada sob a rubrica de tratamento preferencial nas decisões públicas. (LAMBSDORFF, 2002, p. 101).

A habilidade das empresas em usar a intervenção estatal para seus propósitos leva a um cenário em que a atuação do governo gera escassez e restrições dos mercados e perturbações nos preços, em relação a um ambiente competitivo. As decisões públicas são tomadas não para maximizar o bem-estar social, mas são motivadas para atender àqueles que têm maior poder de influência dentro do governo (LAMBSDORFF, 2002).

Os ganhos com a escassez derivada da regulamentação governamental são capturados por aqueles com maior capacidade de obter benefícios por meio do comportamento *rent-seeking*, e não necessariamente pelos empreendedores ou produtores mais eficientes (MBAKU, 1998; LAMBSDORFF, 2002). “Do ponto de vista de justiça econômica, a distribuição da renda após a realocação *rent-seeking* poderá premiar mais o poder de influência do que o mérito e a capacidade” (SILVA, 1995, p. 38).

Em suma, devido ao interesse em manter e obter o monopólio, a firma monopolista direciona recursos produtivos “que envolve a atividade de *lobbying*, propaganda e investimento de talentos em outras atividades improdutivas associadas à pressão política e à formação da imagem da empresa” (SILVA, 1995, p. 37).

As práticas de *rent-seeking* ocorrem, normalmente, por meio das atividades lobistas que procuram proteger determinados setores e obter garantias constitucionais (CAMPOS, 2012). Muitos desses grupos atuam sobre o poder legislativo, tentando criar transferências de renda pressionando pela formulação de legislações favoráveis ao setor interessado (MBAKU, 1998). O sucesso da atuação lobista dependerá, muitas vezes, do número de interessados que compõem esses grupos.

Mas estabelecendo um *lobby* traz problemas organizacionais que são melhor descritos pelo clássico dilema do prisioneiro: quando da perspectiva de um indivíduo, o comportamento não-cooperativo é preferível, a maximização do benefício individual desconsidera a utilidade dos outros e causa uma solução abaixo do ótimo para todos os atores. Este dilema também existe no caso de um *lobby*. Engajar em um *lobby* impõe custos sobre o indivíduo, mas os benefícios da atividade lobista se acumulam também àqueles que não dedicam tempo e esforço. A estratégia preferida é, portanto, o comportamento do carona: não investir em custos individuais enquanto ainda lucra com os esforços empregados pelos outros para os objetivos do lobby. Tendo isso como a estratégia preferida, é possível que o lobby não se forme de jeito

nenhum, embora suas ações sejam vantajosas para o grupo de beneficiários. É comumente suposto que quanto maior o grupo de beneficiários, menos provável que o *lobby* possa ser formado. (LAMBSDORFF, 2002, p. 103).

Quanto ao papel da burocracia, definida dentro do sentido weberiano⁵, os agentes públicos também atuam como caçadores-de-renda (*rent-seekers*), pois agem de acordo com os princípios privados na busca por transferir renda de outros setores da sociedade (SILVA, 1995). “Há um grande incentivo para que os burocratas se comportem de forma oportunista e maximizem seus orçamentos em detrimento da execução de políticas públicas de forma eficiente e eficaz” (MBAKU, 1998, p. 195). Disso, cria-se um ambiente competitivo entre os agentes públicos, resultando em mais ineficiências na distribuição de renda e maiores prejuízos produtivos e sociais do que se houvesse uma atuação cooperativa entre esses atores.

As atividades *rent-seeking* impõem altos custos. Como exemplos, a monopolização de setores econômicos, que criam perdas para os consumidores, e os recursos gastos para a manutenção de direitos em um contexto de restrição criado pelo estado, que não geram produtos para a sociedade (MBAKU, 1998). Há também o desperdício de recursos humanos, onde pessoas talentosas são alocadas nestas atividades improdutivas, mas que são altamente remuneradas. A competição entre os grupos que buscam rendas cria custos e ineficiências (SILVA, 1995).

A relação entre a corrupção e o *rent-seeking* é determinada pela função objetivo dos agentes, público e privados, e na estrutura de incentivos predominante na sociedade. Os atores buscarão renda dentro ou fora da lei, de acordo com um sistema de incentivos e com as regras políticas e sociais existentes, como as instituições, leis e valores morais. Forma-se, assim, uma matriz de *payoffs* que definirá as decisões tomadas pelos indivíduos e grupos. Dessa forma, a corrupção é um caso especial das atividades *rent-seeking*, que surge devido aos estímulos presentes nos regulamentos e nas instituições para buscar rendas de modo ilegal, além da falta de um sistema de controle e punição eficientes. Assim, dentro da racionalidade econômica, os agentes corruptos realizam o cálculo de rentabilidade e consideram os riscos da punição por

⁵ “Weber define a burocracia dentro de um modelo racional legalista, criando um tipo ideal burocrático. Neste modelo, a burocracia (pública e privada) é organizada dentro de uma hierarquia cuja função é a obtenção, da forma mais eficiente e eficaz possível, dos fins programados. No caso da burocracia pública, os agentes que dela participam possuem, neste tipo ideal, uma formação profissional adequada às funções desempenhadas, são profissionalizados e agem de acordo com as chamadas normas burocráticas. As características principais desta burocracia é a imparcialidade e a separação entre os fins privados e públicos. A racionalidade dos agentes públicos é, portanto, condicionada à realização incondicional do bem público e à preservação da coisa pública e os agentes públicos utilizam seu conhecimento técnico com o único fito de perseguir as metas estabelecidas dentro do governo”. (SILVA, 1995, p. 9).

agirem de forma ilícita (SILVA, 1995).

Para Mbaku (1998), nos países em desenvolvimento e, especialmente, na África, a corrupção burocrática é um dos mais importantes comportamento *rent-seeking*. Como nos países em desenvolvimento as leis e as instituições são mais fracas, os comportamentos *rent-seeking* mais praticados são a subscrição das campanhas de legisladores, suborno, lobby e violência política. Já nas sociedades com instituições democráticas mais avançadas, as práticas de lobby, suborno e contribuição de campanhas são as maneiras mais comuns de influência sobre as políticas governamentais. “A corrupção burocrática é fundamentalmente um comportamento *rent-seeking* que está relacionada com o escopo e a extensão da intervenção do governo nas trocas privadas” (MBAKU, 1998, p. 194).

De acordo com Lambsdorff (2002), a corrupção é considerada uma forma de *rent-seeking* e que também é um meio de evitar o mercado competitivo e de influenciar as políticas para obter vantagem individual. E da mesma forma, a corrupção cria distorções na alocação de capital humano.

Corrupção é uma forma de comportamento *rent-seeking* em que o capital humano é alocado para truques redistributivos, em vez de atividades produtivas. Buscando brechas em leis públicas ou em busca de lucros extraordinários devido a tratamento por decisores públicos desvia os alunos de estudarem engenharia, por exemplo, já que disciplinas alternativas como a lei irá prepará-los melhor para desafios futuros. (LAMBSDORFF, 2006, p. 36).

Das diversas formas de corrupção praticadas pela burocracia (apropriação ilegal de patrimônio público, nepotismo, taxas ilegais e outras atividades), segundo Mbaku (1998) nem todas são qualificadas como comportamento *rent-seeking*. Um exemplo desse comportamento, e que representa um tipo de corrupção burocrática, é o suborno do agente público pago por um empreendedor para obter permissões e incrementar sua posição de monopólio. Com o suborno, o monopolista é isento das obrigações legais e consegue redução das taxas governamentais. Assim, nas sociedades onde a alocação de recursos não é determinada pelo mercado, mas pelas decisões da burocracia, esta tem o poder de intervir nas atividades econômicas e passam a ter acesso à parte da renda originada pelos lucros monopolistas por meio de subornos e propinas.

Ainda sobre o suborno, esta forma de corrupção não é uma simples transferência de renda, já que existe um desperdício de recursos na competição para ganhar o suborno, pelo lado dos burocratas, e para os que pagam, como os agentes

privados que precisam destes serviços para dar andamento aos seus negócios (GARCIA, 2003).

Pela teoria tradicional sobre o *rent-seeking*, a corrupção e as outras formas de busca por rendas se diferenciam pelo modo como as transferências ocorrem e pelo grau de competição envolvido. Enquanto há desperdícios de recursos ao se transferir rendas para campanhas políticas, nos tipos de corrupção, como suborno ou venda de cargos públicos, não existem tais desperdícios, pois aumenta a utilidade ou a produção. Além disso, a competição lobista, com regras mais transparentes e claras, se diferencia da corrupção, onde há um tratamento preferencial restrito a poucos agentes, com barreiras para a entrada de novos participantes, e as despesas são valiosas para os recebedores dessas rendas (LAMBSDORFF, 2002).

Porém, Lambsdorff (2002) critica a abordagem tradicional sobre o *rent-seeking* por apresentar falhas na avaliação do resultado dos efeitos da corrupção sobre o bem-estar.

Ela falhou em compreender que a corrupção motiva a criação de regras ineficientes que geram rendas. Não percebeu que o tamanho da renda que um decisor público controla normalmente aumenta com a extensão da corrupção, e que a corrupção envolve interesses que são mais estreitos do que os do lobby competitivo. Em contraste com a teoria tradicional *rent-seeking*, argumentou-se que a corrupção tem piores implicações no bem-estar do que as atividades alternativas de *rent-seeking*. Como a corrupção impede a organização de interesses amplos, ela vai de mãos dadas com maiores despesas de *rent-seeking* e incentivos mais elevados para os decisores públicos criarem distorções do mercado (LAMBSDORFF, 2002, p. 121).

Portanto, conforme parte da literatura, a corrupção está intimamente ligada ao *rent-seeking*, podendo ser um modo desse comportamento praticado pelos agentes públicos e privados. As atividades corruptas terão mais chances de prosperar em ambientes com baixa competição e com regramentos deficientes e fracos. Dessa forma, as causas da corrupção são descritas na seção subsequente.

2.3 Causas da corrupção

Ao longo das duas últimas décadas, muitos estudos empíricos têm procurado avaliar as causas e as consequências da corrupção, a maioria com o uso de análises baseadas em dados *cross-country* (ROSE-ACKERMAN, 2016).

Os estudos que avaliam os fatores apontados como causas da corrupção não apresentam conclusões consensuais. Como a percepção de um ato corrupto varia entre as diferentes sociedades e momentos históricos, os motivos da corrupção

também dependem do contexto no qual se encontra determinado país. As causas podem se originar de "uma regulamentação excessiva ou inadequada; ao poder discricionário de agentes públicos; à estrutura de mercado e à ineficiência e ao atraso das instituições políticas e administrativas" (GARCIA, 2003, p. 40).

Na abordagem moderna, a corrupção é considerada como um problema sistêmico, que faz parte da sociedade como um todo. Diferente das abordagens mais antigas, quando a corrupção era vista como consequência de comportamentos pessoais, a exemplo de comportamentos maldosos ou desonestos.

A corrupção é causada pela ação do governo e da interação governo/público/privado, ou em função do grau de desenvolvimento das instituições públicas e partidárias. A estrutura de mercado também pode ser determinante para um maior ou menor nível de corrupção. Considerando a existência de um conjunto de regras, originadas das preferências individuais dos consumidores e das decisões de produção dos agentes econômicos, a abordagem preceitua que os agentes procuram obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras da conduta econômica e social (GARCIA, 2003, p. 40).

No Quadro 3 são relacionadas algumas possíveis causas da corrupção, normalmente citadas na literatura, que dependem de características burocráticas ou políticas presentes na sociedade.

Quadro 3 - Causas da Corrupção.

Causas	Observações
Desenvolvimento político e institucional	A corrupção é uma consequência do processo de modernização e industrialização dos países em desenvolvimento, criando conflitos entre os valores tradicionais e as normas modernas do progresso econômico, político e social.
Tamanho e intervenção do setor público na economia	A corrupção está presente em um governo em que seus membros buscam se enriquecer. Uma alta participação do Estado nas atividades econômicas gera mais poder discricionário para a burocracia e políticos, surgindo mais incentivos para os atos corruptos. A grande regulamentação do Estado serve para beneficiar grupos de interesse. As oportunidades políticas e da burocracia se sobrepõem às alocações eficientes do mercado. Assim, deve haver limites ao poder governamental para restringir a corrupção.
Alocação política dos recursos	A excessiva intervenção estatal aliada a atividade de <i>rent-seeking</i> geram lucros monopolistas, rendas estas que serão disputadas por burocratas no processo político.
Poder discricionário dos agentes públicos	A regulamentação excessiva também amplia o poder discricionário dos servidores públicos e políticos, permitindo que decisões relevantes sejam tomadas sem a necessidade de prestação de

	contas.
Liberdade de imprensa	Correlação negativa entre a liberdade de imprensa e corrupção. A liberdade de imprensa é um importante instrumento de controle social e de combate à corrupção.
Formação das instituições públicas	Fraqueza e baixo desenvolvimento das instituições democráticas, judiciais, e normativas criam oportunidades para a burocracia e políticos, não havendo a devida separação dos interesses públicos e privados.
Processos de privatização	Apesar de diminuir a participação do Estado na economia, o processo de privatização pode criar incentivos à corrupção, pois uma firma pode ofertar propinas ou realizar acordos ilícitos para ser beneficiada na seleção. As restrições a competidores potenciais, falta de informações e baixa transparência, que caracterizam muitos leilões de privatização, também são elementos que contribuem para ocorrer corrupção.
Grau de competição econômica	Uma estrutura de mercado monopolizada, sobretudo quanto aos serviços públicos, ocasiona uma concentração decisória para servidores públicos e políticos. Uma concorrência burocrática e política é desejável para controlar a corrupção no setor público. Além disso, a competição entre fornecedores leva a uma redução dos preços, diminuindo os incentivos de servidores públicos e políticos para a obtenção de recompensas ou subornos. Menos competição, aumenta os lucros e a busca desses agentes para ganhar uma porção dessas rendas.
Qualidade regulatória	Normativos mal elaborados proporcionam incentivos para que os legisladores, a burocracia e a população em geral hajam de maneira corrupta. O tamanho do Estado não é o problema fundamental, mas sim regras complicadas, difíceis de administrar e que não criam incentivos para decisões individuais honestas. Normas excessivas, diversificadas, vagas e frouxas são positivamente correlacionadas com os níveis de corrupção.
Estrutura governamental	No caso de uma estrutura que permita o funcionamento da democracia, a corrupção pode ser limitada pela competição de cargos políticos por meio do voto. Mas o impacto da democracia para reduzir a corrupção se dá no longo prazo. Os níveis de corrupção também dependem do sistema de governo ⁶ (parlamentarismo ou presidencialismo), além do sistema eleitoral do país que depende do grau de competição, dos arranjos partidários e do financiamento das campanhas.
Grau de descentralização	A descentralização pode afetar o grau de corrupção, uma vez que ao aproximar o poder governamental do cidadão, tende a diminuir as práticas corruptas da burocracia.
Impacto cultural	Causas culturais são normalmente apontadas por sociólogos. Um alto grau de confiança generalizada, um grande percentual de

⁶ “Os resultados empíricos mostram que o parlamentarismo tende a acompanhar os níveis mais baixos de corrupção, enquanto os sistemas com presidentes poderosos são percebidos como mais corruptos.” (LAMBSDORFF, 2006, p 11).

	protestantes no total das religiões e baixa aceitação da hierarquia são fatores cruciais presentes na sociedade e que tendem a baixar os níveis observados da corrupção de um país.
Valores	Países que preservam tradições antigas racionais em relação à autoridade, em geral, são menos corruptos, em contradição com sociedades onde os valores familiares são mais arraigados. Nessas últimas, interesses das famílias e lealdade podem se contrapor aos interesses públicos e possibilitar o nepotismo.
Gênero	Sociedades em que há uma dominância de redes de cooperação masculinas tendem a ser mais corruptas. Já países com maior mistura, sem predominância de nenhum sexo, parecem que diminuem a corrupção. Portanto, a percepção de corrupção é mais baixa onde os direitos das mulheres são mais desenvolvidos.
Geografia e história	Característica pré-determinadas ou imutáveis podem estimular a corrupção. Alguma delas, como abundância de recursos naturais, alto grau de corrupção em países vizinhos e grande distância dos principais mercados mundiais aumentam a corrupção de um país. Alguns estudos ainda incluem a herança colonial (ex-colônia britânica ou ibérica) de um país como uma variável de controle e que também podem influenciar no nível de corrupção.

Fonte: Garcia (2003), Lambsdorff (2006) e Campos (2012). Elaborado pelo autor.

Boll (2010) apresenta três fatores que, atuando em conjunto, contribuem para a ocorrência da corrupção governamental: 1) existência de poderes discricionários para a alocação de recursos; 2) volume considerável de recursos envolvidos; e 3) baixa probabilidade de detecção da fraude associada ao baixo nível de punições aplicadas.

Ausência de prestação de contas e de transparência, que se referem à responsabilização dos gestores públicos pela obrigatoriedade de informar à sociedade acerca dos seus atos como administradores, também são características que facilitam as atividades corruptas (CAMPOS, 2012; ROSE-ACKERMAN, 2016). Nessa perspectiva, "a corrupção tende a não prosperar onde há cultura democrática, concorrência e bons sistemas de controle, e onde as pessoas (funcionários, clientes, supervisores e reguladores) têm direito à informação" (CAMPOS, 2012, p. 27).

Vale ressaltar que muitas causas apontadas para a corrupção não atuam sozinhas, mas interagem com demais motivos (ROSE-ACKERMAN, 2016). Como exemplo, Lambsdorff (2006) cita que fatores culturais podem influenciar o modo como a descentralização governamental impacta na corrupção. Ou ainda, Estado de direito,

liberdade de imprensa e instituições democráticas avançadas contribuem para os direitos e a maior participação da mulher na sociedade, tendendo a ocorrer menos corrupção.

2.4 Consequências da corrupção

Um aspecto importante é que, ao se avaliar as consequências da corrupção, os estudos indicam que em muitos casos há uma relação bidirecional, ou seja, a corrupção é também a causa de características presentes num país (LAMBSDORFF, 2006; ROSE-ACKERMAN, 2016).

Há duas correntes de análises sobre os impactos da corrupção (GARCIA, 2003; CAMPOS, 2012). A primeira, chamada de revisionista, indica que a corrupção gera efeitos positivos ao desenvolvimento econômico. Para Leff (1964), a corrupção reduz as incertezas e com isso ajuda a aumentar as taxas de investimento do país. Além disso, a corrupção reduz as travas burocráticas, o que seria benéfico para o crescimento econômico. Lui (1996) argumenta que a corrupção é uma resposta ótima às distorções do mercado e pode melhorar a eficiência alocativa.

De acordo com essa corrente revisionista, a corrupção seria necessária, sobretudo aos países subdesenvolvidos, para o processo de modernização uma vez "que a compra e venda de favores ilegais podem determinar uma melhoria do bem-estar econômico, pois elimina pesadas regulamentações e incorpora um sistema de recompensas para burocratas mal remunerados" (GARCIA, 2003, p. 50). Assim, pode haver uma melhor alocação de recursos e a formação de um mercado mais competitivo e eficiente.

Ainda na visão revisionista, há outros efeitos positivos da corrupção sobre o desenvolvimento:

Baixo grau de incertezas: os investidores subornam servidores públicos para que não haja descontinuidade do projeto, inclusive dos fluxos de pagamentos. Isto é, existe uma garantia de que as cláusulas do contrato serão honradas;
Aumento da eficiência: a corrupção funciona como um lubrificante (taxa de urgência), removendo a rigidez dos sistemas institucionais e os entraves burocráticos;

Segurança para o vencedor: o suborno, nas licitações, assegura à empresa vencedora que ela é a mais eficiente e capaz de executar a obra;

Suplementação de baixos salários: a corrupção complementa salários, por isso pode permitir ao governo manter uma baixa carga tributária, quando a relação entre folha e arrecadação for baixa. Isso permite também a manutenção de baixo déficit público. (CAMPOS, 2012, p. 41).

Garcia (2003) relata que, conforme autores alinhados a essa mesma perspectiva quanto ao papel da corrupção, os políticos podem utilizá-la "para

favorecer a integração de grupos ou partidos, podendo levar à harmonia política diante da fragmentação da autoridade pública” (GARCIA, 2003, p. 50).

Contudo, na atualidade predomina outra corrente de pesquisadores que apontam os efeitos adversos da corrupção para o desenvolvimento econômico, devido às “consequências negativas sobre a eficiência econômica (desperdício de recursos), a alocação de recursos (distorções no processo de decisão do investimento) e a distribuição de renda (concentração de renda)” (GARCIA, 2003, p. 53).

De acordo com Rose-Ackerman (1999), os impactos econômicos dos subornos, utilizados por agentes que procuram desviar da legislação ou evitar o pagamento de impostos, dependem da eficiência dos programas públicos que estão sujeitos à corrupção. E esta eficiência é função das normas existentes. Assim, apesar de as propinas poderem superar a excessiva regulamentação, reduzir os gastos com taxas e impostos, além de alocar bens escassos, para a autora as justificativas em defesa da corrupção não prosperam:

Esta defesa dos subornos é geralmente adotada pelos investidores nos países em desenvolvimento e aparece nos debates sobre os investimentos no Leste Europeu e na antiga União Soviética. Trata-se de uma justificativa pragmática que se origina da frustração com a ordem legal em vigor. Este argumento é importante, porque tenta justificar a corrupção para que os benefícios sejam obtidos por quem não possui direitos legais. Os que subornam estão em melhor situação do que eles teriam se estivessem em um sistema honesto onde teriam de se submeter à lei. (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 21).

De modo geral, a corrupção afeta de modo adverso os níveis e a composição do investimento agregado, ela é negativa para a produtividade, o crescimento da produção e do PIB per capita, gera distorções e ineficiências na arrecadação do governo e, conseqüentemente, nas políticas públicas. Ainda, pode ser fonte de grande parte da pobreza observada em diversos países, além de instabilidades políticas e econômicas (LAMBSDORFF, 2006; CAMPOS, 2012; CAMPOS e PEREIRA, 2016; FMI, 2016).

Lambsdorff (2006) relata estudos que apontam como uma consequência da corrupção a desigualdade de renda, sendo que ela também aumenta as desigualdades na educação e na distribuição de terras. Contudo, mesmo neste caso, a causalidade pode ocorrer nos dois sentidos, pois alta desigualdade de renda possibilita o desvio das normas sociais e o aumento da tolerância sobre os atos corruptos.

Além disso, a corrupção tem o potencial de provocar distorções na elaboração

das normas e leis, afetando a qualidade regulatória do país. Quanto ao ambiente competitivo, empresas podem ter incentivos a pagar propinas para aumentar as restrições de entrada nos mercados, gerando oligopólios e monopólios. Já no que se refere a igualdade de gênero, o baixo grau de corrupção contribui para o aumento do acesso das mulheres a obterem melhores condições na sociedade (LAMBSDORFF, 2006).

Gomez (2013) aponta que as análises das correlações entre o Índice de Controle da Corrupção⁷ e diversas variáveis sociais, econômicas e institucionais⁸ indicam os efeitos prejudiciais da corrupção. Foi observada uma correlação negativa entre a corrupção com o PIB per capita, os recursos financeiros das empresas, a logística do país, regulamentação dos negócios, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o grau de confiança com o estado de direito.

O fluxo de Investimento Estrangeiro Direto (IED) entre os países de origem e receptor sofre impactos da corrupção. Ades e Di Tella (1997) demonstraram o efeito direto negativo da corrupção sobre o investimento, em especial nos países que possuem mais políticas restritivas à competição econômica e com um corpo burocrático forte e capaz de influenciar o comportamento das empresas.

Também, Ferreira, et al (2016) confirmaram pesquisas anteriores de que a corrupção generalizada dos países (investidor e receptor) acarreta a diminuição do fluxo de IED. Para os autores, as operações envolvendo IED perdem os incentivos com os custos e incertezas derivados da corrupção.

A corrupção ocasiona má alocação dos recursos, reduzindo a produtividade da economia. De Mendonça e Baca (2018), em estudo que analisa o impacto da corrupção na qualidade da coleta de impostos e no uso dos recursos em saúde pública, revelam que a capacidade dos governos para promover o crescimento econômico é prejudicada pelos comportamentos oportunistas. A corrupção ocasiona a diminuição das receitas públicas, o aumento dos custos operacionais e, assim, a piora dos serviços públicos.

Porém, o impacto da corrupção sobre o crescimento pode variar entre os países

⁷ O Índice de Controle da Corrupção, apresentado por Baez (2013), mede o grau do exercício do poder público para o benefício privado, e inclui tanto a pequena como a alta corrupção por parte de minorias que controlam o Estado. O índice varia de -2,5 (pior desempenho) a 2,5 (melhor) (BAEZ, 2013).

⁸ PIB per capita, formação bruta de capital fixo, desemprego, dívida do governo central, inflação, gasto total em saúde, taxa de mortalidade infantil, crédito ao setor privado, tempo para iniciar um negócio, número de procedimentos para abrir uma empresa, quantidade de impostos pagos pelas empresas, desempenho logístico, arrecadação do governo, créditos do FMI, direitos legais, facilidade de fazer negócios, tempo de preparo e pagamento de impostos, participação das mulheres nos parlamentos, IDH e índice de estado de direito.

e os tipos de corrupção. Essa variação é altamente plausível de ser aumentada por outros fatores que caracterizam o campo de pesquisa, incluindo diferenças nos métodos de estimação, estrutura dos dados, especificação dos modelos e as medidas de corrupção usadas. Ugur (2014), ao utilizar método de meta-análise para verificar as consequências diretas da corrupção com base em 29 estudos, observou o efeito negativo sobre o crescimento, mas o impacto é mais adverso nos países de baixa renda no longo prazo. Isso pode ser justificado pela corrupção ser prejudicial à execução do investimento público nos países mais pobres.

Outra consequência da corrupção é o potencial em distorcer a alocação orçamentária. “Devido à necessidade de esconder pagamentos ilícitos, alguns bens são preferidos a outros. Bens personalizados apresentam melhores oportunidades para realizar pagamentos ocultos do que produtos *off-the-shelf*” (LAMBSDORFF, 2006, p. 32).

Nesse sentido, é importante destacar que os *offsets* não são instrumentos padronizados e os acordos de compensação dependem do país e do tipo da aquisição governamental. Assim, no capítulo seguinte será discutida a relação entre o setor de defesa nacional e os *offsets*, além das suas interfaces com a corrupção.

3 DEFESA NACIONAL, OFFSETS MILITARES E CORRUPÇÃO

3.1 Defesa Nacional como um Bem Público: conceitos e críticas

A definição de bens públicos envolve a ausência ou a dificuldade de individualização da propriedade. Os bens coletivos¹ são aqueles “os quais todos aproveitam em comum no sentido de o consumo de cada indivíduo de tal bem não leva a uma subtração de qualquer outro indivíduo daquele bem” (SAMUELSON, 1954, p. 387). Além disso, de forma diferente de um bem privado, as quantidades consumidas pelos indivíduos são idênticas (SAMUELSON, 1955).

Essas definições dizem respeito à característica de não rivalidade dos bens públicos. Assim, com a disponibilidade já presente de um bem público, o custo marginal da provisão para um indivíduo adicional é nulo, uma vez que o uso por uma pessoa não reduz a quantidade disponível para os outros (MANKIW, 2009).

Outro aspecto do bem público é ser não excludente. Assim, o grau de excludabilidade se refere à medida que os proprietários desse tipo de bem ou serviço

¹ Samuelson (1954) utiliza a expressão “collective consumption goods”.

pode cobrar, dos consumidores, pela sua taxa de uso, permitindo a seus produtores captar os benefícios gerados dessa renda (JONES e VOLLARTH, 2015). Desse modo, com a dificuldade ou a impossibilidade de exclusão os indivíduos não podem ser desprovidos do uso do bem, mesmo que não tenham contribuído para seu financiamento (MANKIW, 2009).

Há também a seguinte definição de não-excludabilidade:

Os benefícios comuns ou coletivos fornecidos pelos governos são geralmente chamados de "bens públicos" pelos economistas, e o conceito de bens públicos é uma das ideias mais antigas e importantes no estudo das finanças públicas. Um bem comum², coletivo ou público é aqui definido como qualquer bem tal que, se alguma pessoa X_i em um grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, consome o bem, não é possível ser retido aos outros desse grupo. Em outras palavras, aqueles que não compram ou pagam por qualquer bem público ou coletivo não podem ser excluídos ou impedidos de compartilhar o consumo do bem, como podem quando se trata de bens não coletivos. (OLSON, 1965, p. 14-15).

Importante destacar que a produção e a provisão dos bens públicos não são, necessariamente, realizadas pelos governos, podendo o setor privado participar desse processo. Porém a provisão em nível ótimo de um bem público, dada pela taxa marginal de substituição entre cada bem privado e o bem público³, depende da soma das disposições de cada indivíduo em pagar, o que é relevante para medir o valor social marginal do bem público (COSTA, 2010). Desse modo, como pode haver uma relutância na contribuição voluntária, conhecida como o problema do "carona" ou *free-rider*, em geral o setor privado não tem interesse em prover um bem público (MANKIW, 2009). Neste caso, a provisão do bem público seria abaixo do nível ótimo de Pareto.

Assim, a teoria econômica considera que, devido aos atributos de não rivalidade e não excludabilidade, os bens públicos não são providos pelos mercados privados, mas requerem um contexto da existência de um governo arrecadador de impostos que assegure a disponibilidade desses bens à sociedade (ROMER, 1990).

² Na teoria microeconômica, o conceito de bem comum refere-se a um bem em que a quantidade demandada por ele diminui com o aumento do seu preço (VARIAN, 2012), implicando em uma curva de demanda negativamente inclinada e uma elasticidade-preço da demanda negativa. Porém, o conceito de bem comum abordado por Olson (1965) é relativo aos bens ou benefícios proporcionados a vários indivíduos ou grupos coletivos, que possuem interesses em comum.

³ A provisão ótima de um bem público é dada pela condição de Bowen-Lindahl-Samuleson (BLS):

$$\sum_i \frac{\partial z U^i(x^i, z^i)}{\partial x U^i(x^i, z)} = \varphi'(z)$$

onde x representa um bem privado, z o bem público e cada indivíduo $i = 1, \dots, n$, tem função utilidade $U^i(x^i, z^i)$. Já $\varphi'(z)$ é a taxa marginal de transformação, dado que cada termo, $\frac{\partial z U^i(x^i, z^i)}{\partial x U^i(x^i, z)}$, representa a disposição a pagar pelo (ceder bem privado em troca do) bem público (COSTA, 2010).

A função de bem-estar social reflete que os bens públicos fazem parte das curvas de indiferenças de várias pessoas. Essas curvas de indiferença traduzem os gostos e a ordem de preferência dos indivíduos acerca dos diversos bens e, assim, um mercado de competição perfeita não atinge o nível ótimo de produção do bem público. A função de bem-estar social representa a fronteira ótima de eficiência (SAMUELSON, 1958).

Embora o ótimo seja definível, as pessoas racionais não serão, se deixadas a si mesmas, conduzidas por uma mão invisível até o ponto de êxtase. Ao contrário, será pago por cada homem racional dissimular, tentando mascarar sua preferência pelos bens públicos e engajar-se em outras manobras de estratégia do jogo que, quando todos fizerem isso, envolverá necessariamente a perda de peso morto para a sociedade. (SAMUELSON, 1958, p. 334).

Defesa nacional é o exemplo mais comum de bem público citado nos livros e textos para estudantes de economia, desde o nível introdutório até os cursos mais avançados (COYNE e LUCAS, 2017).

A definição de defesa nacional se refere ao fato de que como a guerra está presente na história da humanidade, as “comunidades e sociedades devem estar preparadas para suas contingências. Assim, defender uma nação é literalmente o que significa defesa nacional” (BRUSTOLIN, 2014, p. 4).

Como a proteção de um país engloba todos os cidadãos, independentemente de quem paga ou não impostos, este seria um exemplo de bem não excludente. A defesa de um indivíduo a mais não diminui a proteção dos outros, o que seria não rival.

Além disso, os bens não excludentes geram transbordamentos positivos, ou seja, é um tipo de externalidade não captada por seus produtores e, com isso, tende a ser produzida abaixo da quantidade ótima pelos mercados. Dessa forma, se justificaria a intervenção do governo para o financiamento da defesa nacional para a melhoria do bem-estar social (JONES e VOLLARTH, 2015).

Mas normalmente os estados nacionais não produzem os equipamentos militares relacionados à defesa nacional, tarefa que fica a cargo da Base Industrial de Defesa (BID). A BID é formada por setores ou grupos industriais dependentes, em certa medida, dos gastos militares. Ainda, o Estado depende em grande parte do fornecimento dos equipamentos militares da BID como meios para prover da defesa nacional (DUNNE, 1995).

Também de acordo com Dunne (1995), boa parte da literatura considera que as decisões sobre defesa nacional dependem dos governos e são ótimas do ponto de vista social. A BID teria um papel passivo nesse processo.

Sob muitos aspectos, isso reflete a abordagem neoclássica do gasto militar, que se baseia na noção de um Estado com uma função de bem-estar social bem definida, refletindo alguma forma de consenso democrático social, reconhecendo algum interesse nacional bem definido e ameaçado por alguns inimigos reais ou potenciais aparentes. Nesta abordagem, o BID seria simplesmente determinado como a maneira mais eficiente de produzir o nível ideal de segurança. (DUNNE, 1995, p. 409-410).

Entretanto existem críticas quanto à definição de bem público, e, mais especificamente, à identificação comumente aceita de que defesa nacional se inclui nessa categoria de bens.

De acordo com Cowen (1985), a classificação de um bem como público ou privado depende do quadro institucional e das condições produtivas que envolvem os bens. Estes elementos dependem de diversos fatores que atuam sobre um bem, tais como, a tecnologia, a quantidade produzida, os mecanismos de distribuição, a intensidade da demanda, a definição da unidade marginal, além dos conceitos que envolvem consumo e exclusão dos bens.

O problema com a ideia da não rivalidade do bem público é que normalmente considera-se que o consumo ocorre em baixo grau. Porém “em níveis mais elevados de uso, nenhum bem pode ser consumido sem diminuir o consumo por parte de outros” (COWEN, 1985, p. 55). Ainda, o que são normalmente considerados como bens públicos podem passar a ser bens privados devido à mudança da noção de unidade. Como exemplo, um míssil antiaéreo que tem capacidade de defender apenas uma área limitada do território nacional e apenas alguns habitantes, apesar de, em teoria, a defesa nacional se referir ao país como um todo.

Essa limitação geográfica da defesa nacional é corroborada por Goff e Tollison (1990), ao avaliarem que a defesa de uma nação possui características regionais, ainda mais quando se trata de uma nação como os Estados Unidos, devido à dimensão continental do país. O estudo apresentado pelos autores revelou distintas preferências de congressistas americanos quanto aos projetos de defesa nacional naquele país, dependentes da região e da distância relativa aos potenciais agressores externos.

Nessa linha, Buchanan (1990) apresenta que a noção de consumo conjunto de

um bem, que satisfaz diversas demandas, deve ser medida em termos de unidades produzidas, e não por meio de uma avaliação qualitativa pelo consumo homogêneo dos indivíduos. A exemplo de um quartel de corpo de bombeiros que fornece o serviço de proteção a incêndios de modo equitativo a uma cidade. Porém, há moradores localizados mais perto e outros mais longe do quartel, não possuindo, assim, a mesma proteção.

Acerca da excludabilidade, ela é sempre possível, mas apenas o que varia é se isso pode ocorrer de maneira mais ou menos custosa. O custo em se excluir consumidores ao acesso de um determinado bem "não é função da natureza do bem, mas depende de como o bem é fornecido e em quais níveis ele é produzido e consumido" (COWEN, 1985, p. 61). Dessa forma, um bem privado pode se converter em um bem público porque, em geral, não existe um modo de impedir que demais indivíduos possam considerar a existência e o consumo de terceiros do produto ou serviço.

Ainda segundo Cowen (1985), é impossível determinar a alocação ótima de Pareto de um bem, dado que sua produção e fornecimento estão envolvidos em um contexto de distribuição de renda, compartilhamento de custos e características institucionais presentes na sociedade. Um bem não pode ser classificado como sendo ou não excludente devido a sua natureza intrínseca. O que existem são métodos de exclusão considerados irracionais, tanto do ponto de vista econômico e social, e até mesmo não produzir é um modo de exclusão.

Isto posto, parte da literatura não reputa a defesa nacional como um bem público puro que sempre deve ser provido pelos governos. De acordo com Hummel e Lavoie (1994), há equívocos por parte dos pesquisadores ao conceituar defesa nacional. O interesse nacional e o bem público podem não ser coincidentes de forma automática, uma vez que mesmo nos estados democráticos, os interesses e os propósitos dos governantes e dos cidadãos não são exatamente iguais. Dessa forma, a proteção não envolve a defesa somente de perigos externos, mas agressões por parte de qualquer um.

O problema do "carona" surge não apenas devido à falta da revelação das verdadeiras preferências por parte dos indivíduos. O comportamento *free-rider* pode surgir em qualquer grupo, em especial naqueles que procuram influenciar as tomadas de decisão do governo. Essa atuação para obter os benefícios de bens não excludentes, de forma organizada, depende do tamanho do grupo e também do valor

atribuído pelos membros do grupo ao bem.

O estado democrático, portanto, torna muito mais fácil a execução de políticas que canalizam grandes benefícios para pequenos grupos do que a adoção de políticas que gerem pequenos benefícios em grandes grupos. Devido a esse 'fracasso governamental' induzido pelo *free-rider*, o estado tem o mesmo problema em fornecer bens e serviços não excludentes como o mercado, com uma diferença crucial. Quando um grupo obtém com sucesso um bem público através do mercado, os recursos que ele gasta pagam diretamente pelo bem. Por outro lado, quando um grupo obtém com sucesso um bem público por meio do estado, os recursos dispendidos pagam apenas os custos gerais para influenciar a política de estado. O estado, então, financia o bem público através de impostos ou de algum substituto coercitivo. (HUMMEL e LAVOIE, 1994, p. 360).

Assim, o custo para o financiamento do bem não recai sobre os grupos organizados, mas sobre os pagadores de impostos, além de gerar externalidades negativas tais como bens de baixa qualidade e que só beneficiam os seus fornecedores. No caso da defesa nacional, é um serviço que o estado tem fortes incentivos em prover para proteger a si mesmo e suas prerrogativas. A segurança da população, aliada à garantia da propriedade e liberdade, são externalidades geradas pela política militar adotada no país (HUMMEL e LAVOIE, 1994).

Além disso, os governos produzem defesa nacional para proteger sua base tributária. Ao fornecer segurança aos cidadãos, o estado assegura sua fonte de receitas proveniente dos setores econômicos privados. Assim, os benefícios em prover defesa são voltados para os integrantes do governo. (HOLCOMBE, 2008).

A defesa nacional não é fornecida pelo estado por ser um bem público, mas é devido à troca de interesses entre o estado que protege a arrecadação de impostos e os cidadãos que requerem segurança. Ainda, o "governo não arrecada impostos para prover bens públicos. O governo fornece bens públicos para melhorar sua capacidade de coletar impostos" (HOLCOMBE, 2008, p. 16).

Ross e Yakovlev (2007) estimaram o Índice de Samuelson⁴ para medir o atributo de bem público relativo à defesa nacional, utilizando métodos econométricos e variáveis de controle aplicados a um painel de 70 países no período de 1990 a 2000. Os resultados indicaram que a defesa nacional se aproxima de um bem privado⁵, pois sua provisão pelos governantes sofre de significativos problemas de congestionamento, caracterizando a rivalidade desse serviço.

⁴ O Índice de Samuelson é contínuo e varia de 0 (bem público puro) até 1 (bem privado puro).

⁵ Ross e Yakovlev (2007) apresentam uma estimativa do Índice de Samuelson que varia de 0.996 a 0.812.

Existem também externalidades negativas geradas pelo setor militar. Coyne e Davies (2007) criticam os argumentos a favor de um poder hegemônico global que possa fornecer bens públicos coletivos, como defesa nacional, a diversos países com sérios problemas econômicos, políticos e sociais, de forma a realizar a reestruturação das instituições. Os autores ressaltam, em oposição aos bens públicos, os “males” oriundos de uma intervenção militar estrangeira em determinado país.

Como exemplos de potenciais “males” públicos associados com o imperialismo e a intervenção hegemônica, cita-se o aumento do paternalismo governamental, os altos gastos militares no longo prazo, o protecionismo voltado aos interesses de alguns poucos grupos, o surgimento de elites poderosas e corruptas que agem apenas em benefício próprio, além da continuidade das disfunções dos arranjos e das estruturas políticas presentes na sociedade.

O aumento do poderio militar gera mais ameaças e perigos às sociedades. Em muitas ocasiões, a mentalidade e as ações beligerantes provocam reações que acabam por diminuir a segurança física da população (DUMAS, 2014).

Coyne (2015) também destaca que apesar de a defesa nacional ser considerada um bem público interno de um país, em uma visão mais global os gastos em defesa representam um mal para as demais nações. Além disso, uma sociedade é incentivada a aplicar recursos em defesa, pois outro país também investe neste setor. O termo defesa, não obstante sugerir um posicionamento passivo, na verdade representa mais armamentos e ameaças físicas às pessoas. Assim, muitos economistas tendem a superestimar os benefícios da defesa nacional, mas não atentam para os possíveis malefícios.

Um efeito adverso, por conta dos recursos destinados ao setor militar, é a transferência de pessoal qualificado das atividades contributivas para a produção militar, sobretudo na área de Pesquisa e Desenvolvimento. Isso reduz a produtividade dos demais setores da economia e gera perdas de salários reais dos trabalhadores (DUMAS, 2014).

Ainda como exemplo de externalidade negativa apontada por Dumas (2014), é o aumento da desigualdade de renda. Uma vez que mais recursos são desviados do consumo e do investimento contributivo, há maior tendência de a riqueza e da renda serem deslocados de um grupo social para outro. Assim, as elites ganham mais com uma carga tributária desproporcional e com os juros dos títulos públicos, usados para financiar o setor militar. Tudo isso diminui a competitividade e a eficiência econômica.

A prevalência da concepção orgânica⁶ do estado resulta numa tendência para que as modelagens de fornecimento de defesa nacional sejam responsáveis de um estado benevolente e provedor das quantidades e qualidades ótimas desse bem (COYNE, 2015). Contudo, esse tipo de abordagem negligencia a possibilidade da ocorrência de desperdícios dos recursos escassos, da manipulação para beneficiar os interesses de certos grupos e do uso para impor malefícios tanto aos indivíduos do país como a povos estrangeiros.

No entanto, quando se substitui a visão orgânica pela visão individualista, a situação muda. A visão individualista compreende o contexto no qual os bens e serviços relacionados à defesa são fornecidos e as implicações que isso tem para as diversas características público-privadas da ampla gama de bens relacionados à defesa. (COYNE, 2015, p. 374).

Desse modo, para Coyne (2015) defesa nacional não é exclusivamente um bem público dada a possibilidade de diversos bens e serviços que a compõe serem providos em níveis e unidades subnacionais, que podem ser públicas ou privadas.

Sobre a indicação da quantidade ótima de fornecimento de defesa nacional, o assunto também é motivo de controvérsia na literatura. Ao considerar o nível eficiente não como um valor absoluto, mas de modo relativo, Coyne, Duncan e Leeson (2014) realizam comparação entre a produção de defesa nacional e de “ofensiva nacional”⁷. O problema do nível eficiente de provisão por parte dos mercados, ocasionado pelo comportamento *free-rider*, afeta não somente a defesa, mas também a ofensiva nacional. A escolha da quantidade ótima de ofensiva por parte do país agressor é influenciada pelo problema do *free-rider*.

Assim, a quantidade fornecida de defesa nacional é acima ou abaixo do ótimo dependendo do grau de intensidade do efeito do “carona”. Se for maior na produção da ofensiva do país agressor, os mercados produzem o nível eficiente de defesa nacional. “A ineficiência convencionalmente declarada da defesa nacional fornecida de maneira privada não é, portanto, uma implicação lógica do problema do ‘carona’, mas sim uma questão empírica (não respondida)” (LEESON, COYNE e DUNCAN, 2016, p. 84).

⁶ A teoria orgânica considera o estado como o único tomador de decisão da sociedade, e somente ele é capaz de pensar e utilizar variáveis fundamentais para o bem-estar social. A finança pública é tratada como um instrumento alocador de recurso que serve para maximizar a função do bem-estar social. O estado, ou o interesse geral, prevalece sobre os interesses individuais. Em oposição, de acordo com a visão individualista, o estado representa a soma dos indivíduos que atuam de modo coletivo e interagem de acordo com os incentivos/restrições geradas pelo contexto político. O estado não atua como maximizador da função de bem-estar social (BUCHANAN, 1949; COYNE, 2015).

⁷ Segundo Coyne, Duncan e Leeson (2014), a ofensiva nacional é a razão de ser da defesa nacional. Os espólios provenientes do ataque a outro país são benefícios não excludentes e não rivais, e podem compensar os custos da agressão.

Porém Newhard (2016) apresenta crítica a essa conclusão, com o argumento de que não se pode considerar constante a provisão voluntária de defesa nacional com a queda por sua demanda. A disposição em contribuir pode diminuir, a despeito da verdadeira vontade em obter defesa nacional, com uma redução da ameaça de agressão. Essa queda pode, ainda, ser exponencial e apresentar um maior efeito do comportamento do "carona", o que impediria o alcance do nível eficiente de defesa nacional. Além disso, devido aos altos custos fixos presentes na provisão de defesa nacional, o fornecimento voluntário poderia ficar próximo de zero, o que seria eficiente só se a ameaça externa também for quase nula.

Já Leeson, Coyne e Duncan (2016) expõem que como os indivíduos não são motivados apenas por interesses egoístas, as contribuições privadas para a provisão de bens públicos não dependem somente da expectativa dos benefícios adquiridos. No caso da defesa nacional, parte dessas contribuições são independentes do nível esperado de agressão. Assim, a eficiência ou ineficiência da provisão privada de defesa nacional depende, em cada caso, da avaliação empírica acerca da relação entre a intensidade do subfornecimento da ofensiva e da defesa nacional.

Ademais, o estado não possui a capacidade em fornecer a quantidade ótima de defesa nacional de acordo com a demanda, pois as pessoas não revelam suas verdadeiras preferências, os consumidores não têm conhecimentos suficientes sobre o bem e os governos não têm a possibilidade de agregar as preferências individuais para estimar a quantidade social eficiente (COYNE, 2015).

Outro tipo de abordagem ressalta as semelhanças entre a provisão de defesa nacional com um monopólio natural, em que estão presentes retornos crescentes de escala (MAKOVI, 2017). A questão geográfica para se fornecer defesa cria externalidades espaciais. Com populações próximas umas das outras, o custo marginal para defender um cidadão a mais é menor do que uma firma monopolista pode cobrar desse indivíduo. A "exclusão é possível e a defesa pode ser fornecida de modo descentralizado, mas pode sofrer com os efeitos negativos do monopólio natural" (MAKOVI, 2017, p. 2). Esses efeitos dizem respeito à subprodução monopolista e cobranças excessivas. Portanto, segundo essa visão, a defesa não é um bem público e o problema em seu fornecimento não é o comportamento *free-rider*, mas sim o poder de monopólio.

O desafio, então, seria obter o valor ótimo da escala de produção, em que mesmo um monopólio natural possui uma economia de escala limitada. A provisão

poderia ser em escala nacional ou descentralizada, mas como a defesa é tanto um bem como um mal, deveria haver instituições reguladoras para monitorar e conter o provedor monopolista do serviço (MAKOVI, 2017).

Nesse mercado tipicamente monopolista, em que o governo é o único fornecedor da defesa nacional, origina-se um sistema onde poucos fornecedores de produtos e serviços são contratados pelo estado, como é o caso do Complexo Militar-Industrial (CMI). No CMI há uma aliança entre o setor industrial e o governo, sendo que este facilita e é a fonte de mecanismos de concentração de poder do setor privado. O estado cria, protege, privilegia e subsidia o complexo militar-industrial (ADAMS, 1968).

Essa relação singular de comprador-vendedor, que desafia a análise por ferramentas econômicas convencionais, está na raiz do complexo militar-industrial e das novas configurações de poder geradas por ele. O complexo não é uma conspiração entre os "mercadores da morte" e um bando de generais vigorosos, mas uma coalizão natural de grupos de interesse com uma participação econômica, política ou profissional na defesa e no espaço. Inclui as forças armadas, os empreiteiros industriais que produzem para eles, os sindicatos que representam seus trabalhadores, os lobistas que promovem seus produtos em nome da "livre iniciativa" e da "segurança nacional", e os legisladores que, por razões de fundos públicos ou patriotismo, votam os fundos consideráveis para assegurar a encenação. Toda vez que o Congresso autoriza uma verba militar, cria um novo eleitorado (ou seja, máquina de propaganda) com um interesse pessoal em sua perpetuação e engrandecimento. (ADAMS, 1968, p. 655).

Pela perspectiva individualista utilizada por Coyne (2015), as decisões tomadas para o provimento de defesa nacional não são devido à busca de maximização de bem-estar social por parte do governo. Elas são movidas pelas atividades realizadas pelos indivíduos que buscam maximizar seus próprios bem-estar de acordo com as regras políticas.

Desse modo, ocorre uma interação política entre eleitores racionalmente ignorantes, grupos de interesse organizados que conseguem repassar seus custos para os contribuintes, políticos à procura de votos e não ligados a promessas de campanha e burocratas que buscam aumentar seu poder discricionário (COYNE, 2015).

Porém o contexto da defesa nacional é marcado por uma forte assimetria de informação, pelo relacionamento estreito entre o governo, os burocratas, a indústria e o setor militar, e, ainda, a produção dos bens ligados à defesa dificilmente são baseadas pelo mercado. Cria-se um ambiente em que o escopo desses atores políticos diverge do interesse público. O eleitor médio posiciona-se de maneira mais

desfavorável em busca dos seus interesses e no processo decisório para definir a quantidade de defesa nacional a ser provida pelo governo (KLINGEN, 2011)⁸.

Este é um cenário típico de comportamento *rent-seeking*, em que o complexo militar-industrial atua como grupo organizado, concentrando os benefícios para si. Suas ações buscam influenciar as escolhas do estado, que é constituído por governantes, políticos e servidores públicos de diversos níveis hierárquicos e que também agem por interesses próprios. Além disso, nas aquisições militares, são frequentes os episódios característicos de desperdícios e ineficiências (COYNE, 2015). Isso ajuda a explicar por que os gastos militares são frequentemente associados, pela literatura econômica, às práticas corruptas. Assim, na próxima seção será discutida a corrupção relacionada ao setor de defesa nacional.

3.2 Susceptibilidade da Defesa Nacional à corrupção

A literatura costuma apontar que as atividades relacionadas às aquisições militares são profundamente sujeitas à corrupção.

Na concepção orgânica, conforme a crítica de Coyne (2015), a provisão por parte do poder público é sempre eficiente. Porém, ao adotar a visão individualista, percebe-se que o setor de defesa nacional possui muitas ineficiências, como a manutenção de tecnologias obsoletas e que não são substituídas por equipamentos mais modernos. Isso provavelmente ocorre "devido a uma combinação de inércia burocrática e de interesses pessoais que se beneficiam com a permanência de tecnologias ineficientes" (COYNE, 2015, p. 380).

A provisão de defesa nacional pelo governo retira recursos do setor privado ao estabelecer uma base industrial de defesa. Esse processo se dá pela transferência direta de recursos do setor privado para o público, além da criação de novas oportunidades lucrativas aos empreendedores, independentemente de serem produtivas ou improdutivas. Tal cenário incentiva o surgimento de coalizões e práticas lobistas que tentam captar parte da renda nacional, em detrimento da produtividade (COYNE, 2015).

O lobista de defesa tentará principalmente influenciar o governo com contribuições de campanha. Além disso, ele pretende aliviar a restrição de reeleição do político, financiando estudos que exigem uma política de defesa mais forte e, portanto, podem aumentar a disposição a pagar por isso. (KLINGEN, 2011, p. 337).

⁸ KLINGEN (2011) utiliza a abordagem da teoria da escolha pública que foca nos atores políticos, quais sejam, o eleitor, o político, o servidor público e o lobista. Esses atores buscam maximizar suas utilidades na defesa e alianças por meio da influência no processo político.

Outro fenômeno bastante comum na área de defesa nacional, apontado por Coyne (2015), é o *revolving door*. Essa dinâmica é propiciada pelo provimento estatal da defesa e se refere ao exercício de cargos públicos como um trampolim para a atuação em empresas privadas. Normalmente, esses ex-servidores públicos passam a agir como conselheiros ou consultores das firmas produtoras de bens e serviços militares. Contudo que muitas vezes esses indivíduos atuaram como gestores em processos de aquisições e contratações públicas, fica caracterizado um forte conflito de interesse no setor.

A preocupação geral é que, ao reduzir os custos de transação, o 'revolving door' facilite a busca de interesses pessoais restritos por parte da indústria de defesa privada e do governo. Embora, pelo menos retoricamente, a defesa fornecida pelo Estado vise proteger o 'interesse público', o resultado real é que os benefícios se concentram em um grupo restrito de indivíduos bem conectados enquanto os custos são dispersos pelos cidadãos contribuintes sob a fachada de fornecer proteção contra ameaças. (COYNE, 2015, p. 384).

Assim, todo esse contexto facilita a formação de um ambiente propício à corrupção envolvendo as contratações voltadas para o suprimento de defesa nacional pelos governos.

Para prover defesa nacional, as compras governamentais de equipamentos militares são processadas por servidores públicos que devem manter a discrição para evitar que informações sensíveis sejam obtidas por inimigos do estado. Ao mesmo tempo, as aquisições devem levar em consideração a relação qualidade/preço dos bens, ou ainda, visar à inovação tecnológica do setor industrial do país. Contudo, é difícil e custoso elaborar contratos que contemplem todos os objetivos estabelecidos na obtenção dos bens ou serviços. Como resultado, aquisição do setor de defesa é uma das áreas mais propensa à existência de atos corruptos (ADES e DI TELLA, 1997).

Também, "o sigilo e a concorrência limitada no setor de defesa podem levar a um nível relativamente alto de contratos informais e a atividades de *rent-seeking*, proporcionando terreno fértil para o crescimento de práticas corruptas" (D'AGOSTINO, DUNNE e PIERONI, 2016a, p. 3).

Ademais, há a possibilidade de uma população aceitar sem muitos questionamentos as decisões de caráter militar frente às ameaças, reais ou não. Dessa forma, pode aumentar os gastos militares, estimular o comportamento *rent-seeking* e diminuir o investimento no setor produtivo. A corrupção presente no setor

amplia os efeitos negativos do gasto militar sobre o crescimento econômico. Este é sensível à qualidade das instituições, à grande abertura às práticas *rent-seeking* e, sobretudo, ao modo como a corrupção pode interagir com esse tipo de gasto público (D'AGOSTINO, DUNNE e PIERONI, 2016a).

Shleifer and Vishny (1993) ressaltam que gestores e burocratas, principalmente de países mais pobres, dão preferência a bens em que são mais fáceis de se aplicar superfaturamentos para a importação. Normalmente, são produtos singulares, possibilitando a obtenção de propinas de modo mais disfarçado. Isso explica boa parte dos gastos em projetos de defesa, que demandam equipamentos caros e com valores difíceis de serem determinados em comparações com preços de mercado.

Nesse sentido, é mais fácil obter subornos mais rentáveis em projetos de alta tecnologia, como os de defesa, do que sobre as aquisições e despesas relativas à educação ou ligadas à área da saúde, por exemplo. Desse modo, D'Agostino, Dunne e Pieroni (2016b) utilizaram modelo estendido de crescimento endógeno para avaliar os impactos da corrupção nos gastos militares e nos investimentos governamentais em uma amostra de 106 países⁹. Foi utilizado modelo teórico que inclui a hipótese de que a corrupção nos gastos correntes do governo é negligenciável. Em contrapartida, há maior facilidade de ocorrer suborno e propinas nos grandes projetos de infraestrutura e de complexidade tecnológica, que são característicos do setor militar. Dentre os resultados encontrados, constatou-se que os recursos destinados aos gastos militares tendem a ser maiores do que o nível ótimo e, ainda, que esses gastos em complementaridade com a corrupção impactam negativamente o crescimento econômico.

A corrupção pode afetar os gastos militares por mecanismos do lado da oferta e pelo da demanda de armamentos e produtos militares. Os produtores agem por meio de pagamento de subornos para obter contratos em um ambiente competitivo ou aliciando funcionários públicos dos outros países para facilitar as importações de seus produtos. Essas práticas se tornaram mais comuns com a diminuição dos gastos militares por diversos países a partir de meados da década de 80, ocasionando uma

⁹ Na pesquisa de D'Agostino, Dunne e Pieroni (2016b), a especificação empírica para estimar o modelo abrange os dados dos países da amostra no período de 1996-2010, sendo a maioria proveniente dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial. Os componentes dos gastos governamentais (militares, investimento e consumo corrente) e os investimentos privados foram obtidos como percentuais do PIB. Como parâmetro de corrupção, foi utilizado um índice do Banco Mundial baseado na percepção dos empresários quanto à atuação do poder público. Como alternativas, também foram utilizados o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional e os índices do Guia de Risco Internacional publicado pelo Serviço de Risco Político.

competição mais agressiva entre as empresas fornecedoras de equipamentos militares (GUPTA, DE MELLO e SHARAN, 2001).

Conforme ressaltado por Markusen (2001), o número de empresas no setor militar diminuiu, embora tenha crescido o acesso aos mercados nacionais umas das outras. A competição por esses mercados tornou-se oligopolista em caráter internacional, com a cartelização do setor, e muitas empresas passaram a ser altamente dependentes dos negócios vinculados à defesa nacional.

Quanto ao aspecto da demanda, o governo é, normalmente, o único provedor de defesa nacional. As regulações conferem mais poder aos funcionários públicos encarregados pela formalização dos contratos de compra. Dessa forma, há maior possibilidade de atos corruptos de funcionários públicos junto ao pequeno número de empresas do setor. As aquisições militares, que muitas vezes envolvem sigilo, têm baixa transparência e pouco controle dos gastos nessa área. Os projetos, muito intensivos em capital, possuem informações acessíveis a poucos funcionários públicos. Isso aumenta o risco, durante um processo de aquisição, da “disposição das empresas de subornar funcionários do governo para ajudá-los a ganhar um contrato ou licitação” (GUPTA, DE MELLO e SHARAN, 2001, p. 753).

No estudo realizado por Gupta, De Mello e Sharan (2001), com base em uma amostra de 120 países no período de 1985-1998, foram encontradas evidências que relacionam os índices de corrupção com altos dispêndios públicos nas aquisições militares¹⁰.

Ainda no que tange à participação do estado na defesa nacional, no estudo da Transparência Internacional (TI), elaborado por Magahy, Cunha e Pyman (2010), é destacado o poder de monopólio dos governos por serem os compradores exclusivos do setor. Os governos controlam a demanda dos produtos de defesa, influenciam o tamanho e a estrutura industrial do setor, sua eficiência produtiva, bem como o nível de exportações.

Dessa forma, existe um pequeno número de compradores (representados pelos governos nacionais) e uma pequena quantidade de grandes fornecedores (empresas produtoras de bens e serviços militares). Há uma relação estreita entre o comprador único e os fornecedores de um setor industrial oligopolista, e algumas

¹⁰ Gupta, De Mello e Sharan (2001) utilizam os indicadores de corrupção da Transparência Internacional (TI) e do Guia de Risco Internacional. O gasto militar, em proporção ao PIB e ao total do gasto público, é a quantidade de pessoal militar em relação à população. Também é utilizada a taxa média do gasto militar em comparação aos países vizinhos.

vezes, monopolista. Estas empresas encontram-se sob grande pressão por parte dos acionistas e governos exportadores de armamentos, para que obtenham contratos em um mercado escasso e altamente lucrativo.

As aquisições relativas à defesa nacional têm um alto risco de corrupção. Trata-se de um setor classificado como um dos mais propensos à corrupção, depois da extração de matérias-primas, da construção e das obras públicas. A alta rivalidade entre as poucas empresas do setor, aliada aos vultosos valores e à complexidade dos contratos, criam riscos para a existência de subornos incorporados sob tais arranjos e impedem o escrutínio público. Além disso, como já mencionado, as aquisições militares frequentemente ocorrem em caráter sigiloso por motivos de segurança nacional (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

Assim, dadas as suas especificidades, os processos envolvendo os *offsets* vinculados às aquisições militares também estão sujeitos às práticas corruptas por parte dos atores presentes nesses contratos de compensação. Esse tópico é apresentado nas seções subsequentes.

3.3 Ações e Atores: *offset* e corrupção na defesa nacional

Conforme já exposto no primeiro capítulo, a confecção e execução dos contratos de *offsets* não são pautados somente por questões técnicas, racionais e econômicas. Também entram os aspectos políticos, a interação entre os grupos de interesses e a presença do comportamento de *rent-seeking* na definição dos acordos de compensação, em especial no setor militar (TAYLOR, 2003).

Além disso, há de se destacar que as práticas compensatórias, no comércio internacional de produtos militares, contribuem para que o mercado de produtos de defesa tenha um caráter antiliberal. Os *offsets* militares são potencialmente discriminatórios (PIMENTEL, 2015). E do mesmo modo das aquisições para a defesa nacional, os acordos de compensação militares não seguem os padrões de livre comércio e competição, inserindo-se numa área legal cinzenta (PLATZGUMMER, 2013).

O Quadro 4 mostra os 20 maiores mercados no uso de *offsets* em aquisições do setor de defesa nacional, em 2016, relacionando com as classificações dos países no Índice de Percepção da Corrupção¹¹ (IPC), da Transparência Internacional, e no

¹¹ Com base em opiniões de especialistas e de executivos, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) mede níveis de percepção de corrupção no setor público em grande parte do mundo. O IPC usa uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro). Disponível em: < https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 8 nov. 2018.

índice de Facilidade de Fazer Negócios (EODB, no acrônimo original em inglês)¹², elaborado pelo Banco Mundial.

Quadro 4 - Relação entre os Mercados de *Offset*, IPC 2016 e EODB 2016.

Mercados de <i>Offsets</i> (Países Importadores)	Valor Projetado de <i>Offsets</i> em 2016-2021 (US\$ Bilhões)	IPC 2016 (x/176 Países)	EODB 2016 (x/190 Países)
Arábia Saudita	40,68	62	94
Índia	31,9	79	130
Coréia do Sul	28,87	52	5
Brasil	26,51	79	123
Emirados Árabes Unidos	20,5	24	26
Austrália	17,18	13	15
Colômbia	13,83	90	53
Reino Unido	10,42	10	7
Turquia	9,71	75	69
Polônia	9,32	29	24
Chile	9,27	24	57
Noruega	7,87	6	6
Taiwan	7,77	31	11
Grécia	7,76	69	61
Indonésia	7,27	90	91
Países Baixos	7,24	8	28
Itália	6,88	60	50
Singapura	6,28	7	2
Alemanha	5,74	10	17
África do Sul	5	64	74

Fonte: BROECKER e BERALDI (2017).

Depreende-se da tabela anterior que a maioria dos mercados demandantes de *offsets* de defesa nacional é composto por países que não possuem boa classificação no ICP e no EODB (BROECKER e BERALDI, 2017).

Uma característica marcante dos *offsets* presentes nas aquisições militares é a baixa transparência¹³ devido ao caráter sigiloso das atividades relacionadas à defesa nacional. Como os *offsets* militares são normalmente atrelados ao comércio de

¹² O índice classifica as economias avaliadas de acordo com a facilidade de realizar negócios. Uma alta facilidade no ranking de fazer negócios significa que o ambiente regulatório é mais propício para o início e operação de uma empresa local. A classificação das economias é determinada pela ordem da pontuação agregada para fazer negócios. A pontuação agregada de cada economia é a média simples de suas pontuações em cada um dos 10 tópicos incluídos no ranking: começar um negócio, lidar com licenças de construção, obter eletricidade, registrar propriedades, obter crédito, proteger investidores minoritários, pagar impostos, negociar além das fronteiras, cumprir contratos e solucionar insolvências. Todos os tópicos são ponderados igualmente. Disponível em: < <http://www.doingbusiness.org/en/about-us/faq>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

¹³ Conforme o IFBEC (2015), a transparência refere-se à honestidade, à abertura e à capacidade de haver regras claras para as aquisições públicas e meios de verificação do cumprimento das normas. Também concerne à publicidade e divulgação das licitações e contratos, a fim de permitir a igualdade da participação dos agentes nos processos das compras governamentais.

armamentos, eles são envolvidos com processos complexos, sujeitos a informações e dados secretos e sem transparência, além de altamente sensíveis (BALAKRISHNAN, 2007).

Offsets são, normalmente, instrumentos obscuros, em que as decisões não estão sujeitas ao escrutínio público e não há um processo de avaliação ou de auditoria dos contratos (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010). Os pacotes de *offsets* são, ainda, complexos, com terminologias difíceis para não especialistas e possuem informações comerciais protegidas como a maioria das operações relacionadas à defesa nacional (LAMBRECHT, 2012).

Brauer e Dunne (2011), ressaltam que, na maioria dos países, há a ausência de monitoramento, de auditoria e de avaliações que permitam determinar se os objetivos militares e econômicos anunciados foram alcançados pelos acordos de compensação. Além disso, não há evidências de que os *offsets* nos países avançados tenham atingido seus objetivos, enquanto que nos países em desenvolvimento há deficiências nos instrumentos e instituições para fiscalizar esses contratos.

Ademais, a escassez de dados, as dificuldades de acesso de pesquisadores aos registros, os segredos militares e a ausência de auditorias são barreiras constantes nos acordos de *offsets*. Nos casos em que o governo tenta avaliar a performance do *offset*, os estudos não são aprimorados, mas sim imprecisos, descuidados e passíveis de corrupção (TAYLOR, 2012).

O monitoramento e avaliação dos projetos também são dificultados pela ausência de objetivos precisos e bem definidos dos *offsets*. Muitos governos utilizam os acordos de compensação para múltiplos objetivos, por exemplo, a defesa nacional, o incremento tecnológico industrial e o desenvolvimento econômico. Essa disparidade de escopo pode complicar a determinação do propósito de um *offset* e, assim, comprometer as análises e os controles sobre esses acordos por parte de acadêmicos, representantes governamentais e cidadãos em geral, dentre outros atores (LAMBRECHT, 2012).

Para a Transparência Internacional (TI), há três categorias de riscos de corrupção provenientes dos *offsets*: i) influência indevida para se justificar a necessidade de uma aquisição específica no setor de defesa, tida como prioritária; ii) influência sobre o processo competitivo para a seleção do contrato principal, de modo não transparente; e iii) permissão da ocorrência de acerto de favores a funcionários públicos corruptos por meio dos acordos de compensação (MAGAHY, CUNHA e

PYMAN, 2010).

Desse modo, além da falta ou baixa transparência, Magahy, Cunha e Pyman (2010) apontam outras características presentes nos *offsets* militares que podem resultar em práticas corruptas. Primeiro, os acordos de compensação são usados como instrumentos de política industrial pelos governos de vários países, a fim de impactar o desenvolvimento econômico por meio de intervenção direta. As transações envolvendo *offsets* podem se tornar um mecanismo de assistência aos fornecedores nacionais, tendo a possibilidade de se constituir em um meio de troca junto a funcionários públicos ou a políticos, em detrimento do objetivo original de desenvolvimento econômico. Essa prática, aliada a um comportamento *rent-seeking* e um ambiente em que prevalecem os interesses pessoais, representa um fator que pode resultar em corrupção.

Outro aspecto é o uso dos *offsets* em despesas direcionadas aos setores intensivos em capital. De acordo com a literatura econômica, os agentes que buscam benefícios por meios ilícitos tendem a escolher os projetos intensivos em capital, uma vez que, em geral, têm maior duração, maior complexidade técnica e um número limitado de pessoal especializado. Há também maior dificuldade do compartilhamento e acesso às informações desses projetos. Ainda, o número de órgãos e participantes no processo, incluindo políticos, servidores públicos, empresas, consultores e demais interessados, aumenta de forma significativa, o que apresenta dificuldades para seguir com as negociações adequadas e de se determinar as possíveis irregularidades na execução dos projetos.

Essas fragilidades, juntamente com a complexidade inerente das aquisições e *offsets* relacionados à defesa nacional, fazem com que “os elementos anticorrupção, normalmente presentes nas contratações públicas em larga escala, sejam contornados e a transparência bastante diminuída” (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010, p. 16).

Em muitos casos, os *offsets* não possuem relação direta com os itens comprados. Eriksson et al (2007) apresentou estimativa de que 25% das transações dos acordos de compensação militares europeus foram *offsets* indiretos civis, ou seja, tecnologias, bens e serviços não relacionados com indústria da base industrial de defesa. Essa desconexão gera suspeitas sobre os incentivos para se contratar *offsets*, que podem ser baseados em condutas indevidas, destinados a propósitos indevidos e não serem voltados ao interesse nacional (LAMBRECHT, 2012).

De acordo com Lambrecht (2012), os *offsets* militares são susceptíveis à corrupção devido aos altos incentivos financeiros vinculados ao objeto contratado para a provisão de defesa nacional. A inclusão dos acordos de compensação acaba ajudando para a elevação dos custos dessas aquisições.

Os altos valores constantes das transações que envolvem os *offsets* associados à defesa nacional também contribuem para o aumento da pressão sobre as empresas para que, dentro de um mercado altamente competitivo, superem as propostas das firmas rivais nos processos licitatórios. Além disso, como em muitos países há uma obrigação legal de *offsets* como um critério importante para a contratação do objeto principal de uma aquisição militar, as empresas apresentam *offsets* mais elaborados e criativos. Desse modo, visam atrair o governo comprador para ganhar a licitação e vender seus produtos (LAMBRECHT, 2012).

Negociações de alto nível para as principais vendas de armas ainda são outro fator que contribui para a alta valorização e vulnerabilidade dos *offsets* à corrupção. Tradicionalmente, as negociações têm sido desfavorecidas em compras governamentais devido à percepção de que são vulneráveis a favoritismo injusto, conluio e fraude, além de ser um meio de permitir o pagamento encoberto de subornos. Em *offsets* de defesa, essa percepção tradicional tem seu mérito devido a *offsets* sendo negociados com altos funcionários do governo e devido à inserção de políticos locais nas negociações de *offsets*. (LAMBRECHT, 2012, p. 8-9).

A grande quantidade de transações em um acordo de compensação de alto valor tende a influenciar a liquidação do *offset* durante a longa duração de um contrato, principalmente após o pagamento e conclusão do objeto contratado pelo setor de defesa nacional. Assim, há o risco de os créditos de *offsets* serem obtidos mediante pagamentos ilícitos exigidos ou aceitos por uma autoridade pública (IFBEC, 2015).

Outra peculiaridade que torna os *offsets* mais sujeitos à corrupção é a impossibilidade de comparação dos custos entre os países devido às diferenças dos requisitos militares para um mesmo sistema de armamentos. Também, a coordenação das despesas realizadas entre o fornecedor externo e as empresas domésticas, que é feito de modo singular para cada acordo de compensação (PLATZGUMMER, 2013). A isso, somam-se a complexidade contábil e o cálculo para a determinação do valor do *offset*. As dificuldades dizem respeito ao percentual aplicado sobre o preço do contrato principal, ao uso dos multiplicadores por parte do governo comprador, aos custos apresentados pelos fornecedores e aos créditos devidos às empresas contratadas pelas obrigações de *offsets* (LAMBRECHT, 2012).

Especificamente quanto à definição dos multiplicadores, eles tendem a

superestimar o valor de um *offset*. Como muitos países usam um multiplicador de 10, isso significa que um investimento de um milhão de dólares vale dez milhões de dólares em obrigações de *offsets*. Os multiplicadores são, portanto, manipulados de forma a despistar o real valor de um acordo de compensação, contribuindo para afetar a transparência (PLATZGUMMER, 2013).

Com relação aos créditos de *offset*, eles são bastante usados em muitos desses países para determinar o seu valor, e não na moeda corrente do país ou estrangeira. Os créditos podem se referir aos impactos dos *offsets* no país comprador ou até não possuir nenhuma relação com o projeto, causando variações entre o verdadeiro valor do investimento e o valor do acordo de compensação (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

No que tange aos atores presentes nas contratações dos acordos de compensação militares, destacam-se a independência das negociações e os arranjos individuais entre os agentes envolvidos.

O poder discricionário de burocratas e gestores presentes nas negociações, combinado com outros fatores relativos à busca da maximização do bem-estar individual, aumenta o risco de corrupção (IFBEC, 2015). Como os *offsets* lidam com recursos limitados, devido às restrições previstas nos acordos internacionais, os agentes com poder decisório podem demandar pagamentos ou favorecimento ilícitos.

Além disso, a grande participação das terceiras partes, tais como intermediários comerciais, consultores e corretores, expõe os *offsets* a práticas de suborno e corrupção. De acordo com relatório da OECD (2014), é apontado que 75% dos casos de propinas em transações de comércio internacionais foram realizadas pelas mais variadas terceiras partes.

A atuação dos intermediários profissionais de *offsets* normalmente é legal, porém "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" (MEDEIROS, 2016, p. 138).

Alguns países exigem a participação desses atores durante os processos de contratação de *offsets*. Com isso, há chances de as terceiras partes terem relações estreitas com representantes do alto escalão do governo. "Terceiros que interagem com funcionários do governo como um agente em nome de uma empresa que oferece um contrato apresentam um risco maior para o principal" (IFBEC, 2014, p. 38).

A atuação desses agentes ocorre sobretudo nos casos dos *offsets* indiretos,

pois as empresas fornecedoras internacionais de equipamentos militares de um país contratam corretores e especialistas em outros setores econômicos de interesses do país comprador. Muitas vezes, esses profissionais são ex-militares, antigos funcionários da alta hierarquia estatal e líderes industriais. Apesar do conflito de interesses, eles elaboram pacotes de compensação que fortalecem a possibilidade de escolha, do governo demandante, pela empresa vendedora do produto de defesa. (LAMBRECHT, 2012; IFBEC, 2014).

Além disso, esses intermediários podem incluir nessas propostas os projetos mais convenientes aos funcionários do governo e sem o devido exame das especificações técnicas. Também, como os negociadores recebem com base em comissões sobre as vendas, existe o estímulo de se obter os contratos com a ajuda de pagamentos ilícitos (LAMBRECHT, 2012).

3.4 Tipos de corrupção nos *offsets* militares

Nos acordos de compensação vinculados às aquisições do setor de defesa nacional, alguns tipos de corrupção ocorrem com mais frequência que outros. Também dependem da fase em que se encontra o processo de *offset* e dos atores envolvidos no projeto.

Desse modo, Magahy, Cunha e Pyman (2010) classificam a corrupção nos *offsets* em dois tipos. O primeiro, é a corrupção restrita ao contrato de *offset*, o que envolve a definição, negociação, gestão e o monitoramento do programa, de forma que os atores obtenham benefícios privados. Como exemplo, suborno pago pela contratada para o lançamento de créditos de *offset* por parte de funcionários públicos, mesmo sem a efetiva execução do projeto.

O segundo tipo ocorre dentro do contexto da aquisição principal, uma vez que os *offsets* tendem a ser menos sujeitos ao escrutínio ou às auditorias, em relação ao contrato de compra do bem ou serviço militar. O favorecimento de empresas que têm estreita relação com funcionários públicos, além de projetos com altas margens de lucro aos beneficiários que podem redirecionar recursos para pagamentos indevidos, são exemplos desse tipo de corrupção. Há ainda os casos de *offsets* fictícios ou sem previsão sobre as obrigações da empresa contratada, permitindo que os recursos sejam alocados para outros fins.

A Transparência Internacional elenca cinco principais estágios no desenvolvimento dos programas de *offsets*: i) decisão governamental; ii) processo de orçamento e apresentação das propostas; iii) avaliação das propostas; iv) elaboração

do projeto; e v) adjudicação do contrato. Desse modo, foram identificados os riscos de corrupção que permeiam o processo de contratação de *offsets*, divididos em corrupção política, burocrática e setor privado, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 - Riscos de Corrupção nos *Offsets* Militares.

Tipo	Riscos de Corrupção
Corrupção Política	Interesses políticos que buscam influenciar indevidamente as decisões governamentais sobre a necessidade de compra de armamento, mediante a atratividade de um pacote de <i>offset</i> .
	Interesses políticos que procuram assegurar a contratação de <i>offset</i> para determinados fornecedores indicados.
	Políticos engajados na apropriação de fundos públicos, direcionando-os aos projetos de <i>offset</i> .
	Políticos que aceitam pagamentos de empresas a fim de assegurar as contratações de <i>offset</i> .
Corrupção Burocrática	Funcionários envolvidos com as aquisições públicas, que utilizam os acordos de <i>offset</i> como meio de recebimento de propinas.
	Funcionários envolvidos com as aquisições públicas, que aceitam pagamentos ilícitos para a elaboração dos <i>offsets</i> .
	Funcionários envolvidos com as aquisições públicas, que aceitam pagamentos ilícitos na contratação de <i>offsets</i> .
Corrupção do Setor Privado	Possíveis beneficiários que oferecem pagamentos ou outros benefícios às empresas principais contratadas, a fim de ganhar a contratação do programa de <i>offset</i> .
	Conluio entre as empresas contratadas e as beneficiárias, de forma a oferecer pagamentos indevidos a agentes públicos para obter influência indevida em nome do fornecedor principal.
	Demais atores intermediários que realizam pagamentos ilícitos aos agentes públicos para ganho de vantagens indevidas.
	Agentes vendedores de <i>offset</i> que oferecem benefícios a funcionários públicos de modo a gerar demanda na contratação dos acordos de compensação no setor de defesa.

Fonte: Relatório da Transparência Internacional, por Magahy, Cunha e Pyman (2010).

A corrupção política presente nos *offsets* militares refere-se à necessidade indevida de uma aquisição para o setor de defesa nacional. Ocorre em fases do processo em que haja excessivo poder discricionário de um agente político do executivo, legislativo ou partido político do governo. Assim, esses atores elaboram o pacote de *offsets* de acordo com a própria conveniência, garantem a adjudicação do contrato a um fornecedor específico e desviam fundos do acordo de compensação. Exercem influência também nas negociações internacionais, ao propor pacotes que

beneficiam interesses políticos pessoais no país importador ao contratar uma firma estrangeira, por meio de subornos e violando o interesse público.

Com relação à corrupção burocrática, há influência no processo decisório da contratação de forma não transparente. Vem do poder discricionário que funcionários do estado, como do Ministério da Defesa ou agência responsável pelo *offset*, detêm sobre as compras militares. Uma empresa fornecedora pode oferecer suborno para o servidor incumbido da aquisição para evitar a devida análise do pacote de *offset*. Ou ainda, a empresa contratada pode incluir nos acordos investimentos que beneficiem o funcionário público, e este obtém rendas provenientes do erário para enriquecimento pessoal ilícito.

Já a corrupção do setor privado permite favores a servidores desonestos do governo, pois é o setor importante na oferta da corrupção. Por meio dos benefícios oferecidos aos agentes públicos, há uma troca para que as empresas privadas tenham acesso a contratos de defesa. As terceiras partes também atuam para obter vantagens indevidas ou criar as demandas pelos *offsets* em detrimento do interesse público. Ainda, há corrupção dentro do setor privado quando uma empresa beneficiária do país comprador realiza pagamentos indevidos à fornecedora estrangeira para ter direito ao contrato de *offset*.

De acordo com Lambrecht (2012), as principais legislações internacionais anticorrupção no setor de defesa nacional¹⁴ procuram intervir sobre quatro formas de corrupção: i) suborno de um funcionário estrangeiro; ii) suborno comercial; iii) violação de registros e de controles internos; e iv) falha de uma organização comercial em impedir o suborno.

Platzgummer (2013), resume os tipos de corrupção em dois cenários possíveis: quando um funcionário público é subornado para proceder em favor de alguma parte interessada, ou quando ele tem relação estreita com uma empresa participante do processo de contratação. Entretanto, os exemplos de corrupção nos *offsets* militares elencados pela TI não são suficientes para abranger todos os casos de corrupção verificados¹⁵. Há uma tendência de que a maior parte da corrupção em um país ocorra

¹⁴ Foreign Corrupt Practices Act - FCPA (lei anti-suborno norte-americana); U.K. Bribery Act of 2010 (lei do Parlamento do Reino Unido sobre direito penal relativo a suborno); e Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions - Anti-Bribery Convention (da OCDE).

¹⁵ Platzgummer (2013) realizou levantamento de casos alegados de corrupção, independente de condenação, em *offsets* militares por mediante pesquisas em jornais e artigos de pesquisas especializadas. A seleção baseou-se em consultas, na língua inglesa com as palavras 'defesa', 'offset' e 'corrupção', publicados no período entre 1980 e junho de 2012. A amostra final foi composta de 250 artigos de 25 países.

na mesma aquisição, devido aos riscos econômicos e legais da corrupção, e as práticas ilícitas serão feitas somente por empresas que já ultrapassaram o limite legal e repetem o feito.

Os atores do governo presentes nos *offsets* não representam um grupo homogêneo, mas dividido em diversas subcategorias.

Até agora, a categoria de governo inclui a agência de *offsets*, bem como os tomadores de decisão (geralmente políticos ou altos funcionários em nível ministerial). Os beneficiários nacionais poderiam, pelo menos, ser divididos entre empresas estatais e privadas, uma vez que existe uma grande probabilidade de as empresas estatais serem favorecidas em vez das privadas [...] (PLATZGUMMER, 2013, p. 24).

Desse modo, os tipos de corrupção são divididos entre os casos antes da contratação do acordo de compensação e os que são praticados após a contratação do *offset*. O Quadro 6 demonstra esta separação, que também depende de quais atores que realizam os atos ilícitos.

Quadro 6 - Panorama dos Casos de Corrupção nos *Offsets* Militares.

Ator	Antes do contrato do acordo	Após contrato do acordo
Fornecedor estrangeiro	Suborno ao governo para manipular o processo de apresentação das propostas de <i>offsets</i> militares (três casos).	- Superestimativa incorreta do valor do <i>offset</i> (3 casos); - Suborno na forma de <i>offset</i> (dois casos)
Intermediários nacionais e estrangeiros	Suborno aos políticos para influenciar os tomadores de decisão (três casos).	-
Governo comprador	Benefícios da proposta de <i>offset</i> superestimados (cinco casos).	Servidores públicos de alto escalão que possuem ou trabalham para a empresa (dois casos).
Beneficiárias nacionais	Suborno à agência para receber parte das obrigações do <i>offset</i> (três casos).	

Fonte: Adaptado de Platzgummer (2013).

Os casos de corrupção antes do contrato de *offset* revelam as ações dos atores para influenciar a competição da escolha da proposta em benefício próprio. Também, a atuação governamental para favorecer um ator que fornece mais incentivos em forma de subornos. Essas atividades ocorrem por meio de manipulações do processo licitatório, como elaboração de lista excluindo outras empresas fornecedoras e o sumiço das propostas apresentadas a funcionários públicos.

Já na fase pós-contratual, a corrupção está associada aos casos em que a empresa se beneficia com as relações pessoais de servidores públicos da alta hierarquia estatal e políticos que influenciaram os acordos de compensação. Incluem-

se nesses casos, ministros de estados e demais políticos que são partes interessadas e acionistas, tanto das firmas estrangeiras contratadas como das beneficiárias domésticas.

No próximo capítulo, será apresentada modelagem com base na Teoria dos Jogos sobre as atividades que envolvem agentes corruptos. A partir dessa estrutura teórica, será elaborada análise de como a corrupção afeta a elaboração e contratação dos *offsets* do setor militar.

4 MODELAGEM EM TEORIA DOS JOGOS: CORRUPÇÃO E OFFSETS MILITARES

4.1 Os Elementos do modelo

A corrupção é estudada tradicionalmente pelos economistas como parte do comportamento humano. De acordo com essa perspectiva, os indivíduos procuram maximizar suas utilidades em função dos custos e benefícios provenientes das suas ações. A decisão de agir de forma corrupta ou não depende da utilidade esperada da prática ilícita, aliada à existência da incerteza dos ganhos ou perdas do comportamento.

Na teoria econômica, a conduta corrupta é vista como uma atividade racional resultante de um cálculo econômico. O agente pratica a corrupção se os ganhos econômicos forem suficientemente altos. Assim, os economistas não realizam um julgamento moral do comportamento corrupto, em que não há diferenciação entre o “certo” e o “errado” (ROSE-ACKERMAN, 2006).

A conduta criminosa, de acordo com Becker (1968), pressupõe que um delito é cometido por um indivíduo se a utilidade esperada for maior do que a utilidade esperada dele caso haja alocação de recursos e tempo em outras atividades. “Algumas pessoas se tornam ‘criminosas’, portanto, não porque sua motivação básica difere da de outras pessoas, mas porque seus benefícios e custos são diferentes” (BECKER, 1968, p. 176).

O custo da escolha de uma ação corrupta será determinado pela probabilidade de ser descoberto, pela probabilidade de condenação caso seja pego e pelo rigor da punição aplicada. Assim, Becker (1968) apresenta a seguinte utilidade esperada (U_j) de um indivíduo ao cometer um delito:

$$E(U_j) = p_j U(Y_j - f_j) + (1 - p_j) U(Y_j) \quad (1)$$

Onde: $E(U_j)$ = utilidade esperada do indivíduo j ao praticar um delito;

p_j = probabilidade do indivíduo j ser punido;

$(1 - p_j)$ = probabilidade do indivíduo j não ser punido;

Y_j = renda, monetária mais psíquica, do indivíduo;

f_j = punição monetária.

Considerando a corrupção como um delito praticado por um agente racional, pode-se considerar a renda Y total dele sendo composta por três variáveis:

$$Y_j = w + x - R(x) \quad (2)$$

Onde: w = salários ou remuneração do agente econômico em sua atividade profissional;

x = suborno, propina ou qualquer valor recebido pelo agente econômico por atuar de forma ilícita;

$R(x)$ = custo moral pela conduta desonesta ou corrupta¹.

Assim, a utilidade de um agente agir de modo correto é definida de acordo com a equação abaixo:

$$U^{nc} = U[w + R(o)] \quad (3)$$

Onde: U^{nc} = função utilidade do agente honesto ou não corrupto;

$R(o)$ = satisfação moral por agir honestamente.

Por outro lado, a utilidade (U^c) de um agente corrupto dependerá de duas situações possíveis, conforme expressas nas seguintes equações:

$$U_D^c = U[x - f - w - R(x)] \quad (4)$$

$$U_{ND}^c = U[x + w - R(x)] \quad (5)$$

Onde: U_D^c = função utilidade do agente corrupto, caso seja descoberto atuando de forma corrupta;

¹ Diz respeito à conduta moral do indivíduo. Representa um custo (negativo) quando o agente comete um delito. "É uma medida de utilidade subjetiva que irá variar de acordo com os padrões éticos, culturais e religiosos de cada indivíduo. Devem também ser considerados o ambiente cultural, político e institucional em que agente econômico vive. No caso extremo, um agente inserido num ambiente com alto nível de corrupção e com baixos padrões éticos, terá o custo moral de ser corrupto próximo a zero" (GARCIA, 2003, p. 109-110). Do contrário, é a satisfação moral do indivíduo por agir honestamente (positivo).

U_{ND}^C = utilidade do agente corrupto, caso não seja descoberto atuando de forma corrupta.

As equações (4) e (5) demonstram que a função utilidade do agente corrupto é crescente com relação ao tamanho do suborno recebido, ou seja, $\frac{\partial U^C}{\partial x} > 0$. Porém, a utilidade é decrescente em relação ao custo moral pela conduta desonesta ($\frac{\partial U^C}{\partial R(x)} < 0$), ao nível da punição se for descoberto ($\frac{\partial U^C}{\partial f} < 0$) e à remuneração recebida atuando honestamente em sua atividade profissional ($\frac{\partial U^C}{\partial w} < 0$).

Desse modo, no caso da corrupção mediante o suborno de um agente, a equação (1) pode ser reescrita da seguinte forma:

$$E(U^C) = p U[x - f - w - R(x)] + (1 - p) U[w + x - R(x)] \quad (6)$$

Onde: $E(U^C)$ = utilidade esperada do agente econômico corrupto;

p = probabilidade subjetiva² de o agente corrupto ser punido;

$(1 - p)$ = probabilidade subjetiva de o agente corrupto não ser descoberto.

Assim, como o agente econômico busca maximizar sua utilidade num contexto de incertezas, ele decide agir ilegalmente se a utilidade esperada de ser corrupto for maior do que agir honestamente:

$$E(U^C) > U[w + R(o)] \quad (7)$$

De maneira contrária, o agente escolherá uma conduta honesta caso sua utilidade esperada em ser corrupto seja menor do que agir sem aceitar suborno:

$$E(U^C) < U[w + R(o)] \quad (8)$$

No caso da decisão das empresas fornecedoras de bens e serviços de defesa nacional, destaca-se que em geral elas se encontram em um mercado bilateralmente

² De acordo com Garcia (2003, p. 110), “a probabilidade é dita subjetiva pelo fato de que nesta situação de risco (ser ou não ser descoberto agindo ilegalmente) ela não é objetivamente conhecida. Portanto, a probabilidade será formada com base em experiências próprias ou em atos corruptos cometidos por outros agentes em situações passadas. De modo mais específico, essa probabilidade poderá ser formada em função da qualidade dos auditores e de controle da imprensa”.

oligopolizado: de um lado, governos demandantes; de outro, poucas empresas fornecedoras. Com isso, essas empresas tentam obter os contratos de aquisição dos governos, mediante propostas de *offsets*, que em muitos casos são pré-requisitos e têm grande peso nos processos de licitação (BARANOWSKA-PROKOP, 2014).

Dessa forma, Baranowska-Prokop (2014) considera a oferta de *offset* como um caso de duopólio e o clássico jogo do dilema dos prisioneiros. Nesse jogo, as firmas escolhem, como suas propostas para o valor do acordo de compensação³, entre duas opções, um pacote de *offset* baixo (POB) ou um pacote de *offset* alto (POA).

Presumindo a hipótese que os pacotes ofertados são idênticos, as duas firmas dividem o mercado de oferta de *offset* de aquisições militares em um determinado país. Assim, o jogo na forma normal, sugerido por Baranowska-Prokop (2014), apresentado na Figura 4, com a matriz de *payoffs* com as estratégias das empresas 1 e 2:

Figura 4 - Pacotes Propostos de *Offsets*.

		Empresa 2	
		POB	POA
Empresa 1	POB	$\pi/2, \pi/2$	$0, (1 - \varphi)\pi$
	POA	$(1 - \varphi)\pi, 0$	$(1 - \varphi)\pi/2, (1 - \varphi)\pi/2$

Fonte: Baranowska-Prokop (2014).

Onde: π = lucro;

$\varphi = (\text{POA} - \text{POB}) / \pi$, ou seja, refere-se à participação dos custos adicionais sobre o lucro da empresa ao ofertar um POA em vez de um POB.

Se no jogo as duas empresas entrassem em conluio, ambas receberiam a metade dos lucros do mercado ($\pi/2$). Entretanto, como a estratégia que demonstra a cooperação (POB, POB) não é estável, cada firma tem incentivo em oferecer um pacote maior de *offset*. Neste caso, as firmas não cooperam e cada uma obtém um ganho (*payoff*) menor do que se entrassem em conluio, de $(1 - \varphi)\pi/2$.

³ Devido à assimetria de informações e à baixa transparência presentes na defesa nacional e nos *offsets* relacionados ao setor militar, o valor real do pacote é de conhecimento somente da empresa fornecedora, uma vez que os custos não são disponibilizados para escrutínio público.

Assim, o valor do contrato (V) é o ganho da empresa não cooperadora:

$$V = (1 - \varphi) \pi/2 \quad (9)$$

E, portanto, $\partial V/\partial \varphi < 0$.

Nesse contexto não cooperativo, uma empresa terá estímulo para tentar ganhar a licitação por meio de oferecimento de propinas. A decisão de uma firma depende se o ganho esperado, agindo de forma corrupta, for maior do que agir honestamente. Assim, ao oferecer suborno, a empresa garante para si a contratação da aquisição, do acordo de compensação e dos créditos de *offset*, diminuindo seu custo ao não ter de oferecer um POA e aumentando seu ganho no valor adicional (A).

A forma de atuação das empresas também depende se existe um ambiente burocrático corrupto no país demandante de *offset* militar. As fornecedoras de bens ligadas ao setor de defesa nacional contratam intermediários, que atuam em nome daquelas para definir, negociar e entregar os pacotes de *offset* junto aos governos dos países compradores. Já o governo é representado pelos servidores que participam no processo de seleção da compra do objeto importado e dos respectivos acordos de compensação vinculados ao contrato principal. Há, ainda como partes interessadas, as empresas domésticas que são as possíveis beneficiárias do *offset*.

A corrupção que envolve as transações de *offsets* pode ocorrer em diversos momentos do processo.

No estágio de formação, um suborno a um funcionário público pode distorcer a avaliação do *offset* como um critério de decisão, gerar um requisito de *offset* desnecessário ou determinar um único fornecedor como capaz para a concessão do *offset*. No estágio de execução, um *offset* pode operar como uma transação simulada para desvio de fundos para corromper funcionários do governo, ou pode induzir um suborno em troca de créditos de *offset* fraudulentos. Essas práticas corruptas ocorrem por meio da exploração dos critérios de concessão de *offsets*, mecanismos de avaliação e cláusulas de fornecimento exclusivas e pela utilização de partes não transparentes do processo de aquisição para evitar a detecção pública da conduta corrupta. (LAMBRECHT, 2012, p. 44).

O agente governamental receberá a oferta de propina, podendo aceitá-la ou não. Aceitando a propina receberá um valor ilícito e em troca deverá atuar para a adjudicação do *offset* à parte interessada. Assim, na próxima seção é descrito a maneira de como a corrupção é efetivada no transcorrer do processo de escolha de um *offset* relacionado à uma aquisição militar.

4.2 Estrutura básica do modelo

A corrupção que envolve as transações ligadas aos *offsets* militares pode ocorrer dentro da fase de elaboração ou da fase de execução do acordo⁴.

Durante a elaboração do *offset*, o funcionário público pode afetar e manipular a avaliação do valor do acordo, direcionar a um único fornecedor e atuar sobre as falhas na transparência.

Desse modo, são explorados os mecanismos de confidencialidade, que envolvem as aquisições de defesa nacional. A avaliação do *offset* é supervalorizada de forma a favorecer a empresa corruptora. Isso se dá pelo abuso do poder discricionário que o agente público possui na decisão sobre a escolha das propostas apresentadas.

Essa inflação do valor atribuído ao *offset* é possível dada a existência de vários riscos, o que torna a análise especulativa e passível de manipulação. A avaliação envolve o uso de dados de fontes privadas, não sendo possível a disponibilização e escrutínio público das informações. Ainda, a falta de dados confiáveis e acessíveis dificulta a comparação de mercado.

Também, as fornecedoras normalmente incluem um prêmio de custo aos preços das compras do setor de defesa, pois são consideradas as ineficiências das terceirizadas domésticas contratadas pela empresa fornecedora estrangeira. Outro risco é o caráter especulativo para a determinação do valor, uma vez que o acordo pode vincular o *offset* ao sucesso do investimento realizado. Além disso, os governos compradores podem não avaliar os *offsets* com base nos custos, mas com base em critérios sujeitos a manipulação, tais como, estimativas de fluxo de renda e lucros futuros.

O suborno direcionado ao servidor público também pode ser proveniente da empresa doméstica, que está em busca de obter os benefícios do acordo de compensação. Tal aliciamento pode ocorrer durante a elaboração do *offset*, inserindo requisitos que beneficiem uma determinada empresa local, ou no momento em que é adjudicado a subcontratação do acordo. A fim de ser recompensada pelo suborno nesse esquema, a empresa nacional paga propina ao agente governamental, responsável pelas aquisições, para que este inclua exigência de que o subcontrato seja concedido diretamente a um único terceirizado local.

⁴ A descrição dos modos como a corrupção é efetivada baseia-se em Lambrecht (2012).

No que diz respeito à participação das terceiras partes, a empresa corruptora estrangeira utiliza um intermediário (por exemplo, agente ou consultor) para ocultar sua identidade. O pagamento, em geral, é realizado pelo intermediário mediante o depósito na conta bancária do funcionário governamental. O suborno direcionado ao agente público corrupto é registrado falsamente registrado como uma taxa de consultoria ou despesa com marketing. Além disso, o funcionário público pode, em conluio com uma terceira parte, incluir propostas de *offsets* nas negociações por meio dos intermediários, sem, contudo, deixar rastro de sua participação no esquema.

Já na fase de execução do *offset*, o pagamento do suborno pode ser, além de depósito na conta bancária do agente público, por meio do uso cartão de crédito, ações ou empréstimos sem reembolso, todos fornecidos pela empresa corruptora. O acordo de compensação pode se caracterizar como uma dissimulação para o desvio de fundos ao funcionário corrupto.

O suborno nesta etapa pode durar vários anos, pois as obrigações de *offset* representam um negócio contínuo e de longo prazo no país comprador. Assim, as propinas são coletadas pelos servidores públicos corruptos durante todo o curso do contrato. Esses pagamentos ilícitos vão crescendo ao longo do tempo e, com isso, a empresa fornecedora tende a aumentar o grau de reivindicações falsas, dirigidas ao governo comprador, para cobrir o crescente custo do suborno.

Outro modo de operação corrupta na execução do *offset* é a empresa fornecedora de bens de defesa subornar um funcionário do governo ou, ainda, um beneficiário do acordo de compensação para obter documentação que garanta a ela créditos de *offset* indevidos. Esse risco aumenta quando a empresa vendedora está a ponto de descumprir suas obrigações contratuais, o que pode ocasionar perdas futuras de contratos de aquisição e arruinar seus negócios, normalmente com alta dependência do mercado de equipamentos militares. Nesse sentido, um membro do governo pode manipular o cálculo de avaliação do crédito ou também conceder créditos por obrigações de *offset* não cumpridas.

Além disso, existe a possibilidade de fraudes quanto à utilização de multiplicadores. Um multiplicador adulterado a favor da empresa fornecedora pode reduzir o ônus de suas obrigações de *offset*. Assim, uma autoridade pública pode pressionar para obter suborno ao decidir acerca da valoração do acordo conforme o multiplicador aplicado.

Na seção a seguir, é apresentado modelo, fundamentado na teoria dos jogos,

sobre o comportamento dos atores presentes nas transações dos *offsets* vinculados ao setor de defesa nacional.

4.3 Atores em um jogo: corrupção e *offsets* militares

O jogo⁵ mostra o relacionamento estratégico entre a empresa fornecedora de equipamentos militares contratada para cumprir as obrigações do acordo de compensação, o agente público que atua na fase de elaboração do *offset* e o agente do governo encarregado de avaliar a execução do *offset*. Este jogo ocorre num contexto em que é possível a existência de atos corruptos. Os jogadores interagem entre si buscando a melhor escolha dependendo da atuação do outro agente.

Trata-se de um jogo dinâmico com informação completa e perfeita⁶. De maneira sequencial, a empresa estrangeira, que quer maximizar seu lucro por meio da garantia da escolha da sua proposta ou pela aceitação de um *offset* dissimulado e que não será cumprido, tem a opção de oferecer propina ao agente público que avalia as propostas. Este, por sua vez pode aceitar ou não o suborno. Caso aceite, o acordo é adjudicado em favor da empresa que, na fase de execução do *offset*, oferece um pagamento ilícito ao servidor público. Caso este aceite, ele atua de modo complacente, certificando as obrigações do acordo e concedendo os créditos de *offset*, mesmo sem a devida realização das obrigações por parte da empresa.

Cada jogador busca maximizar seus ganhos (*payoffs*) dentro das estratégias possíveis. O conjunto dos jogadores (J) é representado da seguinte forma:

E_{FE} = Empresa fornecedora estrangeira de produtos de defesa nacional e do *offset*;

A_{P1} = Agente Público atuante na fase de elaboração do *offset*;

A_{P2} = Agente Público responsável por avaliar a execução do *offset*.

Desse modo, o jogo apresenta uma única rodada e é dividido em três jogadas. Na primeira, a empresa estrangeira fornecedora decide se oferta ou não propina. Ela oferece o suborno se o ganho em ser escolhida para fornecer o *offset* for maior do que o custo adicional do pagamento ilícito. Caso não seja recompensador para a empresa, o jogo termina. A segunda jogada é determinada pelo agente da fase de elaboração,

⁵ A elaboração e desenvolvimento do jogo é baseado em Garcia (2003).

⁶ O jogo tem as seguintes características: (i) os movimentos ocorrem em sequência, (ii) todos os movimentos anteriores são observados antes da escolha do próximo movimento, e (iii) os *payoffs* dos jogadores de cada combinação viável de movimentos são de conhecimento comum. (GIBBONS, 1992).

que decide se aceita ou não a propina. Por fim, na terceira jogada, o agente público que avalia a execução também escolhe entre aceitar ou não e, depois, o jogo termina.

Portanto, o espaço de estratégias (S) de cada jogador pode ser apresentado conforme se segue:

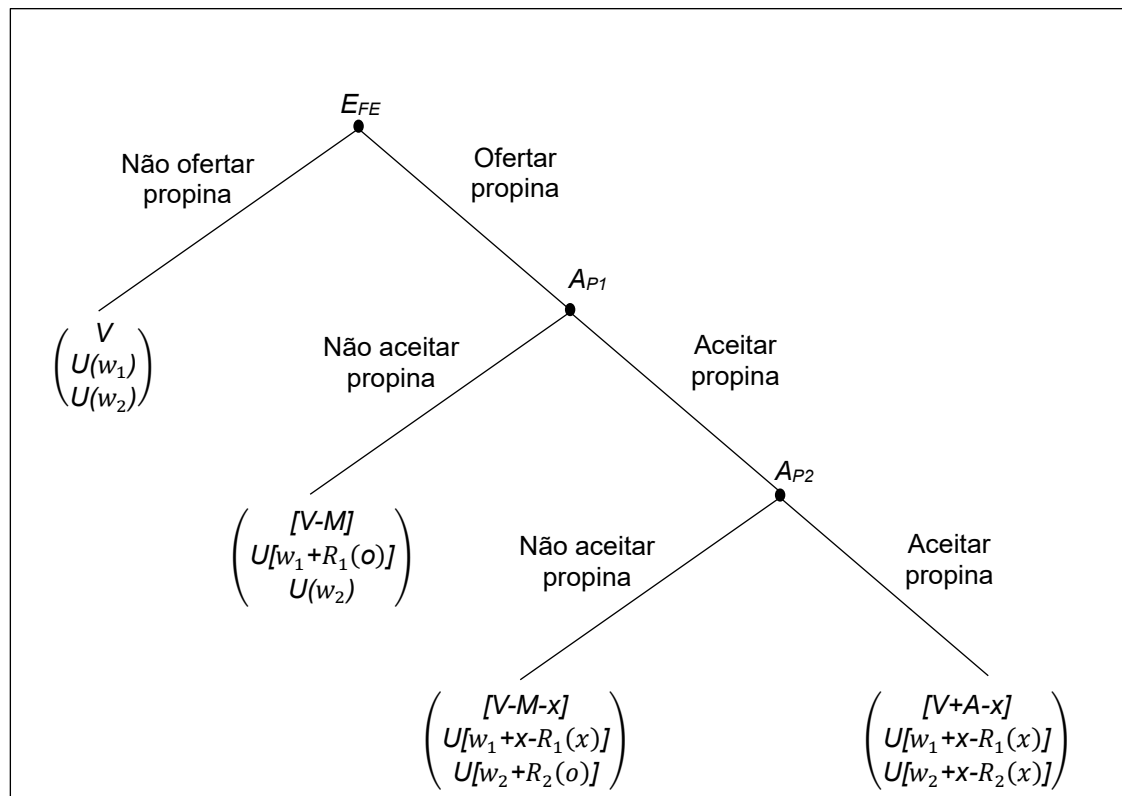
S_{EFE} (espaço de estratégia da empresa fornecedora estrangeira) = {ofertar, não ofertar};

S_{AP1} (espaço de estratégia do agente público da fase de elaboração) = {aceitar, não aceitar};

S_{AP2} (espaço de estratégia do agente público da fase de execução) = {aceitar, não aceitar}.

Os jogadores, as estratégias e os *payoffs* são apresentados na forma extensiva⁷, conforme exposto na Figura 5.

Figura 5 - Jogo Dinâmico com Informação Completa e Perfeita.



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Garcia (2003).

⁷ A representação do jogo na forma extensiva especifica: (i) os jogadores no jogo, (ii), quando cada jogador tem a jogada, (iii) o que cada jogador pode fazer em cada uma das suas oportunidades para jogar, (iv) o que cada jogador sabe em cada uma das suas oportunidades de jogar, e (v) a recompensa recebida pelos jogadores para cada combinação de jogadas que poderiam ser escolhidas pelos jogadores (GIBBONS, 1992).

Onde: V = valor do contrato da empresa que age honestamente;

A = aumento do ganho da empresa ao garantir o contrato de modo ilícito e os créditos de *offset*;

$R_1(o)$; $R_2(o)$ = satisfação moral por agir honestamente, respectivamente de A_{P1} e A_{P2} ;

$R_1(x)$; $R_2(x)$ = custo moral pela conduta desonesta ou corrupta, respectivamente de A_{P1} e A_{P2} ;

w_1 ; w_2 = salários ou remunerações dos agentes públicos, respectivamente de A_{P1} e A_{P2} ;

público, respectivamente, em suas atividades profissionais;

x = propina paga pela empresa fornecedora estrangeira⁸;

M = multa aplicada à empresa corruptora.

No jogo, é demonstrado que a empresa receberá um ganho (V) ao agir dentro das regras. Porém, se ela oferece o suborno, mas os demais agentes não aceitam, o *payoff* da empresa fornecedora será menor ($V-M$) devido ao fato de poder ser denunciada e multada pela tentativa de transgressão. Se a oferta for aceita, ela aumentará seus ganhos descontados do valor da propina ($V+A-x$).

O agente público envolvido na fase de elaboração (A_{P1}) das transações de *offset*, que é atuante na formulação da licitação e avaliação das propostas dos pacotes de acordo de compensação apresentados, se escolher agir honestamente, obterá o seu rendimento normal (w_1) e a satisfação moral ($R_1(o)$), e poderá denunciar a empresa corruptora. Por outro lado, ele pode garantir que a empresa vença a licitação e seja a fornecedora contratada.

Se o agente público (A_{P2}) aceitar o suborno, ele assegura que o acordo foi executado e concede os créditos de *offset* à empresa. Também terá o seu ganho expresso por uma função utilidade crescente do valor da propina aceita (x), e decrescente da perda de reputação e credibilidade pública no ambiente profissional, representado como o custo moral de ser corrupto ($R_2(x)$).

Para determinar o resultado do jogo, devem ser avaliados os subjugos por meio

⁸ Considera-se o valor total da propina pago pela empresa fornecedora aos agentes públicos, independentemente de quanto cada agente recebe individualmente.

da indução retroativa (*backward-induction*⁹). Desse modo, no primeiro subjogo, o agente público encarregado de avaliar a execução do *offset* (A_{P2}), em seu nó de decisão, deve escolher entre aceitar ou não aceitar a propina de acordo com os *payoffs*. Assim, há dois casos possíveis:

$$I: U[w_2 + R2(o)] > U[w_2 + x - R2(x)]$$

$$II: U[w_2 + R2(o)] < U[w_2 + x - R2(x)]$$

No caso I, A_{P2} escolhe por não aceitar a propina e A_{P1} também deverá decidir conforme o seguinte:

$$I': U[w_1 + R1(o)] > U[w_1 + x - R1(x)]$$

$$II': U[w_1 + R1(o)] < U[w_1 + x - R1(x)]$$

Se ocorrer I', a empresa deve optar pelo maior ganho, comparando os *payoffs* V e $(V-M)$. Já, caso II' seja verdadeiro, a empresa avalia entre V e $(V-M-x)$. Assim, a empresa, agindo racionalmente, decide por não ofertar propina.

Porém, no caso II, em que A_{P2} escolhe por aceitar a propina, do mesmo modo A_{P1} deve avaliar a melhor escolha dentre as situações I' e II'. Então, a empresa só opta por oferecer propina aos servidores públicos se os agentes A_{P1} e A_{P2} aceitarem o suborno. A empresa preferirá ofertar a propina se o *payoff* for maior do que agir honestamente, e o valor dos ganhos auferidos pela empresa fornecedora deve compensar o pagamento da propina aos agentes públicos, de modo que:

$$V + A - x > V \quad (10)$$

$$A > x \quad (11)$$

Resumindo, se os dois agentes públicos aceitarem a propina e a desigualdade apresentada na equação (11) for verdadeira, a estratégia {ofertar, aceitar, aceitar} será um equilíbrio de Nash perfeito em subjogos.

Desse modo, para o cálculo do valor de equilíbrio da propina, é necessário

⁹ O resultado mediante a utilização do método da indução retroativa não envolve ameaças não críveis (vazias ou blefes). Ainda, por esse procedimento da *backward-induction*, é possível determinar o único equilíbrio de Nash perfeito em subjogos (GIBBONS, 1992).

utilizar a solução de barganha de Nash, pois é válida para a cooperação entre os jogadores, conforme demonstrado em Bowles e Garoupa (1992). A solução é direcionada para uma ocorrência isolada de corrupção, ou seja, não sistêmica, em que os agentes não se conhecem previamente. Ao se encontrarem, eles iniciam um processo de negociação para determinar o valor ótimo da propina.

Assume-se que o agente corruptor é neutro ao risco. Com isso, ele compara os ganhos e os custos esperados e decide pelo ato ilícito se houver um retorno líquido maior que zero. Esse ganho é considerado um “benefício afundado” (*sunk benefit*), ou seja, não poderá ser retomado em caso de condenação. Ainda, a propina é determinada como uma fração arbitrária da multa esperada. Esta multa pode ser aplicada à empresa ou aos agentes públicos, caso a corrupção seja descoberta. Tais multas ou sanções são impostas por órgãos responsáveis pela fiscalização e controle dos *offsets* militares.

Outra hipótese é que os agentes diferem em suas susceptibilidades frente à corrupção, o que é determinante no processo de barganha. Com isso, cada um dá um peso diferente na negociação. A decisão de um agente não afeta a escolha dos demais.

Desse modo, num processo de barganha bem-sucedido para definir o valor da propina, e conforme cálculo reproduzido por Garcia (2003), o lucro esperado da empresa fornecedora estrangeira ao oferecer propina é dado pela equação (12), simplificada na equação (13):

$$E[\pi_{EFE}] = p(V - M - x) + (1 - p)(V + A - x) \quad (12)$$

$$E[\pi_{EFE}] = (V + A - x) - p(M + A) \quad (13)$$

Onde: $E[\pi_{EFE}]$ = esperança do lucro da empresa fornecedora estrangeira;

p = probabilidade de o ato corrupto ser descoberto;

V = valor do contrato da empresa que age honestamente;

A = aumento do ganho da empresa ao garantir o contrato de modo ilícito e os créditos de *offset*;

x = propina paga pela empresa fornecedora estrangeira;

M = multa aplicada à empresa corruptora.

Já no caso do agente público corrupto, adaptando a equação (6), a sua utilidade esperada é expressa na equação (14), simplificada na equação (15) a seguir:

$$E(U^C) = p(x - f - b) + (1 - p)(w + x) \quad (14)$$

$$E(U^C) = w(1 - p) + x - p(f + b) \quad (15)$$

Onde: $E(U^C)$ = utilidade esperada do agente econômico corrupto;

p = probabilidade subjetiva de o agente corrupto ser descoberto;

w = salário ou remuneração paga ao agente público;

x = propina paga pela empresa fornecedora estrangeira ao agente público;

f = penalidades e sanções financeiras impostas ao agente público pela prática de ações corruptas;

b = custo financeiro incorrido com a demora para obtenção de uma nova ocupação.

O ato ilícito por parte da empresa fornecedora estrangeira e do agente corrupto só valerá a pena se as suas respectivas utilidades esperadas forem maiores do que zero. Assim, no processo de barganha¹⁰, utilizando o produto de Nash assimétrico, conforme Bowles e Garoupa (1997), tem-se a seguinte equação (16):

$$P = [(V + A - x) - p(M + A)]^\beta [w(1 - p) + x - p(f + b)]^{1-\beta} \quad (16)$$

Onde: P = produto de Nash assimétrico;

β = o peso dado pelo corruptor no processo de barganha¹¹;

$1 - \beta$ = o peso dado pelo agente público no processo de barganha.

Assim, a Condição de Primeira Ordem (CPO) para determinar a maximização do produto com relação à propina será:

$$\frac{\partial P}{\partial x} = \beta [(V + A - x) - p(M + A)]^{\beta-1} (-1)[w(1 - p) + x - p(f + b)]^{1-\beta} +$$

¹⁰ Garcia (2003, p. 178) aponta as seguintes hipóteses para o cálculo da barganha: "(i) caso a empresa seja descoberta, agindo desonestamente, será automaticamente punida com uma multa, mesmo que ela já tenha pagado a propina para o agente público; (ii) o ganho de cada agente é independente do valor da propina (x); (iii) para que a ação corrupta seja praticável o valor da propina deverá ser tal que a empresa possa ser compensada ao corromper o agente público e a utilidade esperada do agente público seja maior do que zero ($E(U^C) > 0$)".

¹¹ O valor do peso situa-se no intervalo $0 < \beta < 1$. No caso da solução simétrica de barganha de Nash, $\beta = 1/2$.

$$[(V + A - x) - p(M + A)]^\beta (1 - \beta) [w(1 - p) + x - p(f + b)]^{-\beta} (1) = 0 \quad (17)$$

Após as simplificações, o valor ótimo da propina paga (x^*) é:

$$x^* = \beta p(f + b) + V(1 - \beta) + pA(\beta - 1) + A(1 - \beta) + pM(\beta - 1) + \beta w(p - 1) \quad (18)$$

Pela equação (18) percebe-se que se a negociação não for relevante para a empresa fornecedora e β decresce (no caso extremo onde $\beta=0$), o valor da propina será proporcional ao aumento do valor do contrato de aquisição de produtos militares (V) e dos ganhos pela redução de seus custos com o *offset* (A). Porém, será inversamente proporcional à probabilidade de o acordo corrupto ser descoberto (p) e ao tamanho da punição (M) aplicada à empresa.

Por outro lado, o crescimento de β (e no extremo, $\beta=1$), o valor da propina será tão maior com o aumento da probabilidade de o agente público ser pego (p), da sua punição pecuniária (f) e dos custos incorridos pela perda do cargo (b). Já o valor ótimo x^* também será menor com valores menores do salário ou remuneração do servidor público (w).

Para que essa propina seja efetivada, o seu valor deve ser maior do que o agente público espera como possível perda, e menor do que a empresa corruptora está disposta a pagar. Para determinar os valores máximo e mínimo, considera-se $E[\pi_{EFE}] = 0$ e $E(U^c) = 0$, e isolando o valor de x nas equações (13) e (14), tem-se o seguinte intervalo:

$$V + A + p(M + A) \geq x \geq p(f + b) + w(p - 1) \quad (19)$$

O cálculo do valor ótimo da propina realizado por Garcia (2003), baseado no modelo de Bowles e Garoupa (1997), não considera o custo moral de ser corrupto, pelo fato de não ser observável. Em vez disso, é especificado o custo financeiro incorrido com a demora para obtenção de uma nova ocupação (b). A inclusão do custo moral “determinaria a elaboração de um jogo com informação imperfeita” (GARCIA, 2003, p. 178). Além disso, o modelo não expressa um tipo de corrupção sistêmica, mas serve para casos isolados de acordo entre um único corruptor e um funcionário público.

Entretanto, Chang, Lai e Yang (2000) captam esse custo de o agente público

ser descoberto cometendo um ato ilícito. Ainda, tratam da corrupção sistêmica em uma instituição ou na sociedade.

Com esta abordagem, o custo de ser corrupto refere-se à renda futura que o agente público deixará de obter. Mas esse custo é reinterpretado como o custo psicológico relacionado às normas sociais¹², conforme a equação (20):

$$c = \epsilon \cdot Z = \epsilon (1 - r)^\delta \quad (20)$$

Onde: c = custo psicológico em ser corrupto;

ϵ = gosto pessoal subjetivo do agente público ou seu ponto de vista sobre os códigos de conduta;

$Z = (1 - r)^\delta$ = sanção social objetiva decorrente de ser um agente corrupto;

r = probabilidade de o agente público aceitar a propina;

δ = grau de sanção social ou pressão da classe ao qual pertence o agente público corrupto¹³.

Conforme Chang, Lai e Yang (2000), r representa a densidade de corrupção entre os agentes, sendo uma informação pública devido às interações sociais entre eles. O “equilíbrio psicológico requer não somente a propriedade do equilíbrio de Nash, mas também as expectativas corretas de todos os jogadores no equilíbrio” (Chang, Lai e Yang, 2000, p. 38).

O custo psicológico do agente público corrupto depende, portanto, do ponto de vista dele com relação aos códigos de conduta, mas também da proporção de servidores públicos que cometem atos ilícitos. Quanto mais alastrada a corrupção entre os agentes públicos, o custo psicológico se torna menos intenso¹⁴.

O custo psicológico pode, assim, ser inserido como um dos custos associados ao agente público na definição do valor ótimo da propina. Com isso, as equações (15) e (18) são reescritas do seguinte modo:

$$E(U^c) = w(1 - p) + x - p(f + b + c) \quad (21)$$

¹² Essas normas podem ser derivadas de códigos de conduta dos agentes públicos, e se há algum desvio por parte do funcionário corrupto, este fica sujeito a sofrer sanções morais por parte dos demais integrantes. Tais sanções caracterizam-se por sentimentos de constrangimento, angústia, culpa, vergonha e pressões pelos seus pares.

¹³ Quando $\delta = 0$, o modelo é igual ao proposto por Bowles e Garoupa (1997).

¹⁴ $\partial c / \partial r = (-1) \delta \epsilon (1 - r)^{\delta - 1}$. Portanto, $\partial c / \partial r < 0$.

$$x^* = \beta p(f + b + c) + V(1 - \beta) + pA(\beta - 1) + A(1 - \beta) + pM(\beta - 1) + \beta w(p - 1) \quad (22)$$

Considerando que a utilidade esperada do agente corrupto é positiva, pode-se determinar o valor crítico da preferência subjetiva do agente que o torna indiferente entre aceitar ou não a propina (ϵ^*), quando:

$$V + A + p(M + A) - p[f + b + \epsilon^*(1 - r)^\delta] + w(p - 1) = 0 \quad (23)$$

Além disso, a função de densidade de ϵ , denotada por $f(\epsilon)$, possui distribuição uniforme com intervalo $[0, 1]$, e ainda conforme Chang, Lai e Yang (2000), é definida como na equação (24):

$$r = \int_0^{\epsilon^*} f(\epsilon) d\epsilon = \epsilon^* \quad (24)$$

Onde: r = probabilidade de o agente público aceitar a propina;

ϵ^* = valor crítico de ϵ , em que o agente público é indiferente entre aceitar ou não a propina.

A densidade da corrupção num ambiente burocrático é representada na Figura 6. O *locus* da regra de decisão¹⁵ (curva RD) apresenta o equilíbrio entre os valores de r e ϵ^* que satisfazem a equação (23)¹⁶. Para os pontos (r, ϵ) a direita de RD, a corrupção não vale a pena, pois $\epsilon > \epsilon^*$, e a densidade da corrupção decresce, conforme expresso na seta para baixo. O contrário ocorre para os pontos a esquerda de RD, onde há o aumento da corrupção.

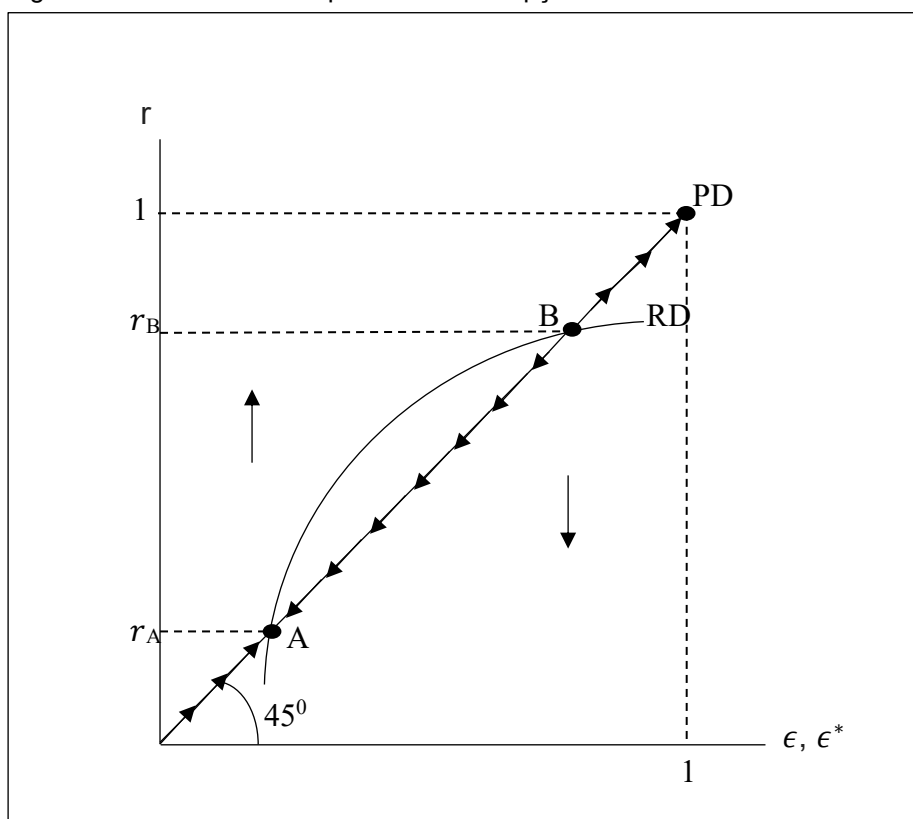
Já o *locus* do plano de distribuição (PD) representa a associação entre r e ϵ^* constante da equação (24), com inclinação $\partial r / \partial \epsilon^* = 1$.

¹⁵ Aceitar ou não a propina.

¹⁶ A inclinação da curva RD é positiva e decrescente, tendo o seguinte cálculo:

$$\frac{\partial r}{\partial \epsilon^*} |_{RD} = \frac{(1-r)}{\epsilon^* \delta} > 0; \quad \frac{\partial^2 r}{\partial (\epsilon^*)^2} |_{RD} = \frac{-(1-r)}{(\epsilon^*)^2 \delta} < 0$$

Figura 6 - Densidade do Equilíbrio da Corrupção.



Fonte: Chang, Lai e Yang (2000).

A densidade da corrupção em r_A representa um equilíbrio estável enquanto que r_B é instável, conforme indicado pelas setas na curva PD. Para um dado nível de corrupção r , em que $r_A < r < r_B$, as normas sociais prevalecem, havendo uma disciplina e cooperação condicional entre os agentes públicos. Quando muitos desses agentes não aceitam os atos ilícitos, menores as chances de um indivíduo representante do governo adotar uma postura corrupta. Assim, o nível ou a densidade da corrupção tende a diminuir para o ponto A.

De modo diferente, a partir de um certo limiar (B), a densidade é alta e a corrupção está tão disseminada na instituição que pode ser considerada sistêmica. Em um ponto inicial, quando $r_B < r < 1$, as pressões exercidas pelas normas ou códigos de conduta são fracas, não infligindo custos psicológicos suficientes e punições aos agentes corruptos. A corrupção torna-se desenfreada e pode atingir o estágio em que $r = 1$, ou seja, todos os agentes públicos estão envolvidos em atos corruptos e não há nenhum respeito às normas.

4.4 Discussões e resultados

No presente capítulo foi utilizado o modelo de jogo, proposto por Garcia (2003),

aplicado para a elaboração e execução de *offsets*. Adotou-se um jogo dinâmico com informação completa e perfeita, com três jogadores atuando em uma única rodada. Dessa forma, existe a possibilidade de ampliar o uso da teoria dos jogos no caso dos *offsets* militares, o que não foi realizado por questões de escopo e limitação de espaço desta dissertação.

O emprego de um jogo com informação imperfeita poderia captar o caráter sigiloso presente no setor. Também seria interessante um jogo em diversas fases ou com um horizonte infinito, tendo em vista que o cumprimento das obrigações de *offsets* é, via de regra, de longo prazo. Outros jogos poderiam incluir demais atores presentes nos processos de *offsets*, como as empresas beneficiárias locais. Ainda, haveria a possibilidade de se utilizar replicadores dinâmicos para se compreender a evolução e a tendência da corrupção dentro dos *offsets* do setor de defesa. Assim, sugere-se o emprego alternativo desses jogos na realização de pesquisas futuras.

Em que pesem as limitações do jogo exposto no presente estudo, foi demonstrado que melhores gratificações dos agentes públicos, aumento da fiscalização e medidas punitivas mais rigorosas contribuem para induzir a conduta honesta dos atores envolvidos.

No que diz respeito à gratificação, uma equipe especializada nos assuntos afetos aos *offsets* militares deverá ter uma remuneração adequada às suas responsabilidades e complexidades técnicas. Adicionalmente, pode-se estabelecer um sistema de avaliação periódica dos profissionais, com a possibilidade de atrelar prêmios por produtividade e boa conduta. Também, como demonstra a análise do custo psicológico da corrupção, é fundamental que na agência incumbida pelas políticas dos acordos de compensação seja disseminada a cultura contra a corrupção. Isso pode se dar por meio de programas educacionais e de conscientização dos agentes públicos, além da imposição de códigos de ética e conduta que contribuam para reduzir as práticas corruptas dentro da instituição.

Ademais, para diminuir os incentivos de atos oportunistas e ilegais, torna-se importante o estabelecimento de regras bem definidas para os programas de compensação. Os normativos devem ser claros e objetivos, de forma a diminuir a possibilidade de atos discricionários dos agentes públicos. Também devem especificar os critérios, parâmetros e as obrigações a serem seguidas pelas empresas fornecedoras, tanto para a apresentação das propostas como para a execução dos *offsets*. E essas normas precisam englobar cláusulas que preveem a fiscalização, o

monitoramento e a avaliação dos acordos, juntamente com previsão de punições caso os resultados não sejam alcançados.

5 MECANISMOS E RECOMENDAÇÕES PARA REDUÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO

Neste capítulo são discutidos os mecanismos que ajudam a melhorar a gestão e a diminuir as possibilidades de corrupção nos acordos de offset militares. São apresentadas orientações constantes da literatura, alguns aspectos da política de compensações da Índia, da Coreia do Sul e do Brasil, além de propostas de aperfeiçoamento para a gestão de offsets brasileira.

Como já visto, existem diversos riscos que tornam as transações de *offsets* militares vulneráveis à corrupção. As características do mercado do setor de defesa nacional concentrado e de baixa competitividade, a natureza sigilosa das aquisições militares, os atores e as partes interessadas presentes no processo são alguns dos fatores que aumentam as chances da ocorrência de atos ilícitos. Assim, é essencial a adoção de providências que visem a mitigar os riscos das práticas ilícitas.

Normalmente, a literatura elabora orientações voltadas à prevenção de atividades corruptas nas transações dos *offsets* relacionados às compras de defesa nacional. Via de regra, tratam-se de medidas relacionadas ao combate à corrupção mediante políticas de integridade, aumento da transparência e prestação de contas, tanto por parte dos governos como das empresas. Há propostas específicas direcionadas às empresas fornecedoras, aos governos dos países exportadores e aos países importadores de equipamentos militares. Nas seções subsequentes serão apresentadas as recomendações elaboradas a cada um desses atores.

5.1 Medidas anticorrupção recomendadas às firmas fornecedoras

No que diz respeito às ações que devem ser praticadas pelas empresas fornecedoras de equipamentos militares, a Transparência Internacional (TI) também menciona algumas orientações. Para Magahy, Cunha e Pyman (2010), essas firmas devem desenvolver os programas de *compliance* e de integridade ética por toda a corporação, mediante a elaboração de códigos de conduta, a fim de lidar com os riscos de corrupção relacionados aos projetos de *offsets*. Além disso, os fornecedores devem

realizar diligências prévias (*due dilligence*¹) com relação aos demais parceiros ou partes relacionadas, como consultores, vendedores e empresas beneficiárias. Isso permite à principal contratada avaliar os riscos envolvidos em um acordo de *offset* e determinar se deve manter ou abandonar o projeto (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010; IFBEC, 2015).

Ainda, como muitas empresas não adotam rotinas de diligências prévias, deve-se premiar aquelas corporações que já têm essa prática como um esforço anticorrupção (PLATZGUMMER, 2013).

Durante a realização de diligências prévias, podem ser identificados alguns alertas (*red flags*) que indicam possíveis riscos à ocorrência de suborno. A existência desses alertas não significa a obrigação automática de desfazer compromissos ou negócios em andamento, mas a empresa deve realizar ações para mitigar tais riscos. Desse modo, baseado em questionário formulado a especialistas do setor de defesa nacional², o IFBEC (2015) menciona alguns alertas, listados no Quadro 7. Eles devem ser levados em consideração pelas empresas vendedoras de equipamentos militares durante o processo de aquisições governamentais e de contratos de *offsets*, que envolvem relações com, por exemplo, terceiras partes, intermediários e demais fornecedores.

Quadro 7 - Alertas (Red Flags) de Riscos de Corrupção em *Offsets*.

Histórico de corrupção na área de negócios e/ou baixo desempenho em índices internacionais de corrupção e de transparência.
Reputação relativa às terceiras partes, ou indivíduos e firmas que já tenham sido representados por elas.
Recusa da terceira parte em ser signatária de cláusula anticorrupção da empresa e conceder direitos para realização de auditoria.
Falta de registros contábeis adequados.
Recusa da terceira parte em divulgar as identidades ou os proprietários beneficiários envolvidos.
Uso de empresas de fachadas ou de <i>blind trust</i> ³ .
O emprego de terceiros é sugerido ou exigido por funcionários ou agências governamentais, que possuem poderes decisórios no contrato de aquisição ou, ainda, nas transações e créditos de <i>offsets</i> .
Um terceiro é ex-funcionário público ou possui contatos importantes dentro do governo.

¹ “*Due diligence* significa, em tradução livre, diligência prévia. É um processo que avalia riscos em oportunidades de negócios. Ele é feito a partir de um conjunto de ações que permite analisar detalhadamente os ativos e os passivos contábeis e jurídicos de uma empresa. A ideia é que, ao verificar os cenários contábil, tributário, trabalhista e previdenciário de uma organização, seja possível analisar seus potenciais riscos e pontos críticos. Com isso, ela garante de forma imparcial e isenta a veracidade dos dados do empreendimento”. Disponível em: <http://www.mxm.com.br/blog/entenda-o-que-e-due-diligence-e-qual-o-seu-papel-na-empresa/>. Acesso em: 4 nov. 2018.

² De acordo com o grupo de trabalho estabelecido pelo IFBEC (2015), o questionário do estudo foi direcionado a uma seleção de empresas aeroespaciais e de defesa, entrevistas individuais selecionadas com especialistas do setor, sociedade civil e profissionais da área jurídica.

³ “Acordo financeiro em que o dinheiro de alguém é investido por outra pessoa ou empresa, que controla e toma todas as decisões sobre os investimentos” (Tradução nossa). Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/blind-trust>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

A exigência do uso de terceiras partes ocorre próximo à homologação do contrato.
Falta de qualificação comercial e de experiência, e não possuir sede no país onde será executado o <i>offset</i> .
Sistemas questionáveis de honorários, além da presença de transações financeiras duvidosas, como pagamentos em dinheiro vivo, diversas contas bancárias, mas nenhuma no país de execução dos contratos e falta de clareza entre os serviços prestados e as taxas cobradas.
Requisitos de <i>offset</i> superiores a 100% do contrato de aquisição sem a devida justificativa.
Ambiguidades nos mecanismos de avaliação de <i>offset</i> por parte do país comprador.

Fonte: IFBEC (2015).

Diante dos riscos de corrupção presentes nos *offsets* ligados às transações do setor de defesa nacional, no documento produzido pelo IFBEC (2015) constam recomendações à própria instituição e às empresas membros⁴. Essas recomendações visam estabelecer padrões de *compliance* voltadas a uma agenda anticorrupção na indústria que pratica acordos de compensação, conforme relacionadas no Quadro 8.

Quadro 8 - Recomendações para Diminuir os Riscos de Corrupção em *Offsets*.

Aplicar programa de ética e conformidade da empresa ao seu negócio de <i>offset</i> , com medidas adicionais onde o aumento dos riscos pode surgir.
Aplicar programa de treinamento e conscientização sobre ética e conformidade da empresa a toda a equipe envolvida nos negócios de <i>offset</i> , incluindo a gerência sênior e treinamento adicional sob medida para funções/funcionários, conforme necessário.
Realizar treinamento de auditoria interna em arranjos de compensação e em riscos de corrupção relacionados a eles, para desenvolver capacidades de auditoria interna relativas às atividades de <i>offset</i> .
Incluir rastreamento de pagamentos, relacionados ao desempenho de <i>offset</i> , para agentes intermediários e como realizá-los de forma eficaz.
Elaborar políticas e critérios internos de comprometimento na participação de <i>offsets</i> .
Estabelecer funções e responsabilidades específicas nos processos de oferta, de aprovação e de planejamento de <i>offsets</i> .
Estipular alçadas, com níveis de aprovações de gerenciamento superior para todas as ofertas e contratos de <i>offset</i> , além de rotinas de encaminhamento de aprovações para requisitos contratuais incomuns ou outras características que possam aumentar o risco.
Proceder diligência prévias baseadas no risco de qualquer parte relacionada com a execução de uma obrigação de <i>offset</i> .
Incluir cláusulas de auditoria e de ações e garantias anticorrupção nos contratos firmados com terceiros que executam obrigações de <i>offset</i> .
Estabelecer política detalhada sobre conflitos de interesse, de modo que seja identificável quando os riscos possam surgir e como devem ser mitigados.
Avaliar a maturidade dos programas de conformidade dos parceiros nos acordos de compensação e incluir treinamentos quando necessário.
Nomear supervisores, internos ou externos, desse que não haja conflitos de interesse, obrigação de <i>offset</i> para realizar avaliações periódicas, identificar possíveis riscos de corrupção, conforme possam surgir durante a execução do acordo de compensação.
Incluir avaliação de risco de corrupção relacionada à <i>offset</i> durante processos de fusão e aquisição de empresa.

Fonte: IFBEC (2015).

⁴ O Fórum Internacional de Conduta Ética nos Negócios (IFBEC) foi criado por empresas membros da Associação das Indústrias Aeroespaciais da América (AIA) e da Associação das Indústrias de Defesa e Aeronáutica da Europa (ASD) em 2010. É uma maneira de trocar informações sobre as melhores práticas na área de atividades empresariais éticas e tendências globais entre os participantes da indústria. Disponível em: <https://ifbec.info/>. Acesso em: 7 nov. 2018.

O IFBEC (2015) também assinala que essas empresas devem fomentar a colaboração entre as indústrias do setor com outras instituições. Uma das ações é compartilhar o conhecimento (*know-how*) com as autoridades governamentais acerca dos mecanismos preventivos à corrupção, por meio de fóruns e conferências. Além disso, criar grupo de trabalho junto com representantes públicos responsáveis pelos *offsets* para debater os pontos classificados como riscos por parte das empresas, desenvolvendo o diálogo com os governos demandantes de bens de defesa nacional para combater a corrupção no setor.

5.2 Medidas anticorrupção recomendadas aos países exportadores

Quanto ao papel dos países exportadores de produtos de defesa, os governos devem promover ações que aumentem a responsabilidade das empresas fornecedoras, juntamente com os demais atores presentes nos processos de *offset*. Fazer com que essas empresas sejam sujeitas à responsabilização, com a elaboração de leis e procedimentos mais poderosos, as tornam mais comprometidas com as práticas de combate à corrupção (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

Em complemento, Broecker e Beraldi (2017), mediante estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sugerem que os governos dos países exportadores criem regulamentações com imposição dos requisitos de publicidade (ou seja, mais transparência) para empresas fornecedoras, implementadoras ou organizadoras de programas de *offsets*. “Tal regulamentação exigiria que os fornecedores e contratados publicassem anualmente suas obrigações de *offset*, seu desempenho, as etapas futuras e o tempo restante para conclusão” (BROECKER e BERALDI, 2017, p. 14).

O estudo da OCDE também destaca a importância de ajuda mútua entre os países, de forma que as ferramentas unilaterais de cada um possam ter aplicações no exterior.

Novamente, o conceito por trás dessa sugestão é aumentar a transparência durante a implementação do programa de *offset*, gerando informações [...] que podem ser comparadas e verificadas pelos países, outros cidadãos e nações envolvidos, promovendo um ambiente de cooperação multilateral que potencialmente poderia incentivar o investimento de mais recursos nos países envolvidos (importador e exportador), demonstrando maturidade e estabilidade no processo de licitação pública e, finalmente, no sistema legal de tais países (BROECKER e BERALDI, 2017, p. 14-15).

5.3 Medidas anticorrupção recomendadas aos países importadores

De forma geral, a literatura ressalta a transparência e a prestação de contas

dos acordos de *offset* como instrumentos para diminuir a probabilidade de haver atividades corruptas na definição e execução desses projetos. De acordo com Brauer e Dunne (2011), tendo em vista os princípios econômicos e da prestação de contas, não há motivo para se tratar os gastos militares de forma diferente dos outros setores. Os governos precisam ter conhecimento dos custos das empresas fornecedoras envolvidos nos acordos de *offset*, bem como promover avaliações que demonstrem os resultados obtidos. Também, os *offsets* não devem ser excluídos do ciclo da gestão, em que estão presentes as fases de planejamento, de execução e de avaliação das políticas públicas.

É fundamental que os benefícios ao país importador, advindos do *offset*, estejam bem definidos. As expectativas devem ser realistas quanto ao uso da política de *offset* para receber tecnologia e *know-how* que não estão disponíveis no país importador. Assim, os governos compradores não podem gerar promessas irreais, como por exemplo, a de que a implementação do *offset* alavancará o país importador para um papel de líder global de um setor da indústria. Ou que o acordo de compensação vai estimular o desenvolvimento econômico e a inovação até então inéditos no país (BROECKER e BERALDI, 2017).

De acordo com Magahy, Cunha e Pyman (2010), no estudo realizado pela TI, a transparência e desempenho devem ser os pilares das políticas de *offsets* dos países importadores de produtos de defesa nacional.

No que diz respeito à transparência, as compensações oferecidas juntos às aquisições militares devem ter o máximo de divulgação possível.

Nos casos em que é permitido que as aquisições de defesa se desviem das leis gerais de licitações públicas, o procedimento deve ser claramente estabelecido na legislação, com meios para assegurar supervisão e prestação de contas apropriadas, e ter concorrência e transparência como partes integrantes do processo. Tanto quanto possível, sem comprometer a segurança nacional e o sigilo comercial, as informações sobre o processo de aquisição (e não sobre seu conteúdo) devem ser disponibilizadas ao público em geral, incluindo os processos de licitação, de seleção, de adjudicação e da implementação. Devem ser mantidos registros completos e meticulosos dos processos de aquisição, que por sua vez devem ser auditados periodicamente. (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010, p. 32).

A transparência e a troca das informações sobre os acordos de compensação militares entre os países também constam do Código de Conduta nos *Offsets*⁵ da

⁵ O Código de Conduta nos *Offsets*, de 2008, foi elaborado pela Agência Europeia de Defesa (EDA). A EDA é uma agência intergovernamental do Conselho da União Europeia. Todos os países da União Europeia, com exceção da Dinamarca, são membros da agência (total de 27 países). Disponível em <<https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/member-states>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

Agência Europeia de Defesa (EDA). Por meio do código, os Estados Membros da EDA devem tornar públicas, no máximo possível, as informações sobre as políticas, as práticas e os compromissos dos *offsets*, melhorando também a transparência acerca requisitos desses acordos presentes nas licitações e contratos das aquisições militares (EDA, 2008; LAMBRECHT, 2012).

Lambrecht (2012) também ressalta que a transparência deve ser concomitante à solicitação, à oferta das propostas e à escolha do *offset*.

A publicação de mais informações durante o processo de avaliação e concessão proporcionará aos fornecedores uma visão mais ampla do processo de tomada de decisões do governo comprador e fornecerá a terceiros maior noção sobre os custos e benefícios reais dos programas de *offsets* e maior capacidade de monitorar corrupção nos *offsets*. (LAMBRECHT, 2012, p. 57).

Na fase de solicitação, além de definir claramente os requisitos e se o *offset* é um critério de avaliação, os governos compradores de equipamentos militares devem disponibilizar as fórmulas para determinar o valor do *offset*. Desse modo, a divulgação desse cálculo permite avaliar se os parâmetros usados são confiáveis e relevantes, sem superestimativas do valor do *offset*, além de propiciar estimativas econômicas e diminuir o poder discricionário dos agentes públicos.

Na etapa em que os ofertantes apresentam suas propostas, os fornecedores devem “contabilizar separadamente os custos criados por uma transação de *offset* para que os governos compradores possam avaliar com mais precisão os benefícios da compra de uma compensação” (LAMBRECHT, 2012, p. 58). No caso de um *offset* direto, os custos devem ser separados da transação do objeto principal. Isso pode impelir os governos a elaborar regras com a obrigatoriedade de a empresa disponibilizar essas informações, dada a tendência de os fornecedores não querer abrir os seus registros. No tocante ao *offset* indireto, como se trata de uma compra secundária, é mais fácil realizar tal separação.

Já na fase de escolha do *offset*, Lambrecht (2012) aponta a importância da divulgação dos nomes e endereços dos beneficiários locais, os lugares da execução, a natureza dos produtos e serviços, bem como os prazos dos acordos de compensação. Assim, a população do país comprador tem a oportunidade de analisar se um *offset* foi elaborado em critérios objetivos e meritórios, ou se teve motivação política ou corrupta, exercendo um controle social sobre os *offsets*.

Esse controle também deve ser feito durante a execução das obrigações do *offset*. É importante o envolvimento da sociedade civil para monitorar e supervisionar

o desempenho e a governança das compensações. Para isso, o governo do país importador tem de disponibilizar informações à população para que ela possa se organizar e participar da fiscalização, aumentando a transparência dos *offsets* militares (BROECKER e BERALDI, 2017).

No estudo da TI, também é mencionado que a determinação do valor de um *offset* é feita em créditos, e não em moeda. A relação entre crédito e moeda real pode sofrer significativas variações entre países ou até entre projetos dentro de um mesmo país, gerando ambiguidades e maiores riscos de corrupção. Dessa forma, é necessária a adoção de mecanismos que tornem os métodos de determinação do valor do *offset* mais claras e transparentes. Ainda, devem ser realizadas avaliações periódicas por auditorias independentes, com a disponibilização pública dos relatórios (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010).

Platzgummer (2013) também destaca o papel da transparência como fator para diminuir a corrupção. Porém, o aumento da transparência e o estímulo a uma administração baseada na meritocracia são instrumentos que já são utilizados em diversos países e dispensam a implementação de novas ferramentas, o que poderia ocasionar em maior elevação de custos para se combater a corrupção.

[...] os governos devem aumentar a transparência dentro dos *offsets*. Isto pode ser realizado mediante portais dedicados a explicitar as informações, como o da Agência Europeia de Defesa, que fornece pelo menos políticas transparentes e algumas informações básicas. Também poderia ser fornecido através de educação especializada na forma de *workshops* para jornalistas ou grupos especiais de interesse que focam em tópicos de defesa e segurança. Ambas as opções levariam a uma maior transparência, mesmo com restrições orçamentárias rígidas de tais agências governamentais. (PLATZGUMMER, 2013, p. 31).

Muitos casos de corrupção em *offsets* do setor militar ocorrem devido às conexões existentes entre agentes públicos e as empresas. Por exemplo, quando políticos ou autoridades governamentais possuem interesses nas empresas, sobretudo as firmas beneficiárias do país comprador, ao serem acionistas ou terem cargos de liderança nessas empresas após largarem a função pública e durante a execução do *offset* (PLATZGUMMER, 2013).

Assim, para evitar influências indevidas por parte de interesses particulares, é importante destacar os critérios técnicos e de desempenho dos acordos de compensação. Os *offsets* devem ser compreendidos não como um fim em si mesmos, mas como política integrada com outras questões de interesse nacional por parte dos governos importadores de produtos e serviços de defesa (MAGAHY, CUNHA e

PYMAN, 2010). Nesse contexto, os acordos envolvendo compensações, devido aos seus altos valores, são melhor elaborados com uma visão de longo prazo em consonância com o desenvolvimento econômico e industrial do país.

As aquisições do setor de defesa devem ser realizadas com base em requerimentos técnicos relativos aos assuntos estratégicos e de segurança nacional, e não por causa da oferta do acordo de compensação. Dessa forma, para a Transparência Internacional, o pacote de *offset* não deve ser considerado como um critério de avaliação do processo de compra governamental. Caso seja incluído, pelo menos deve ter um peso mínimo em relação aos requisitos técnicos, custos e qualitativos constantes das propostas das empresas fornecedoras dos equipamentos a serem adquiridos.

Contudo, a proposta da Transparência Internacional, de não se dar tanto peso ao pacote de *offset* como um critério de avaliação do processo de compra governamental, é criticada por Lambrecht (2012), pois não seria uma política anticorrupção eficaz. Isso porque não se pode ignorar que os *offsets* já se constituem como um grande percentual das compras militares, nem sempre o percentual é relevante ou decisivo e o peso do *offset* como critério de avaliação afeta a todos os ofertantes, sendo pouco passível de manipulação.

Por outro lado, “multiplicadores de *offset* e requisitos de valor mínimo trabalham juntos em uma espiral auto reforçadora que distorce a avaliação do *offset*” (LAMBRECHT, 2012, p. 62). Como os custos dos *offsets* estão embutidos no valor dos bens importados, os fornecedores atuam para o aumento dos preços dos equipamentos vendidos ou para a definição de multiplicadores mais altos. Assim, quando uma autoridade governamental tem poder discricionário suficiente para definir esses requisitos nos acordos de compensação, há uma susceptibilidade às práticas corruptas. Existe, com isso, um estímulo ao oferecimento de propina, por parte dos fornecedores, para o aumento do valor mínimo e do multiplicador do *offset*.

Para diminuir o risco de corrupção associado aos multiplicadores e valor do *offset*, Lambrecht (2012) faz recomendação à OCDE ao encontro do prescrito no Código de Conduta nos *Offsets* da EDA. Nesse sentido, deve-se restringir o alcance do poder discricionário dos agentes públicos, envolvidos nas transações de *offsets*, para o cálculo dos multiplicadores e com um limite de 100% do preço do contrato de aquisição de defesa nacional. A flexibilidade da autoridade pública deve ser limitada para evitar multiplicadores abusivos e o potencial de manipulação corrupta.

Além do fomento à transparência e aos critérios técnicos de avaliação, a TI também recomenda providências, voltadas aos governos dos países importadores de produtos de defesa nacional, relacionadas aos incentivos às empresas que possuem obrigações em *offsets*. Nesse intuito, devem ser implementadas ações que conectem a devida execução do *offset* com o desempenho das empresas. Além disso, sanções às empresas que não cumprirem suas obrigações, bem como a elaboração de uma “lista negra” internacional, que pode ser acessada pelos governos compradores, são medidas que aumentam o custo por condutas impróprias ou ilícitas por parte das empresas fornecedoras.

As ferramentas de gestão do desempenho⁶ e os sistemas de auditoria são fundamentais para diminuir o risco de corrupção nos *offsets* militares. Sem precisar criar técnicas novas, os governos devem realizar esforços para que, com os métodos já existentes, a execução do pacote proposto do *offset* seja mensurada e estudada. Desse modo, avaliar se os objetivos definidos foram alcançados e, caso não tenham sido realizados, impor penalidades às empresas (PLATZGUMMER, 2013).

Aliado a isso, o governo do país importador deve adotar medidas proativas quanto à contratação de servidores públicos, como examinar as informações do agente e suas possíveis relações com as empresas interessadas no contrato de *offset*.

Nesse contexto, a TI aponta a necessidade de regulamentação específica sobre os *offsets* militares, bem como a montagem de equipes especializadas relativas aos acordos de compensação. O pessoal envolvido com os *offsets* deve estar sujeito à avaliação e à rotatividade periódicas. Também, deve ter a obrigação de disponibilizar informações, como declarações de renda, além de outras relativas às relações pessoais e societárias, a fim de se evitar conexões indevidas entre servidores públicos com os fornecedores e demais atores envolvidos nos processos de *offsets* e que possam suscitar conflitos de interesse.

Magahy, Cunha e Pyman (2010) ainda sugerem a criação de agências exclusivamente voltadas para a gestão e avaliação dos programas de *offsets*, “com profissionais capacitados para gerenciar projetos de grande escala e escritórios de auditoria interna para revisar projetos periodicamente” (MAGAHY, CUNHA e PYMAN, 2010, p. 32). Igual aos demais órgãos da administração pública, tais agências também contariam com programas éticos, códigos de conduta e controles internos para

⁶ Gestão do desempenho é definido como metodologias, métricas processos e sistemas que são usados para monitorar e gerenciar o desempenho dos negócios (KEMPER, RAUSCH, BAARS, 2013).

prevenir a corrupção, além de estarem sujeitas à prestação de contas, por parte dos gestores responsáveis, e à supervisão externa à instituição. Com isso, as equipes do país importador responsáveis pela avaliação, execução e conclusão dos *offsets* não seriam, em teoria, facilmente corruptíveis (BROECKER e BERALDI, 2017).

Além disso, mesmo após a conclusão das obrigações, o país importador deve realizar uma total revisão do *offset*, por meio de uma organização independente para avaliar o desempenho da empresa fornecedora. Essa avaliação deve identificar pontos que poderiam ter sido evitados e, caso necessário, propor alterações nos regulamentos das aquisições e suas compensações vinculadas.

Terziev e Nichev (2017) ressaltam a importância de se ampliar a coordenação no processo de planejamento das aquisições e dos acordos de *offset* na área de defesa, aumentando a compatibilidade e compartilhamento das estruturas de apoio ao setor, além de fortalecer a colaboração das pesquisas científicas e a cooperação industrial. Desse modo, têm-se a oportunidade de otimizar as propostas apresentadas para a contratação de *offsets* e de eliminar as restrições de competitividade do mercado, a fim de garantir o melhor uso desses projetos.

Ainda no tocante à competição, ou à sua falta, há o problema relacionado à empresa beneficiária local que tem a exclusividade dos resultados da execução do *offset* no país comprador. Como o processo de escolha dessa empresa local pode ocorrer mediante pagamento de suborno, “seria ideal colocar condições estritas em todos as concessões exclusivas, independentemente de estarem direta ou indiretamente relacionados a um *offset*” (LAMBRECHT, 2012, p. 65).

Porém, tendo em vista as questões de segurança nacional e da soberania dos países, Lambrecht (2012) recomenda que a OCDE elabore um consenso internacional de modo que sejam permitidas exclusividades às empresas empenhadas em produzir itens e componentes relacionados à defesa nacional, com tecnologias, componentes e conhecimentos adquiridos por meio de *offsets* diretos. Já os *offsets* indiretos, muitas vezes servem para o desenvolvimento econômico de setores civis. Assim, eles devem ser devidamente categorizados (a que áreas econômicas esses *offsets* são destinados) para não haver abusos quanto à exclusividade de uma única empresa.

Por meio do seu Código de Conduta, a Agência Europeia de Defesa (EDA) também ressalta que os *offsets* têm papel na modelagem da Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa (EDTIB, no inglês), “facilitando o desenvolvimento de Centros de Excelência globalmente competitivos e evitando duplicações

desnecessárias” (EDA, 2008, p. 3). Também têm a função de contribuir para a cooperação industrial e desenvolver o Mercado de Equipamentos de Defesa Europeu (EDEM, da sigla em inglês). Dessa forma, são expostas orientações aos membros da EDA, relacionadas no Quadro 9:

Quadro 9 - Orientações do Código de Conduta nos *Offsets*.

Estipular, de modo claro, os requisitos do acordo de compensação já na minuta de contrato, quando houver exigência de <i>offsets</i> nas aquisições de defesa.
Deixar claro, desde o início do processo de licitação, se o <i>offset</i> é um fator que deve constar das propostas das empresas fornecedoras.
Utilizar critérios de <i>offsets</i> com menor peso, ou como parâmetros subsidiário, para a seleção das propostas da aquisição. Isso serve para garantir que a compra foi efetivada com base em critérios econômicos mais vantajosos para o país.
Estipular valor de <i>offset</i> que não exceda o valor do contrato de aquisição.
Permitir aos fornecedores estrangeiros, que possuem obrigações de <i>offset</i> , selecionarem as oportunidades de negócios mais rentáveis dentro do país comprador para a execução do acordo de compensação, viabilizando uma concorrência justa e ampla nas cadeias de suprimento locais e com técnicas mais eficientes.
Utilizar, sempre que possível e de forma voluntária, abatimentos mútuos para reduzir os compromissos de <i>offsets</i> recíprocos.

Fonte: EDA (2008).

Mas os principais demandantes de *offsets* ligados às compras de defesa nacional são países em desenvolvimento. E como já relatado na presente dissertação, apesar de a corrupção não ser exclusiva a um determinado grupo de países, naqueles com menor desenvolvimento institucional há maior propensão à ocorrência de práticas corruptas. Isso é decorrente de leis e instituições mais fracas, em que os comportamentos *rent-seeking* e suas formas ilícitas, como o suborno, podem ser sistêmicos.

Assim, na próxima seção serão avaliadas as formas de como a gestão dos *offsets* são tratadas em alguns países selecionados. Por motivos de escopo e de limitação de espaço da presente dissertação, não será feita uma ampla análise das políticas de compensação das aquisições militares desses países, mas somente no tocante às práticas que contribuam para a transparência, o monitoramento e outras medidas úteis para prevenir a corrupção. Além disso, não é feito estudo de casos de corrupção que possam ter ocorrido nos países.

Desse modo, serão analisados os cenários presentes na Índia e na Coreia do Sul, por conta da participação desses países no mercado de *offsets* e da possível contribuição ao Brasil de suas experiências, que também será avaliado. No tocante ao Brasil, ainda serão enunciados comentários com propostas de fortalecimentos aos mecanismos que ajudam, direta ou indiretamente, o combate à corrupção.

5.4 Gestão de *offsets* em alguns países importadores

5.4.1 Índia

As regras sobre as exigências de *offsets* militares da Índia estão presentes no *Defence Offsets Guidelines*, elaborado pela *Defence Offset Management Wing* (DOMW), setor subordinado ao *Department of Defence Production*.

A diretrizes dos *offsets* fazem parte do documento *Defence Procurement Procedures* (DPP), elaborado pelo Ministério da Defesa em 2016. Para os processos de aquisições, cuja proposta estimada possuir valor mínimo de, pelo menos, 2.000 crores indianos, é obrigatória a exigência de *offset*. Como um crore equivale a 10 milhões de rúpias, à taxa de câmbio de novembro de 2018, equivale aproximadamente a compras a partir de 276 milhões de dólares. Cabe observar que em 2015, esse patamar estava perto de 45 milhões de dólares (MEDEIROS, 2016). O percentual de *offset* a ser cobrado é de 30% do custo estimado da aquisição.

A obrigatoriedade de *offset* também se refere ao tipo de aquisição. É exigida nas modalidades “[...] ‘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” (MEDEIROS, 2016, p. 103).

As condições e requisitos do *offset* devem constar do contrato principal, sendo que o acordo de compensação deverá ser executado em um contrato separado e específico, mas simultâneo ao principal.

Nas aquisições de capital de defesa, o DPP determina que as obrigações de *offset* podem ser cumpridas por qualquer uma ou pela combinação dos seguintes tipos:

(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 (DIPP).

(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 DRDO⁷ (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, 2016, p. 64).

Conforme ressaltado por Medeiros (2016), as seis modalidades de *offsets* listadas pelo Ministério da Defesa indiano são mais restritas do que as de outros países, que costumam relacionar tipos mais genéricos. Ainda, há praticamente a falta de *offsets* civis, e os indiretos são elegíveis a produtos e tecnologia militar. Outra característica ressaltada é o grau de detalhamento para transferência de tecnologia (item 'c'). Há exigências de documentação técnica, qualificação de pessoal e consultoria no processo.

O guia de *offsets* indiano prevê que a empresa fornecedora pode escolher livremente como parceiras locais empresas, instituições e estabelecimentos relacionados aos produtos ou serviços elegíveis. A única condição é que tais parceiras não tenham restrições para comercializar com o Ministério da Defesa.

No DPP é definido que o período de cumprimento das obrigações de *offset* é de no máximo dois anos após o encerramento da vigência do contrato principal. Terminado o período, é exigido um título de desempenho a ser fornecido ao DOMW em forma de garantia bancária pelas obrigações de *offset* não cumpridas pela empresa.

Desse modo, são previstas punições em casos de atrasos no cronograma. A penalidade é de 5% do valor de obrigação não cumprida, com um limite de 20%, aplicado a atrasos juntos com a execução do contrato principal, e acumuláveis anualmente. "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" (MEDEIROS, 2016, p. 109).

Com relação aos multiplicadores, Medeiros (2016) destaca que, diferente dos outros países, seus valores já são estipulados pelo Ministério da Defesa e tornados públicos pelo órgão.

⁷ Defence Research and Development Organization.

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 (MEDEIROS, 2016, p. 113).

No caso de cumprimento das obrigações de *offsets* dos “itens (a), (b), (c) e (d), um multiplicador de 1,5 será permitido quando micro, pequenas e médias empresas forem IOPs⁸” (ÍNDIA, 2016, p. 66). A classificação do porte da empresa é definida no próprio guia e depende se ela está envolvida na fabricação de bens ou na prestação de serviços, e do investimento feito. *Offsets* do item “e” (transferência de tecnologia e/ou equipamento para instituições governamentais) não têm multiplicadores.

Já *offsets* de aquisição de tecnologia pelo *Defence Research and Development Organization* (DRDO) em áreas de alta tecnologia (item f) terão multiplicadores, entre 2 e 3, e dependem de limitações “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)” (MEDEIROS, 2016, p. 113).

Para a avaliação dos *offsets*, apenas aqueles contratos firmados para a “compra ou exportação direta de produtos ou serviços elegíveis ou investimentos feitos em produtos ou serviços elegíveis após a assinatura do contrato principal de aquisição serão considerados para o cumprimento das obrigações dos *offsets*” (ÍNDIA, 2016, p. 67). Os valores dos créditos das obrigações somente serão concedidos mediante apresentação de documentação comprobatória da execução.

Sobre as atribuições do gerenciamento dos *offsets*, no DDP é determinado que o setor de aquisições, subordinado ao Departamento de Defesa, tem a responsabilidade pela “(i) avaliação técnica e comercial das propostas de *offset* recebidas em resposta à RFP’s⁹ e (ii) conclusão dos contratos de *offset*” (ÍNDIA, 2016, p. 67).

Já o “DOMW, sob o *Department of Defence Production*, será o responsável pelas *Defence Offset Guidelines* e todas as questões relativas à gestão pós contrato” (ÍNDIA, 2016, p. 67). O DOMW também possui as seguintes funções:

- a) formular as diretrizes dos *offsets* de defesa;
- b) monitorar o cumprimento das obrigações de *offsets*, incluindo auditoria e

⁸ Indian Offset Partner.

⁹ Request for Proposal (Solicitação de Proposta).

- revisão dos relatórios de progresso apresentados pelos fornecedores;
- c) participar de comitês de avaliações técnicas e comerciais das propostas de *offsets*;
- d) implementar as diretrizes de créditos de *offsets*;
- e) administrar as penalidades de acordo com os contratos de *offsets*, em consonância com o setor de aquisições de defesa;
- f) auxiliar a interação dos fornecedores estrangeiros com a indústria indiana; e
- g) demais responsabilidades atribuídas pelo governo sobre as diretrizes de *offsets*.

O DOMW e o setor de aquisições devem trabalhar de forma colaborativa a fim de propiciar a efetiva implementação das diretrizes sobre os *offsets*.

No DPP é previsto que o Comitê de Avaliação Técnica de *Offset* (TOEC, na sigla em inglês) realiza o escrutínio das propostas de forma a garantir que estão de acordo com as diretrizes dos *offsets*. Participam do comitê representantes do DOMW, do DRDO, dentre outros especialistas. São definidas regras detalhadas sobre a forma de apresentação das propostas, seus conteúdos e os prazos. Já as aquisições de tecnologia são avaliadas pelo Comitê de Aquisição Tecnológica (TAC em inglês). As avaliações referem-se a parâmetros técnicos, financeiros, incluindo avaliações da tecnologia, bem como o cronograma e a estratégia sobre seu uso. A avaliação comercial é feita pelo Comitê de Negociação de Contratos (CNC), que analisa a oferta comercial. Esta oferta deve conter análise detalhada sobre fases, parceiros locais e créditos de *offset*.

Para todas as propostas de *offset*, o contrato será firmado pela gerência responsável pela aquisição, após a aprovação da Autoridade Financeira Competente (CFA, da sigla em inglês) para a contratação principal.

Por fim, cabe destacar a obrigatoriedade de o fornecedor apresentar relatórios semestrais que serão apresentados ao DOMW. O setor também poderá realizar auditorias para verificar o andamento das obrigações. Após esse escrutínio, cabe ao DOMW conceder, ou não, os créditos de *offset*.

Além disso, sempre no mês de junho, o setor de aquisições deve submeter ao Conselho de Aquisições de Defesa (DAC, em inglês) relatório anual consubstanciado relativo aos contratos de *offset* firmados no ano financeiro precedente. O DOMW também deve submeter ao DAC, nesses mesmos termos, relatório acerca da situação do cumprimento de todos os acordos de compensação do exercício anterior.

5.4.2 Coreia do Sul

A política de *offsets* da Coreia do Sul consta do *Offset Program Guidelines*, publicado pelo *Defense Acquisition Program Administration (DAPA)*¹⁰. Da mesma forma que o caso indiano, a gestão dos *offsets* não é dividida pelas três forças militares, mas é de responsabilidade do Ministério da Defesa por meio do DAPA. Há uma área do seu organograma “dedicada exclusivamente à gestão de acordos de compensação: a ‘Divisão de Offset’”. Ela está subordinada ao Escritório de Planejamento de Aquisições, este, por sua vez, parte da DAPA” (MEDEIROS, 2016, p. 118-119).

Cabe destacar a justificativa para a criação do DAPA, em que foram levados em consideração as questões sobre transparência e melhorias da gestão:

A aquisição de capacidades de defesa nacional é um campo importante que requer um orçamento significativo e determina a segurança da nação. No entanto, **devido à falta de transparência, gestão organizacional dispersa e operação racional insuficientemente dos recursos financeiros no sistema de aquisição existente, que levou à ineficiência e enfraquecimento da competitividade da indústria de defesa**, em 2003, buscamos um plano de reforma fundamental para superar esses problemas. **Como resultado, para fortalecer a transparência, a eficiência e a especialização nas aquisições**, o Ministério da Defesa, o Estado-Maior Conjunto, cada ramo das forças armadas e a Agência de Aquisições de Defesa, oito instituições diferentes, fecharam suas estruturas de aquisições de defesa, descontinuando todas as atividades relacionadas, e em 1º de janeiro de 2006, **a Administração do Programa de Aquisição de Defesa (DAPA) foi criada como um centro administrativo especializado em aquisição de defesa para realizar atividades relacionadas a negócios visando melhorar as capacidades de defesa, comprar suprimentos militares e promover a indústria de defesa**¹¹.

De acordo com Medeiros (2016), são três as formas de *offsets* delimitadas pelo governo sul coreano: i) transferência de tecnologia, incluindo pacotes de dados técnicos, assistência técnica e apoio, treinamento e educação, *know-how* tecnológico e afins; ii) manufatura e exportação, sendo estabelecidas como conteúdo local e *buyback*, produção sob subcontratação, contracompra de itens de defesa, compra de itens comerciais, etc.; iii) e fornecimento de equipamentos e ferramentas. Há também outras formas secundárias, envolvendo investimento estrangeiro e questões de interesse nacional na área de defesa. Além disso, não há distinção entre *offsets* diretos e indiretos.

Nos Princípios Fundamentais (artigo 4) do manual do DAPA, fica estabelecida

¹⁰ O documento foi estabelecido em 24 de janeiro de 2008, e a última revisão feita em 16 de janeiro de 2017 (COREIA, 2017).

¹¹. Disponível em: <http://www.dapa.go.kr/dapa_en/sub.do?menuId=412>. Acesso em: 12 nov. 2018.

a exigência de *offset* quando o montante do contrato da aquisição principal for de, pelo menos, dez milhões de dólares. Porém, no artigo 8, é previsto que pode haver exigência em compras com valores menores, caso seja em benefício do interesse nacional.

Pelo mesmo artigo 4, o “memorando de acordo” (MOA, *Memorandum of Agreement*), documento este que orienta o *offset*, deve ser firmado antes da assinatura do contrato principal, mas no caso das Vendas Militares Estrangeiras (FMS, da sigla em inglês), deve ser antes da aceitação da “carta de acordo” (LOA, *Letter of Agreement*).

Artigo 4 (Princípios fundamentais)

- 1) Obrigações de *offset* devem ser lançadas, em princípio, quando o Montante do Contrato Principal de um programa de aquisição não for menor que 10 (dez) milhões de dólares norte-americanos.
- 2) Em princípio, o MOA do *offset* será celebrado antes de o contrato principal ser assinado. No caso do programa de FMS, entretanto, um MOA deve ser assinado antes da aceitação da LOA.
- 3) O programa de *offset* 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 e ferramentas fornecidos como parte do programa de *offset* devem ser gratuitos, e os direitos de propriedade de e/ou licença para tecnologia e os direitos de propriedade de e/ou direitos para uso de equipamento/ferramentas devem ser concedidos ao governo da República da Coreia (doravante referida como "ROKG") (COREIA, 2017, p. 10).

Além da divisão encarregada pelos *offsets*, a execução dos acordos de compensação também depende de um órgão colegiado, o Conselho de *Offset*. Com o conselho é possível “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” (MEDEIROS, 2016, p. 119). Isto por que o conselho é composto por representantes de outros ministérios além do da Defesa, e também por especialistas civis, não necessariamente funcionários públicos.

Artigo 5 (Membros do Conselho de *Offset*) (1) O Conselho de *Offset* (doravante, "Conselho") é composto de não mais do que vinte pessoas, incluindo o Presidente do Conselho (doravante, o “Presidente”).

(2) A presidência é assumida pelo Diretor Geral do Escritório de Planejamento de Aquisições (doravante, “Diretor Geral”) e as pessoas a seguir listadas constituem os membros do Conselho.

1. Um para cada pessoa de nível de diretor, indicado pelo Ministro da Defesa Nacional, pelo Ministro do Comércio, Indústria e Energia, e pelo Administrador da Administração Pequenas e Médias Empresas
2. Diretor da Divisão de *Offset* do Escritório de Planejamento de Aquisições (doravante, “Diretor”)

3. Diretor da Equipe de Projetos Integrados (doravante, “Diretor de IPT”) para o programa relacionado com uma agenda apresentada pela Agência de Administração de Programa.
 4. (1) Uma pessoa nomeada pela ADD¹²
 5. (1) Uma pessoa nomeada pela DTaQ¹³
 6. Dois (2) ou mais especialistas do setor privado em *offset* recomendados pelo Diretor Geral e nomeados pelo Ministro.
- (3) Um (1) Secretário Administrativo cobrindo os trabalhos administrativos do Conselho é nomeado pelo Diretor Geral dentre os funcionários da Divisão de *Offset*.
- (4) O Presidente, se necessário, a fim de deliberar sobre uma agenda, poderá ter funcionários envolvidos, como o Diretor da Divisão de Assuntos Jurídicos, o Diretor da Equipe de Contratos para o programa relevante, funcionário(s) das Forças Armadas, etc. participar e apresentar suas opiniões. [...] (COREIA, 2017, p. 10).

Como percentuais de *offsets* a serem aplicados, as diretrizes determinam que será de pelo menos 50% do montante do contrato principal, quando houver competição entre fornecedores, e de 10% ou mais no caso de só existir um fornecedor interessado. Para contratos superiores a 100 milhões de dólares, o diretor da Equipe de Projetos Integrados (IPT da sigla em inglês) deverá indicar a taxa a ser utilizada, mas para se efetivar ela depende da deliberação do Comitê do Programa de Promoção à Aquisição de Defesa. A alíquota também pode ser ajustada pelo Diretor Geral em decorrência de proposta de revisão da empresa fornecedora estrangeira, dependendo de deliberação do Conselho ou do Comitê, respectivamente, caso o contrato seja menor ou pelo menos igual a 100 milhões de dólares.

O processo para determinar os requisitos de *offset* é bastante detalhado. Cabe ao Diretor Geral estabelecer orientação para se redigir os requisitos relativos às partes relacionadas (divisões, organizações e empresas). Deve-se levar em consideração diversos critérios de interesse à manufatura e exportação de itens de defesa relacionados à ciência e tecnologia, sistemas de defesa, suprimentos militares, investimento estrangeiro, dentre outros.

Além disso, com a definição dos requisitos, há as regras para a elaboração e lançamento de Solicitação de Proposta de *Offset* (RFP, da sigla em inglês). Nele constam pontos sobre a política de *offset*, bem como seu propósito, itens elegíveis e não elegíveis, avaliação, implementação, dentre outras condições gerais. O recebimento das propostas também deve seguir as regras estipuladas nas Diretrizes.

¹² *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” (MEDEIROS, 2016, p. 119).

¹³ *Defense Agency for Technology and Quality*. “Agência também subordinada à DAPA orientada para gerenciamento de qualidade e planejamento tecnológico” (MEDEIROS, 2016, p. 120).

Artigo 15 (Recebimento e Revisão da Proposta de *Offset*) (1) Quando uma proposta for recebida da Companhia Estrangeira, o Diretor do IPT avaliará a proposta [...] e notificará o Diretor-Geral da proposta de *Offset*. (2) O Diretor-Geral deverá cooperar com as Partes Relacionadas para examinar a proposta de *Offset* recebida em relação aos itens dos parágrafos seguintes:

1. Conformidade com a política fundamental de *Offset*;
2. Conformidade com os Termos e Condições Padrões do MOA de *Offset*;
3. Itens relacionados ao Contrato Principal (valor estimado e período do Contrato Principal, se os itens a serem incluídos no Contrato Principal também estão incluídos na Proposta de *Offset*, etc.);
4. Utilidade, necessidade, redundância e campos de aplicação detalhados do conteúdo proposto;
5. Se a tecnologia está disponível internamente ou se pode ser desenvolvida internamente;
6. Implementação do Período de *Offset* e adequação de outras condições de implementação;
7. Cumprimento de outras leis e regulamentos relevantes; itens a serem alterados e complementados, etc. (COREIA, 2017, p. 24).

Ainda, se a empresa fornecedora propuser investimento estrangeiro como compensação, o Diretor Geral deve avaliar junto com o Ministro do Comércio, Indústria e Energia, com a Agência de Promoção ao Investimento Comercial da Coreia, dentre outros órgãos. O assunto também deve ser deliberado pelo Conselho de *Offset*.

Acerca dos diferentes tipos de *offset*, as Diretrizes buscam “estabelecer critérios tão objetivos quanto possível para avaliação do valor de cada uma dessas formas, bem como para a determinação dos respectivos multiplicadores” (MEDEIROS, 2016, p. 122). Assim, para transferência de tecnologia, o multiplicador aplicado depende se ela é tida como central ou de interesse da política do governo, podendo ser de até duas vezes o valor estimado do *offset*. A avaliação da transferência de tecnologia leva em consideração, como critérios objetivos, a documentação, o treinamento no exterior e a assistência técnica.

No caso de manufaturas e exportação, o montante contratado entre a empresa fornecedora e um Parceiro Industrial Coreano (KIP, do acrônimo em inglês) será o valor reconhecido do *offset*. Isso quando o objeto contratado tiver relação com sistemas de armamentos, suprimentos militares, cargas de trabalho de manutenção estrangeira (*Overseas Maintenance Workloads*) e exportação de commodities (que não sejam suprimentos militares). Nesses casos, o valor do multiplicador pode variar entre 1,5 e 2, dependendo também do tamanho do KIP (se é uma pequena e média, ou uma grande empresa).

Importa destacar que o KIP pode ser escolhido pelo Diretor Geral, mas mediante processo de seleção que envolve a participação de demais órgãos e critérios técnicos e objetivos estabelecidos nas Diretrizes de *offsets*.

Já quando a obrigação de *offset* se tratar de um fornecimento de equipamento e ferramentas, “duas vezes o montante avaliado pode ser reconhecido, e se o Contratado Estrangeiro fornecer novos equipamentos e ferramentas, três vezes o montante deve ser aprovado” (COREIA, 2017, p. 28). Não há reconhecimento adicional do valor de *know-how*.

Para outros casos secundários de *offsets*, o montante de investimento estrangeiro é o valor da compensação. Viagens a negócios relativos ao programa de gestão de *offset* devem ser custeadas pelo DAPA, enquanto outras matérias que envolvam defesa nacional, o valor dos *offsets* é determinado caso a caso.

Os procedimentos para a negociação do *offset* com a empresa estrangeira também são regrados pelas Diretrizes. Sua condução é realizada pelo Diretor Geral, que pode solicitar o apoio de diversas instituições, tais como IPT, *Defense Agency for Technology and Quality* (DTaQ), *Agency for Defense Development* (ADD), Diretor da Divisão de Assuntos Jurídicos, Parceiros Industriais Coreanos (KIPs), Forças Armadas, dentre outras. Uma das exigências é que, caso o contrato principal não esteja finalizado, o Diretor Geral pode elaborar e concluir o memorando de acordo (MOA) do programa de *offset*, cujo valor é baseado no montante estimado do objeto principal. Assim, deve ser especificado no MOA que o montante do contrato principal não excederá o valor estimado.

Outra importante determinação que facilita a transparência, é que o valor acordo de compensação deve ser especificado em dólares americanos em paralelo com a moeda WON sul-coreana.

Para a implementação do *offset*, a Coreia do Sul tem uma política de desempenho mandatório, na qual “as empresas estrangeiras, após terem aprovadas suas propostas de compensação, devem emitir um título no valor de 10% do montante de créditos devidos” (MEDEIROS, 2016, p. 127). O título é emitido em favor do DAPA, com validade até 90 dias após a expiração do período de execução do *offset*. Essa é uma medida de garantia para que a empresa cumpra as obrigações previstas. Caso a empresa fornecedora falhe nesse compromisso, “o Diretor Geral deve confiscar 10% da parcela não cumprida da referida obrigação do título de desempenho de *offset* como penalidade” (COREIA, 2017, p. 42).

A empresa estrangeira contratada também tem a obrigação de preparar, anualmente, relatório do plano de implementação de *offset* para o ano seguinte, e submetê-lo ao Diretor Geral para verificar e supervisiona a execução do acordo.

Relatórios de resultado, devem ser apresentados semestralmente. Dessa forma, o governo pode monitorar o andamento da execução do *offset* e adotar as medidas previstas nas Diretrizes caso haja descumprimento ou atrasos por parte da empresa. No documento é detalhado todo o processo burocrático para a revisão dos relatórios, dependendo do tipo de *offset* acordado.

A acumulação de excedentes de créditos (*banking*) de *offset* tem o seguinte regramento:

Artigo 28 (Acumulação de créditos) (1) Se qualquer um dos seguintes parágrafos se aplicar após a conclusão do MOA de *Offset*, o Diretor-Geral, mediante solicitação da Contratada Estrangeira, poderá aprovar a acumulação de créditos por deliberação e coordenação do Conselho.

1. Quando a Contratada Estrangeira pretende implementar mais do que o acordado no MOA de *Offset*

2. Quando a diminuição do Valor do Contrato Principal, devido ao volume reduzido, é esperada que cause excesso de implementação (COREIA, 2017, p. 54).

Porém há limitações para o uso dos créditos acumulados, como só poder utilizar 50% deles para cumprir obrigações futuras de *offset* quando não for resultado de uma licitação competitiva, além do prazo máximo de 5 anos desde a aprovação da obtenção dos créditos para utilizá-los.

Por fim, vale destacar a metodologia empregada para avaliar se o programa de compensação atingiu seus objetivos. São utilizados critérios objetivos e claros, e o resultado da avaliação do programa é obtido por meio de fórmula expressa nas Diretrizes. Os parâmetros levam em consideração o valor de *offset* de cada projeto, o valor estimado do contrato principal, a taxa alvo de *offset* e o coeficiente de implementação. Como critério adicional, são estipuladas classes de *offset*, que dependem das “formas de *offset* demandadas, no grau de acesso a determinadas tecnologias e no nível de autonomia que o Ministério da Defesa espera obter” (MEDEIROS, 2016, p. 130).

5.4.3 Brasil

Como visto anteriormente, o Brasil é um dos principais países importadores que demandam *offsets* no setor de defesa nacional. No Relatório de Gestão do Ministério da Defesa referente ao exercício de 2017, constam informações dos acordos de compensação, que são praticados no âmbito de cada Comando Militar. No Quadro 10 são relacionados os projetos estratégicos de defesa, os valores do contrato principal e dos seus *offsets* vinculados.

Quadro 10 - Projetos Estratégicos de Defesa com *Offsets* no Brasil (2017).

Força*	Projeto	Valor Global Estimado contrato principal	Valor <i>offset</i>	Valor <i>offset</i> em reais**
MB	Navios Patrulha 500 Ton.	R\$ 462.304.016,00	não informado	-
MB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)	R\$ 35.501.359.982,00	€ 4.345.170.000,00	R\$ 18.075.907.200,00
EB	Guarani	R\$ 20.800.000.000,00	USD 13.500.000,00	R\$ 49.275.000,00
EB	SISFRON	R\$ 11.992.000.000,00	USD 48.987.394,00	R\$ 178.803.988,10
			€ 21.508.081,92	R\$ 89.473.620,79
FAB	AM-X	R\$ 112.283.103,74	USD 147.565.954,11	R\$ 538.615.732,50
FAB	E-99M	R\$ 809.917.346,84	USD 16.346.100,00	R\$ 59.663.265,00
			€ 102.879.897,30	R\$ 427.980.372,77
FAB	F-5BR	R\$ 58.951.006,69	USD 230.000.000,00	R\$ 839.500.000,00
FAB	F-X2	R\$ 1.567.013.470,00	USD 9.118.170.000,00	R\$ 33.281.320.500,00
FAB	KC-X	R\$ 6.298.972.318,87	USD 143.421.662,40	R\$ 523.489.067,76
FAB	HX-BR	R\$ 6.517.742.874,47	€ 1.927.330.500,00	R\$ 8.017.694.880,00
FAB	CL-X2	€ 184.658.245,95	€ 190.240.175,00	R\$ 791.399.128,00
FAB	LINK-BR2	R\$ 287.316.670,89	USD 33.675.000,00	R\$ 122.913.750,00
FAB	I-X	R\$ 432.009.685,47	USD 30.277.809,00	R\$ 110.514.002,85

Fonte: Relatório de Gestão do Ministério da Defesa, exercício 2017. Elaborado pelo autor.

*MB - Marinha do Brasil; EB – Exército Brasileiro; FAB – Força Aérea Brasileira.

**Corresponde às cotações do dólar e euro em reais no dia 28/10/2018.

Como se depreende da tabela anterior, os contratos de *offset* firmados pelas Forças Militares têm valores significantes, que são expressos em moedas estrangeiras (dólar americano e euro). Mas não há disponibilidade completa das informações sobre os *offsets*, como no caso dos navios patrulha adquiridos pela Marinha.

A regulação dos *offsets* no Brasil está dispersa em algumas normas mais gerais, como leis e decretos, e também em regras específicas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Isso se deve à autonomia de cada um dos Comandos Militares na gestão dos acordos de compensação relativos aos seus projetos. Alguns dos principais regulamentos são apresentados no Quadro 11.

Quadro 11 - Principais Normas de *Offset* no Brasil.

Norma	Data	Assunto
Portaria Normativa nº 764/MD	27/12/2002	Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa.
Portaria nº 1.395/GC4	13/12/2005	Aprova a edição da Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica. Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 360-1
Portaria nº 1.397/GC4	13/12/2005	Aprova a edição da Instrução que dispõe sobre Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica.
Lei nº 12.349	15/12/2010	Altera a Lei nº 8.666, de 21/6/1993. Sobre compensações, prevê o seguinte: Art. 3º [...] § 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.
Decreto nº 7.546	2/8/2011	Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.
Portaria nº 201-EME	26/12/2011	Aprova as Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro.
Lei nº 12.598	21/3/2012	Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11/6/2010; e dá outras providências.
Decreto nº 7.970	28/3/2013	Define regras para importação com uso de <i>offsets</i> , nos seguintes termos: Art. 16. As importações de PRODE ou SD que envolvam compensação comercial, tecnológica ou industrial serão autorizadas e acompanhadas pelo Ministério da Defesa, ouvida a CMID. Parágrafo único. Comprovada a impossibilidade de atendimento à exigência de compensação comercial, tecnológica ou industrial, o Ministério da Defesa, ouvida a CMID, poderá autorizar a importação, independentemente de compensação
Ato de Aprovação nº SGM-102	24/10/2013	Aprova a 4ª Revisão da publicação SGM-102 - Normas Sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (NOLAM) - Capítulo 14.
Portaria nº 223/MB	25/7/2016	Aprova as Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (<i>Offset</i>) na Marinha do Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio do Decreto nº 7.546/2011 (BRASIL, 2011) são regulamentadas, dentre outras, as medidas de compensação comercial, industrial e tecnológica das licitações realizadas pela Administração Pública, além de criar a Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP). Uma das competências da CI-CP é “acompanhar e avaliar

a evolução e a efetiva implantação das (...) medidas de compensação no processo de compras públicas” (BRASIL, 2011).

A comissão é integrada pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores. Assim, chama a atenção a ausência do Ministro da Defesa, uma vez que as políticas de compensação são amplamente utilizadas nas aquisições que envolvem os projetos de defesa. A participação de representante do Ministério da Defesa pode ocorrer mediante convite.

Art. 9º [...]

§ 5º A CI-CP deverá convidar os ministérios setoriais envolvidos para apoiar a execução dos trabalhos e para subsidiar as deliberações na definição das margens de preferência e das medidas de compensação.

§ 6º A CI-CP poderá convidar especialistas, pesquisadores e representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas para apoiar a execução dos trabalhos.

§ 7º A CI-CP poderá criar comitês e subcomitês, com o intuito de prover subsídios técnicos necessários ao exercício das suas atribuições. (BRASIL, 2011).

Mas a política e as diretrizes de compensação comercial, industrial e tecnológica do Ministério da Defesa (MD) foram aprovadas mediante a Portaria Normativa nº 764/MD/2002 (BRASIL, 2002). Nelas são definidos aspectos gerais dos objetivos, das estratégias, do gerenciamento, além de outras diretrizes. No instrumento legal é definido que a Secretaria de Logística e Mobilização (SELOM) é a responsável no MD pelo trato dos assuntos relacionados à política de compensação. Contudo, ao se analisar a estrutura regimental¹⁴ vigente no MD, percebe-se que tal secretaria não mais existe. Atualmente, a política está a cargo da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD).

Quanto às orientações gerenciais, a citada Portaria Normativa nº 764/MD/2002 estabelece que “cabe aos Comandos das Forças Armadas a responsabilidade pela implementação da presente Política, em suas respectivas áreas, mediante o estabelecimento de normas” (BRASIL, 2002). Assim, a gestão dos *offsets* militares é atribuída a cada uma das Forças.

Art. 7º Os Comandos das Forças Armadas devem definir um órgão coordenador das atividades relacionadas à Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica de forma a atender os seguintes pressupostos:

I - prover assessoria técnica de alto nível;

II - concentrar os especialistas no assunto;

III - gerenciar os Acordos de Compensação e Contratos de Compensação

¹⁴ Decreto nº 8.978, de 1/2/2017.

decorrentes; e

IV - interagir com os órgãos congêneres nas demais Forças Armadas, com a SELOM, do Ministério da Defesa, e com as demais entidades públicas e privadas de interesse. (BRASIL, 2002).

Ainda, fica estabelecido que nas importações de produtos de defesa realizadas por qualquer uma das Forças Armadas, com valor líquido - F.O.B. acima de cinco milhões de dólares americanos, ou valor equivalente em outra moeda, seja em uma única compra ou cumulativamente com um mesmo fornecedor, num período de até doze meses, devem incluir, necessariamente, um acordo de compensação. Podem ser incluídos *offsets* nas aquisições abaixo desse valor, desde que haja interesse da Força compradora.

Porém, quanto ao percentual de compensação, a Portaria Normativa nº 764/MD/2002 é contraditória. É definido que, quando possível, o valor de *offset* será de 100% da aquisição principal. Mas ao mesmo tempo deixa livre para que cada Força Armada estabeleça o percentual que julgar adequado.

A norma também exige que o propósito do acordo de compensação seja explicitado ao fornecedor estrangeiro desde o início das negociações. No processo de aquisição de produtos de defesa dos Comandos Militares, deve constar em documento específico qual é a forma do *offset* contratado. Definido o vencedor, é formalizado um acordo de compensação para assegurar o cumprimento das obrigações por parte da empresa contratada. O prazo de execução do *offset* deve, sempre que possível, coincidir com a duração do contrato principal.

Desse modo, as Forças Armadas devem informar a SELOM (ou a SEPROD, devido à estrutura atual do MD) sobre os resultados decorrentes da implementação de cada *offset*, a fim de “possibilitar o acompanhamento para análise dos efeitos sócio-econômicos, políticos, orçamentários e estatísticos, bem como avaliar sua contribuição no fomento à Indústria de Defesa Brasileira” (BRASIL, 2002). Todavia, não é especificada a forma de apresentação dessas informações, se por meio de relatório consubstanciado ou um mero expediente oficial comunicando os resultados do *offset*, bem como não é definida a periodicidade do encaminhamento ao Ministério da Defesa.

Em 2010, a Lei nº 12.349/2010 (BRASIL, 2010), que disciplina sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública, permitiu a inclusão nos editais de licitação para contratação de bens, serviços e obras medidas de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica.

Ainda, a Lei nº 12.598/2012 (BRASIL, 2012) estabelece a obrigatoriedade de acordos de compensação vinculados a aquisições de Produtos de Defesas (PRODE) e de Sistemas de Defesa (SD). Porém, esta lei não estipula o valor mínimo da compra para exigência de *offset*, sendo, assim, contraditório ao estipulado na Portaria 764/MD/2002.

Já o Decreto nº 7.970 (BRASIL, 2013), ao regulamentar dispositivos da Lei nº 12.598/2012, cria a Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID). Conforme o Decreto, as importações de PRODE ou SD que envolvam compensação comercial, tecnológica ou industrial serão autorizadas e acompanhadas pelo Ministério da Defesa, ouvida a CMID.

Em que pese a norma legal e o decreto, percebe-se a autonomia que cada Comando Militar possui pelas diretivas próprias, a maioria mais antigas que a legislação vigente, ao aplicar suas políticas de *offset*. Conforme já relacionado no Quadro 11, as Forças Singulares elaboraram normativos que versam sobre suas aquisições de defesa juntamente com os acordos de compensação, revelando que a gestão de *offset* é específica e separada para cada Comando. Essa peculiaridade do caso brasileiro, em relação a outras experiências internacionais, é motivo de crítica.

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' [...]. As diferenças na execução observadas pelo empresariado nacional aparecem também na redação das normas de cada força. Em observância ao Decreto 7.456 (sic)¹⁵, as três estabelecem o patamar mínimo a partir do qual exigem offsets; 5 milhões de dólares para Força Aérea e Exército [...] e 1 milhão para a Marinha [...]. A Portaria nº 59 do Comandante da Marinha retifica esse valor para 5 milhões. As três admitem a possibilidade de requerer compensações em aquisições de menor monta. (MEDEIROS, 2016, p. 165-166).

No âmbito da Marinha, o regulamento sobre os *offsets* está presente no capítulo 14 das Normas Sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (NOLAM) (BRASIL, 2013a), sendo que as Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha foi aprovada mediante a Portaria nº 223/MB (BRASIL, 2016), que revogou a Portaria nº 59/GDM/2010. Para o Exército, há o documento das Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro, aprovado pela Portaria nº 201-EME (BRASIL, 2011a). Já na Aeronáutica, os atos normativos que versam sobre *offsets* são a Diretriz do Comando

¹⁵ O correto é Decreto 7.546.

da Aeronáutica (DCA) 360-1, que institui a Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica (BRASIL, 2005) e a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 360-1, que veicula os Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica (BRASIL, 2005a).

Como regra geral, para cada Força Armada, há um conselho, comissão ou comitê para as atividades voltadas aos acordos de compensação, formados por membros das instituições das próprias forças¹⁶. Possuem as funções, dentre outras, de assessorar o Estado-Maior da Força Militar vinculada, coordenar, propor diretrizes e aprimorar as políticas de *offsets*. Na mesma linha, para avaliar os resultados da implementação, acompanhar e fiscalizar a execução dos *offsets*, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica têm um órgão responsável por essas atividades. Assim, respectivamente, essas atribuições cabem à Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), ao Instituto de Fomento e Inovação do Exército (IFIEx) e ao Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI).

Com relação ao acúmulo de créditos de *offset*, pode ocorrer no âmbito de qualquer força. Mas somente na Marinha há uma restrição direta à transferência de créditos acumulados de uma empresa para outra. Já no Exército e na Aeronáutica, não existem proibições expressas para transferências de créditos. Também, “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” (MEDEIROS, 2016, p. 166).

Quanto à utilização dos multiplicadores, não há regras ou valores específicos. Na Marinha, será definido pelas partes contratantes e com peso em função da importância e da sofisticação do *offset*. Para os acordos de compensação da Aeronáutica, as condições e os valores de eventuais multiplicadores serão discutidos caso a caso, conforme proposta apresentada pela empresa ofertante. Já no caso do Exército, depende de orientação da Comissão Permanente de Compensação para o processo de aquisição de bens e serviços.

¹⁶ i) Marinha: Conselho de Compensação da MB (CCMB), formado pelo Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha (SecCTM), como Secretário Executivo; um Almirante representante do Órgão de Direção Geral (ODG) de cada Órgãos de Direção Setorial (ODS), como Membro Permanente; e Membros Convidados, dentre pessoas de notório conhecimento, ou de titulares ou representantes das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) da MB, bem como de outras Organizações Militares, para aprimoramento e assessoramento técnico. ii) Exército: Comissão Permanente de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica, formado por um oficial-general do Estado-Maior do Exército, como Presidente; um Oficial Superior, como Secretário Executivo; Membros Permanentes e Temporários; Consultores; e Auxiliares. iii) Aeronáutica: Comitê de Compensação, grupo composto por oficiais-generais representantes do Órgão de Direção-Geral, dos Órgãos de Direção Setorial e do Gabinete do Comandante da Aeronáutica que tenham por atribuição a celebração dos Acordos de Compensação.

Acerca de sanções em caso de não cumprimento das obrigações de *offset*, o anexo à norma da Marinha prevê a aplicação de um percentual não cumprido de obrigações, mas que não é especificado no modelo do acordo de cooperação. O documento que rege *offset* do Exército carece de precisão quanto às modalidades e aos prazos limites para a aplicação das sanções. Para a Aeronáutica, apesar de apresentar penalidades sofisticadas, com fórmulas para o cálculo de multas e período de recursos, há dúvidas e imprecisões para a efetiva aplicação. Assim, não fica claro “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” (MEDEIROS, 2016, p. 167).

O Quadro 12 aponta algumas diferenças marcantes entre as características da política de compensação brasileira com aquelas adotadas pela Coreia do Sul e pela Índia.

Quadro 12 - Diferenças entre as Políticas de Compensação.

Característica	Índia / Coreia do Sul	Brasil*
Normas	Política em manual ou guia	Esparsa em diversos normativos
Órgão responsável	Um órgão especializado (DOWN / DAPA – Divisão de Offset)	SEPROD/MD e em cada FA
Prestação de contas	Relatórios periódicos a conselhos superiores	Sem previsão de prazo, relatórios enviados à SEPROD/MD
Coordenação multisetorial	Comitês multisetoriais	Diversas comissões por FA e CI-CP
Avaliações	Propostas avaliadas por comitês	Não especificado
Beneficiárias locais	Regras definidas	Não especificado
Multiplicadores	Multiplicadores com valores definidos	Multiplicadores por FA e caso a caso
Créditos	Créditos com regras objetivas	Somente MB
Penalidades	Sanções definidas	Penalidades por FA e imprecisas

Fonte: Elaborado pelo autor.

*FA – Força Armada; MB - Marinha do Brasil; CI-CP - Comissão Interministerial de Compras Públicas.

Com isso, verifica-se a necessidade de o governo brasileiro adequar a política de *offsets* de acordo com as questões apontadas pela literatura e as práticas internacionais, com vistas ao incremento da administração, da coordenação e do controle dos acordos de compensação, de forma a mitigar os riscos de corrupção. Nesse sentido, são apresentadas algumas propostas de melhorias na gestão dos *offsets*. Não há o intuito, todavia, que sejam importadas as normas de outros países sem considerar as particularidades do caso brasileiro. Além disso, como a presente dissertação não trata com dados empíricos, não há como identificar os problemas na execução dos programas de *offset*. Portanto, as recomendações relacionadas a seguir

abordam os aspectos gerais para a política de compensações.

5.5 Propostas de melhorias para a política de *offsets* brasileira

As propostas aqui apresentadas são, sobretudo, provenientes das questões discutidas pela literatura como fundamentais para prevenir a corrupção nas atividades relacionadas com os *offsets* de defesa nacional.

O primeiro ponto diz respeito à transparência. Desse modo, sem comprometer as questões de sigilo próprias do setor militar, é necessário que as normas brasileiras tenham regras sobre as informações e prestações de contas dos *offsets*. Assim, devem ser adotadas ações para a manutenção de sistemas e registros completos e confiáveis, que possam ser objeto de auditorias e avaliações periódicas. Também deve haver a previsão de troca de informações relacionadas aos *offsets* com outros países, a fim de ter conhecimento sobre as empresas fornecedoras internacionais, as atividades de aquisições militares, decisões dos conselhos, dentre outros assuntos praticados no mundo.

De modo complementar, é preciso que os critérios, prazos, fórmulas e demais parâmetros constantes das normas sejam reforçados, para melhor definição das obrigações e dos valores dos *offsets* a serem adotados nos acordos de compensação. Por exemplo, destaca-se a falta de métodos objetivos para a determinação dos multiplicadores nos normativos dos três Comandos Militares Brasileiros, pois são estipulados em função das negociações com as empresas fornecedoras. Esse processo fica suscetível à discricionariedade dos agentes públicos e abre meios para que os atores envolvidos tenham comportamentos oportunistas durante a elaboração dos acordos. Portanto, o governo brasileiro deve ter regras objetivas para o uso dos multiplicadores. O mesmo vale para a definição do valor e dos créditos de *offsets*.

Ainda, o governo deve incrementar a disponibilização das informações à sociedade. Apesar das referências aos *offsets* constantes do Relatório de Gestão do Ministério da Defesa (BRASIL, 2018), ainda existe a carência de dados mais precisos ou de relatórios consubstanciados sobre os acordos de compensação. Como já exposto anteriormente, mesmo com o sigilo do setor de defesa nacional, as informações expostas à sociedade servem para que ela possa participar do controle e monitoramento, contribuindo para a transparência da política de *offset*. Em suma, na elaboração dos regulamentos sobre os *offsets*, os órgãos governamentais devem “evitar formulações genéricas, redigir com transparência o que se pretende fazer e explicitar o porquê da opção por acordos de compensação; assim torna-se possível

ao cidadão fiscalizar e garantir o bom uso do dinheiro público (MEDEIROS, 2016, p. 140).

Além disso, é necessário que o programa de *offsets* brasileiro tenha previsão de sanções mais claras e objetivas. As penalidades devem ser de acordo com as falhas de cumprimento das obrigações dos acordos de compensação. Por isso, devem conter cláusulas de punições quanto aos atrasos de cronogramas, à falta (total ou parcial) de execução do objeto e à ausência de apresentação de relatórios de acompanhamento por parte da empresa contratada, por exemplo.

Outra regra que pode ser incluída, é a exigência de as empresas fornecedoras de equipamentos de defesa nacional comprovarem a adoção de programas de *due dilligence*, *compliance* e de integridade ética por toda a corporação. Aliado a isso, fomentar junto com demais países, sobretudo os importadores de artigos militares, a criação de cadastro e troca de informações sobre as empresas do setor. Vale destacar que essas medidas, além de diminuir o risco de atos ilícitos, servem como incentivos para o bom desempenho da empresa com relação ao cumprimento do contrato.

Ademais, propõe-se que o governo brasileiro reavalie o modelo de gestão atual dos acordos de compensação. Conforme visto, a literatura e instituições internacionais, como a Transparência Internacional e a OCDE, recomendam que haja um órgão técnico especializado na administração dos *offsets*. Inclusive, há casos de experiências de nações que já adotam essa forma de gestão, como a Índia, a Coreia do Sul, apresentados na presente dissertação, além de outros como a Suíça e o Canadá.

Com a criação de um único órgão gestor responsável, tem-se a possibilidade de formar um grupo de servidores governamentais com expertise em *offset*. Esses profissionais podem se especializar nos assuntos afetos aos acordos de compensação. Com o treinamento adequado, eles terão a capacidade de dominar as técnicas de análise das condições do acordo, como a determinação dos valores, dos multiplicadores, dos créditos e dos prazos do *offset*, além de realizarem o monitoramento, por meio de fiscalizações e auditorias, e avaliação da implementação do acordo de compensação.

No que concerne à instituição de conselhos, no formato brasileiro cada Comando Militar possui sua comissão, que é majoritariamente composta por membros da própria Força. Ainda, a Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP) não prevê a participação efetiva de representantes do Ministério da Defesa ou dos

Comandos, prevendo a participação somente como convidados. Isso apesar de o setor militar ser o grande demandante de *offsets* no país.

Porém, a constituição de um só conselho, ou uma instituição análoga, pode permitir uma visão mais sistêmica e global da política de *offset*. Cabe lembrar que o uso de *offsets* se justifica, em muitos casos, pelos efeitos gerados nos diversos setores econômicos e pela oportunidade de desenvolvimento do país. Sendo assim, é de suma importância que a comissão de *offsets*, incumbida de elaborar diretrizes, definir estratégias, elaborar requisitos, avaliar e monitorar os acordos de compensação, seja composta por integrantes das múltiplas áreas interessadas no programa.

Importa frisar que as sugestões expostas anteriormente são de caráter geral, sem a intenção de especificar de modo categórico o modelo a ser adotado no Brasil. A ideia é abrir a discussão para melhorias na gestão dos acordos de compensação aplicados no país. Os aperfeiçoamentos propostos visam não somente a mitigar os riscos de corrupção, mas também aperfeiçoar os instrumentos para a efetiva execução dos *offsets* e o alcance dos objetivos estabelecidos para a política pública de compensações.

CONCLUSÃO

Os *offsets* estão muito presentes no comércio internacional, mas não são instrumentos padronizados e são elaborados de diversas formas, a depender do país e do tipo da aquisição governamental. Se forem construídos e executados de forma transparente, com a devida fundamentação dos custos e dos critérios adotados, bem como a adequada definição dos objetivos, têm o potencial de promover o desenvolvimento econômico e tecnológico do país importador.

Vale ressaltar que, como são bastante utilizados nas transações relacionadas com o setor de armamentos e sistemas militares que abrangem volumosos recursos, esses contratos são geralmente investidos de complexidade técnica e de caráter sigiloso. Além disso, estão relacionados a um ambiente econômico de baixa competitividade, caracterizado pelo mercado com um único demandante dos bens e serviços, os estados nacionais, e fornecedores estruturados em forma de oligopólios ou monopólios.

Ademais, os *offsets* militares não são determinados somente por critérios

técnicos e objetivos. Sofrem grande influência política e são elaborados e executados conforme a atuação de diversos atores, como as empresas exportadoras de bens e serviços militares, agentes governamentais e intermediários. A utilização do *offset* pode servir de pretexto para aquisições do setor de defesa, ou ainda, serem implementados de forma desvirtuada de seus objetivos, tudo para atender benefícios individuais ou de grupos de interesse bem organizados. Assim, os acordos de compensação estão sujeitos às práticas corruptas.

Dessa forma, é imprescindível que a gestão relativa aos acordos de compensação estabeleça critérios que garantam a transparência e o monitoramento apropriados para este tipo de transação. É necessária a adoção de medidas que promovam o comprometimento dos atores envolvidos na definição, elaboração e execução dos projetos de *offset*, no sentido de destacar a importância do acordo de compensação para o desenvolvimento nacional. Também, a formação de estrutura técnica, com servidores especializados nas operações de *offset*, mostra-se como uma alternativa para o aperfeiçoamento do programa.

Importa realçar que as ações de combate à corrupção podem melhorar a percepção da opinião pública quanto às aquisições militares. Uma vez que elas sejam guiadas pelo princípio da transparência dos atos presentes nos processos, haverá maior apoio quanto ao papel das Forças Armadas no desenvolvimento nacional. Ademais, auditorias e demais atividades de monitoramento e controle realizados sobre os projetos de *offset* não se constituem em meras ações de combate à corrupção. Elas também ajudam na gestão dos programas para que estes tenham a devida eficácia e efetividade, e tornem possível o cumprimento dos objetivos propostos.

Nesse sentido, foram feitas propostas à política de compensações do Brasil visando à melhoria da gestão dos *offsets* e que têm o potencial de minimizar os riscos de corrupção. Elas se constituem no fomento à transparência dos acordos de compensação, com a obrigatoriedade da apresentação de relatórios de acompanhamento e de resultado dos programas. Também foram sugeridas alterações da legislação e dos normativos para o incremento de critérios técnicos e objetivos na definição dos *offsets*. Além disso, foi recomendada a reavaliação, por parte dos decisores governamentais, da conveniência em se manter a estrutura atual responsável pelos *offsets*, tendo em vista o preconizado na literatura e nas experiências internacionais.

Como já mencionado nas considerações do capítulo quatro, foram feitas recomendações alternativas de modelos fundamentados em teoria dos jogos para futuras pesquisas. Em complemento a isso, sugere-se que com a formulação de novas modelagens, elas sejam aplicadas para a análise de casos concretos de corrupção no setor de *offsets* militares já ocorridos em países selecionados.

Ademais, propõe-se pesquisa voltada ao exame dos arranjos presentes na realização da política de compensações no Brasil, a fim de investigar os riscos de corrupção presente no setor. O estudo deverá conter informações detalhadas sobre a estrutura das instituições, os projetos que possuem *offsets* vinculados e dos atores presentes no processo, com o levantamento das empresas fornecedoras, agentes governamentais e demais envolvidos que se constituem partes interessadas desse programa no país. Concomitante a isso, avaliar a efetiva execução dos *offsets*, e determinar as falhas ocorridas nos acordos de compensação que não obtiveram seus objetivos alcançados.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, W. The military-industrial complex and the new industrial state. **American Economic Review**, v. 58, n. 2, p. 652–665, 1968.
- ADES, A.; DI TELLA, R. The New Economics of Corruption: A Survey and some New Results. **Political Studies**, v.45, n. 3, p.496-515, 1997.
- AFFONSO, J.A.C. **A Política de Offset da Aeronáutica no Âmbito da Estratégia Nacional de Defesa**. Concurso de Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa, 22 f., 2011. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/photo/HO/senado/jose_augusto_crealdi.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.
- AURIOL, E. Corruption in Procurement and Public Purchase. **International Journal of Industrial Organization**, v. 24, n. 5, p. 867–885, 2006.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e Controles Democráticos no Brasil**. Texto para discussão, n. 32. CEPAL-IPEA, Brasília, Julho, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20916>. Acesso em: 14 de nov. 2016.
- BALAKRISHNAN, K. **Evaluating the Effectiveness of Offsets as a Mechanism for Promoting Malaysian Defence Industrial and Technological Development**. Tese (Doutorado), Department Of Defence Management And Security Analysis, Cranfield University, 2007. Disponível em:<<https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/handle/1826/2504/final%20thesis07ver7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 jun. 2018.
- BARANOWSKA-PROKOP, E. Direct offsets in international trade as a remedy for asymmetric information, **Journal of International Trade Law and Policy**, v. 8, n. 3, p. 202 – 212, 2009.
- BARANOWSKA-PROKOP, E. An Analysis of Offset Negotiations in Bilateral Oligopoly. **Procedia Economics and Finance**, v.14, p. 35-41, 2014.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, v.76, p. 169-217, 1968.
- BELDERBOS, R.; JIE-A-JOEN, C.; SLEUWAEGEN, L. Local Content Requirements, Vertical Cooperation, and Foreign Direct Investment. **De Economist**, v. 150, n. 2, p. 155–180, 2002.
- BISCAY, P. la Justicia Penal y el control de los delitos económicos y de corrupción - Experiencias Argentinas. **Sistemas Judiciales**, v.6 n.11, p. 4-12, 2006.
- BOEHM, F.; LAMBSDORFF, J. G. Corrupción Y Anticorrupción: Una Perspectiva Neo-Institucional. **Revista de Economía Institucional**, v.11, n. 21, p. 45-72, 2009.
- BOLL, J. L. S. **A Corrupção Governamental no Brasil: Construção de Indicadores**

e Análise da sua Incidência Relativa nos Estados Brasileiros. 75 f. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: < <http://repositorio.pucrs.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=z11RKAHk--OfysQqa7F7GoHeUUdOccHLhmd9dlo-ikM,>>. Acesso em: 9 mai. 2018.

BOWLES, R.; GAROUPA, N. Casual Police Corruption and the Economics of Crime. **International Review of Law and Economics**, v.17, p. 75-87, 1997.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 7.546.** Institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP). Brasília, 2011.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 7.970.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa. Brasília, 2013.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 8.978.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa. Brasília, 2017.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 1.395, de 13/12/2005 - DCA 360-1: política e estratégia de compensação comercial, industrial e tecnológica da Aeronáutica.** Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 1.397, de 13/12/2005 - ICA 360-1: Preceitos da política de compensação comercial, industrial e tecnológica da Aeronáutica.** Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 223/MB, de 25/7/2016 - Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (Offset) na Marinha do Brasil.** Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Estado Maior do Exército. **Portaria nº 201-EME, de 26/12/2011 - Normas para Gestão de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica no Exército Brasileiro.** Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 764/MD, de 27/12/2002 – Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa.** Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório de Gestão – Exercício 2017.** Brasília, DF, 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.349.** Altera a Lei nº 8.666, de 21/6/1993. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.598.** Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. 2012.

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

Administrativos. 2013a.

BRAUER, J.; DUNNE, J. P. **Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets**. Londres: Routledge, 2004. Disponível em: <http://opac.lib.idu.ac.id/unhan-ebook/assets/uploads/files/d748a-005.arms-trade-and-economic-development.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRAUER, J. **Economic aspects of arms trade offsets**. In: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets*. Londres: Routledge, 2004.

BRAUER, J.; DUNNE, J.P. Arms Trade Offsets and Development. **Africanus**, v. 35. n. 1, p 13-24, 2005.

BRAUER, J.; DUNNE, J.P. Arms Trade Offsets: What do We Know? In COYNE, C. J.; MATHERS, R.L. (Eds.). **The Handbook On The Political Economy of War**. Edward Elgar Publishing, Northampton, USA, 2011.

BROECKER, E.; BERARDI, F. **Offsets In Public-Sector Procurement: Tools For Economic Development Or Avenues For Corruption?** Global Anti-Corruption & Integrity Forum. OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2017. Disponível em: < <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-Beraldi-Broecker-offsets-public-procurement.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

BRUSTOLIN, V. M. **Inovação e Desenvolvimento Via Defesa Nacional nos EUA e no Brasil**. 169 f. Tese (Doutorado) Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Estágio Doutoral Universidade Harvard, Rio de Janeiro – Cambridge (USA), 2014. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=AZmnSGwQPbiya3S-mt3E9waUQSWYJ3fjfc0zxECX9k>>. Acesso em: 7 set. 2017.

BUCHANAN, J. M. The Pure Theory Of Government Finance - A Suggested Approach. **Journal of Political Economy**, v. 57, n. 6, p. 496–505, 1949.

BUCHANAN, J. M. **The Demand and Supply of Public Goods**. The Collected Works of James M. Buchanan, v. 5, Liberty Fund, Indianapolis, 1999. Disponível em: <http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/1067/0102-05_LFeBk.pdf>. Acesso em: 9 set. 2018.

CAMPOS, F. A. O.; PEREIRA, R. A. C. Corrupção e ineficiência no Brasil: Uma análise de equilíbrio geral. **Estudos Econômicos**, v. 46, n. 2, 15 p. São Paulo, abr./jun., 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612016000200373&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 9 mai 2018.

CAMPOS, F. A. O. **Três Ensaio Sobre a Economia da Corrupção**. 183 f. Tese (Doutorado) Faculdade de Economia da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/4948/1/2012_tese_faocampos.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2018.

CAMPOS, H. A. de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**. Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008.

CHANG, J; LAI, C.; YANG, C.C. Casual police corruption and the economics of crime: Further results. **International Review of Law and Economics**, v. 20, n.1, p. 35–51, 2000.

COREIA. **Offset Program Guidelines**. Seul: Defense Acquisition Program Administration, 2014. Disponível em: http://www.dapa.go.kr/dapa_en/na/ntt/selectNttList.do?bbsId=402&menuId=600. Acesso em: 25 ou. 2018.

CORREA, G.M. **Resultados da Política de Offset da Aeronáutica: Incremento nas Capacidades Tecnológicas das Organizações do Setor Aeroespacial Brasileiro**. 152 f. Dissertação (Mestrado) Curso de Ciências e Tecnologias Espaciais, Área de Gestão Tecnológica – Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/35967621/RESULTADOS_DA_POL%C3%8DTICA_DE_OFFSET_DA_AERON%C3%81UTICA_INCREMENTO_NAS_CAPACIDADES_TECNOL%C3%93GICAS_DAS_ORGANIZA%C3%87%C3%95ES_DO_SETOR_AEROE SPACIAL_BRASILEIRO. Acesso em: 26 mai. 2018.

COSTA, C. E. **Notas de Economia do Setor Público - Aula 2: Bens Públicos**. Fundação Getúlio Vargas - EPGE/FGV Rio de Janeiro, Agosto-Dezembro, 2010. Disponível em: <http://epge.fgv.br/we/Graduacao/FinancasPublicas/2010?action=AttachFile&do=get&target=Bensp%C3%BAblicos.pdf>. Acesso em: 7 set. 2018.

COWEN, T. Public Goods Definitions and their Institutional Context: a Critique of Public Goods Theory. **Review of Social Economy**, v. 43, n.1, p. 53-63, 1985.

COYNE, C. J. Lobotomizing the defense brain. **GMU Working Paper in Economics**, n. 14-34, 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2486268>. Acesso em: 6 set 2018.

COYNE, C. J.; DAVIES, S. Empire: Public Goods and Bads. **Econ Journal Watch**, v. 4, n. 1, p. 3-45, 2007.

COYNE, C. J.; DUNCAN, T. K.; LEESON, P. T. A Note on the Market Provision of National Defense. **The Journal of Private Enterprise**, v. 29, n. 2, p. 51-55, 2014.

COYNE, C. J; LUCAS, D. S. **Economists Have No Defense: A Critical Review of National Defense in Economics Textbooks**. SSRN's eLibrary, 35 f. 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2742391. Acesso em: 26 ago. 2018.

D'AGOSTINO, G.; DUNNE, J.P.; PIERONI, L. Corruption, Military Spending and Growth. **Journal Defence and Peace Economics**, v. 23, n. 6, p. 591-604, 2012.

D'AGOSTINO, G.; DUNNE, J.P.; PIERONI, L. Corruption and growth in Africa. **European Journal of Political Economy**, v. 43, p.71-88, 2016a.

D'AGOSTINO, G.; DUNNE, J.P.; PIERONI, L. Government Spending, Corruption and Economic Growth. **World Development**, v.84, p.190-205, 2016b.

DANČÍKOVÁ, Z. **Costs of Corruption**. Transparency International, 17 p., Slovakia, maio, 2012. Disponível em: < http://www.transparency.sk/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=jLecPk73OWq3DDBKbvxe_0CegfJkWOqOC_loqh-P20k,>. Acesso em: 9 mai 2018.

DE MENDONÇA, H. F., BACA, A. C. Relevance of corruption on the effect of public health expenditure and taxation on economic growth. **Applied Economics Letters**, v. 25, n. 12, p. 876-881, 2018.

DUMAS, L. J. **Do offsets mitigate or magnify the military burden?**. In: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets. Londres: Routledge, 2004.

DUMAS, L. J. The real effects of military spending on security. **Peace Economics, Peace Science and Public Policy**, v. 20, n. 3, p. 377–393, 2014.

DUNNE, J. P. **The defense industrial base**. In: Handbook of Defense Economics, v. 1, c. 14, HARTLEY, K; SANDLER, T. (Eds), p. 399-430. New York: Elsevier Science B.V. 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S157400130580016X>. Acesso em: 5 set. 2018.

ERIKSSON, A. et al. **Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market**. Brussels: European Defence Agency, 2007.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY (EDA). **The Code of Conduct on Offsets**. Bruxelas, outubro, 2008.

FERREIRA, M. P. et al. O Efeito Moderador da Corrupção do País de Origem Sobre a Capacidade do País Receptor de Atrair IED. **Brazilian Business Review**, v. 13, n. 4, p. 98-123. Vitória, ES, jul-ago, 2016.

FMI – Fundo Monetário Internacional. **Corruption: Costs and Mitigating Strategies**. IMF Staff Discussion Note, Fiscal Affairs and Legal Departments, 43 p. maio, 2016. Disponível em: < <https://www.imf.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=1Y7t54SGJNyabBqjYcjjDYuZ2VjAMpOQlseXef2UOts,>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

FRIED, B. J. et al. Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 1, p. 76-97, 2010.

FURTER, D. **The Influence of Legislation and Government Policy on Patterns of International Defence Trade and Future Markets: The Case of Offset and**

Directive 2009/81/EC. 617 f. Tese (Doutorado), Philosophy in International Business Brunel University, West London, United Kingdom, 2014. Disponível em: <https://furterdefence.com/>. Acesso em: 23 dez. 2018.

GARCIA, R. L. **A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul.** 360 f. Tese (Doutorado) Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=GJeYpNCu-f7222mxiB5UMAt6vf5Q9vX9X5YYwbQo3qU>,>. Acesso em: 9 mai. 2018.

GIBBONS, R. A. **Primer in Game Theory.** Prentice Hall, 1992.

GOFF, B. L.; TOLLISON, R. D. Is national defense a pure public good? **Defence Economics**, v. 1, n. 2, p. 141-147, 1990.

GOMEZ, J. E. B. Relación Entre El Índice De Control De La Corrupción Y Algunas Variables Sociales, Económicas E Institucionales. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, v. 38, n. 2, 18 p., 2013.

GROSSMAN, G. M. The Theory of Domestic Content Protection and Content Preference. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 96, n. 4, p. 583-603, 1981.

GUPTA, S.; DE MELLO, L.; SHARAN, R. Corruption and military spending. **European Journal of Political Economy**, v.17, n. 4, p.749-777, 2001.

HERRNSTADT, O. E. 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: 23 dez. 2018.

HOLCOMBE, R. G. Why does government produce national defense? **Public Choice**, v. 137, p. 11-19, 2008.

HUMMEL, J. R.; LAVOIE, D. National Defense and the Public-Goods Problem. **Journal des Economistes et des Etudes Humaines: Bilingual Journal of Interdisciplinary Studies**, p. 363-377, 1994.

IFBEC International Forum on Business Ethical Conduct for the Aerospace and Defence Industry. **Offsets in the Aerospace and Defence Industry**, 2015. Disponível em: <http://ifbec.info/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=-Md5RJq2OHq0SRMUL4PQtstreybV_aBzx1OZ-rUL2H4,>. Acesso em: 17 nov. 2017.

ÍNDIA. **Defence Procurement Procedure 2016:** Capital Procurement. Ministério da Defesa da Índia, Nova Delhi, 2016. Disponível em: < <https://mod.gov.in/defence-procurement-procedure>>. Acesso em. 29 out. 2018.

JONES, C.I.; VOLLARTH, D. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico.** Tradução Cristiana de Assim Serra. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 282 p.

JONG-SUNG, Y.; KHAGRAM, S. A Comparative Study of Inequality and Corruption. **American Sociological Review**, v. 70, n. 1, p.136-157, 2005.

KANNIAINEN, V.; LEHTONEN, J. M. Offset Contracts as an Insurance Device in Building the National Security. **Helsinki Center of Economic Research**, Discussion Paper, n. 412, 2017.

KIM, T.-H. Domestic Content Protection in a Dynamic Small Open Economy. **The Canadian Journal of Economics**, v. 30, n. 2, p. 429-441, 1997.

KLINGEN; B. A public choice perspective on defense and alliance policy In COYNE, C. J.; MATHERS, R.L. (Eds.). **The Handbook On The Political Economy of War**. Edward Elgar Publishing, Northampton, USA, 2011.

KEMPER, H.G; RAUSCH, P.; BAARS, H. Business Intelligence and Performance Management: Introduction. In RAUSCH, P.; SHETA, A. F.; AYESH, A. (Eds) **Business Intelligence and Performance Management – Theory, Systems and Industrial Applications**. Springer – Verlag, London, 2013. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=yFeykUOesG8C&oi=fnd&pg=PR3&dq=business+intelligence+and+performance+management+theory+systems+and+industrial+applications+pdf&ots=ncXRf1R_xJ&sig=FahXwNow7m72OBc2uYDRxOSUrZk#v=onepage&q=business%20intelligence%20and%20performance%20management%20theory%20systems%20and%20industrial%20applications%20pdf&f=false>. Acesso em: 5 nov. 2018.

KNIGHT, A. Corruption in Twentieth Century Mexico. In: LITTLE. W., Posada-Carbó E. (Eds.) **Political Corruption in Europe and Latin America**. Institute of Latin American Studies Series. Palgrave Macmillan, London, 1996. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-24588-8_11>. Acesso em: 20 ago. 2018.

LAMBRECHT, R.J. **The Big Payback: How Corruption Taints Offset Agreements in International Defense Trade**. 76f. Dissertação (Mestrado), The George Washington University Law School. 2012. Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=CrRgYTcFjEXM-rAObdubFYnBoz-qALoRJDVVGvhcwPo,>>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

LAMBSDORFF, J. G. Corruption and Rent-Seeking. **Public Choice**, v. 113, p. 97-125, 2002.

LAMBSDORFF, J. G. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In ROSE-ACKERMAN, S. (Ed). **International handbook on the economics of corruption**, Elgar, Northampton, 2006.

LEESON, P. T.; COYNE, C. J.; DUNCAN, T. K. Market-Provided National Defense: Reply to Newhard. **The Journal of Private Enterprise**, v. 31, n. 2, p. 83-86, 2016.

LEFF, N. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, p. 8–14, 1964.

LIMA NETO, D. **A institucionalização do processo de acordos de offset no Comando da Aeronáutica do Brasil**. 107 f. Dissertação (Mestrado) Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, Braga, Portugal, 2012. Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20761/1/Di%C3%B3genes%20Lima%20Neto.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

LUI, F.T. Three aspects of corruption. **Contemporary Economic Policy**, v. 14, n. 3, p.26–29, 1996.

MADANSKI V.P.; GEORGIEV, M.P. The Offset As A Specific Sort Of Economic Activity. In DROBYAZKO, S.I. (Ed.). **Priority Research Areas: Collection of scientific articles**, p. 4-13, 2017.

MAGAHY, B.; CUNHA, F.V.; PYMAN, M. **Defence Offsets Addressing the risks of corruption & raising transparency**. Transparency International-UK, London, 2010. Disponível em: <<http://ti-defence.org/publications/defence-offsets-addressing-the-risks-of-corruption-raising-transparency/>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

MANKIW, N. G. **Introdução à Economia**. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. 5 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2009. 838 p.

MAKOVI, M. **The Myth of National Defense: A Polycentric Theory**. SSRN's eLibrary, 35 f. 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3023829>. Acesso em: 26 ago. 2018.

MARKOWSKI, S.; HALL, P. Mandated defence offsets: can they ever deliver? **Defense & Security Analysis**, v. 30, n. 2, p. 148-162, 2014.

MARKUSEN, A. **The Arms Trade as Illiberal Trade**. In First Annual Research Conference on Defence and Peace Economics, Rutgers University-Newark, May 10-11, 2001. Disponível em: <<http://carecon.org.uk/Conferences/Conf2001/Papers/paper222001.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

MARKUSEN, A. **Arms Trade as Illiberal Trade**. In: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets. Londres: Routledge, 2004.

MATTHEWS, R. **Defense offsets: policy versus pragmatism**. In: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets. Londres: Routledge, 2004.

MBAKU, J.M. Corruption and Rent-Seeking. In BORNER, S.; PALDAM, M. (Eds.). **The political dimension of economic growth: proceedings of the IEA conference held in San José, Costa Rica**, p. 193-211, 1998. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/John_Mbaku/publication/242689155_10_Corruption_and_Rent-Seeking/links/5464d6710cf267ed84f25e2e/10-Corruption-and-Rent-Seeking>.

Seeking.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em 10 jul. 2018.

MEDEIROS, F.A.R. **As Práticas Internacionais de Acordos de Offset: Contribuições às Bases Teórica, Normativa e de Políticas Públicas do Brasil**. 183 f. Dissertação (Mestrado) Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br:8080/pergamumweb/vinculos/000015/00001561.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

MESSA, A. **Impacto de políticas de exigência de conteúdo local: o caso do Programa Inovar-Auto**. In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise*. 1ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 355-373, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/171129_livro_politica_comercial_cap11.pdf. Acesso em: 24 dez. 2018.

NEWHARD, J. M. A Note on the Market Provision of National Defense: Comment. **The Journal of Private Enterprise**, v. 31, n. 2, p. 79-86, 2016.

NYE, J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials**. OECD Foreign Bribery Report. OECD Publishing, Paris, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>>. Acesso em: 21 set. 2018.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, MA, Harvard University Press, v. CXXIV, 199 f., 1965. Disponível em: <https://moodle.drew.edu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=6vGWiWgbA8Pvj54uf0wUM4-RG__sZhsOkBcjQiOaek>. Acesso em: 3 set. 2018.

PIMENTEL, L.O. (Or.). **Transferência Internacional de Tecnologia: A Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (de Offset) do Ministério da Defesa e o Regime Internacional de Proteção do Know-How**. 199 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, Santa Catarina, 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/dissertacoes_e_teses/vii_cdtndn_2016/mestrado_civil/transferencia_de_tecnologia_internacional_de_sistemas_militares_um_modelo_em_dinamica_de_sistemas.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

PLATZGUMMER, P. Arms trade offsets and cases of corruption: the usage of anti-corruption tools in special forms of arms acquisitions. **International Public Management Review**, v. 14, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/131/131>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

PLATZGUMMER, P. **Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools**. 159 f. Dissertation of the University of St. Gallen, School of Management, Economics, Law, Social Sciences and International Affairs to obtain the title of Doctor of Philosophy in International Affairs and Political Economy. Gutenberg AG, Schaan, 2015. Disponível em: <https://www1.unisg.ch/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=0B0ycTrWEQncV9CxqNLkqECiMC1_kNhJNdXAXgWwh4>. Acesso em: 29 mai. 2018.

ROMER, P. Endogenous technological change. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, 1990.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1999. 266 p.

ROSE-ACKERMAN, S. Introduction and Overview. In ROSE-ACKERMAN, S. (Ed). **International handbook on the economics of corruption**, Elgar, Northampton, 2006.

ROSE-ACKERMAN, S. What is Corruption and Why Does it Matter? In ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B.J. **Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform**. 2nd Edition, 2016. Disponível em: <<https://www.book2look.com/vbook.aspx?id=9781107081208>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

ROSS, J. M.; YAKOVLEV, P. **Is National Defense a Public Good?** Department of Economics, West Virginia University, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/787495/Is_the_Provision_of_National_Defense_a_Public_Good>. Acesso em: 2 set. 2018.

SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SAMUELSON, P. A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, v. 37, n. 4, p. 350-356, 1955.

SAMUELSON, P. A. Aspects of Public Expenditure Theories. **The Review of Economics and Statistics**, v. 40, n. 4, p. 332-338, 1958.

SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção**. Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Relatório de Pesquisa, n.3, 1995. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13335/Rel03-95.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599–617, 1993.

TAYLOR, T.K. Modeling offset policy in government procurement. **Journal of Policy Modeling**, v. 25, n. 9, p. 985-998, 2003.

TAYLOR, T.K. **Using procurement offsets as an economic development strategy.** In: BRAUER, J.; DUNNE, J. P. *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy, and Cases in Arms Trade Offsets.* Londres: Routledge, 2004.

TAYLOR, T.K. **Countertrade Offsets in International Procurement: Theory and Evidence.** In: YÜLEK, Murat A.; TAYLOR, Travis K. *Designing Public Procurement Policy in Developing Countries: How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy.* Springer, p. 15-34, 2012.

TERZIEV, V.; NICHEV, N. Main Features of the Offsets in Defense Trade. **IJASOS-International E-journal of Advances in Social Sciences**, v. 3, n. 8, p. 502-507, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319585726_MAIN_FEATURES_OF_THE_OFFSETS_IN_DEFENSE_TRADE>. Acesso em: 30 nov. 2017.

THE OPEN UNIVERSITY. **Economics and the 2008 crisis: a Keynesian view.** United Kingdom. 2016. Disponível em: <http://www.open.edu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ficu2zUUQyL9h6OckCQ57C8N5NPsrEMOEDM0NSz4bL4>. Acesso em: 12 jul. 2017.

TULLOCK, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. **Western Economic Journal**, v. 5, n. 3, p. 224-232, 1967. Disponível em: <<http://cameroneconomics.com/tullock%201967.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

UGUR, M. Corruption's Direct Effects On Per-Capita Income Growth: A Meta-Analysis. **Journal of Economic Surveys**, v. 28, n. 3, p. 472–490, 2014.

UNCITRAL. **United Nations Commission on International Trade Law Legal Guide on International Countertrade Transaction.** New York: Editora United Nations, 1993. Disponível em: <<https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/countertrade/countertrade-e.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

VARIAN, H. R. **Microeconomia – uma abordagem moderna.** Tradução Elfio Ricardo Doninelli. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2012. 821 p. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/33578819/microeconomia-hal-r-varian>. Acesso em: 11 jan. 2019.

WERLIN, H. H. The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience. **Political Science Quarterly**, v. 88, n. 1, p. 71-85, 1973.

WILLETT, S. Defence Expenditures, Arms Procurement and Corruption in Sub-Saharan Africa. **Review of African Political Economy**, v. 36, n. 121, p. 335–351, 2009.

WORLD BANK. **World Development Report 2017: Governance and the Law.** World Bank. 2017. Disponível em: < https://openknowledge.worldbank.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=TB4Wa8nUbjJMBdBeCX7R_e3rLf3R37R_YqYuIXdvH2M,>. Acesso em: 11 jul. 2018.