

O Fracasso das Contrapartidas*

Jorge Silva Paulo

Capitão-de-mar-e-guerra ECN. Chefe do Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos. Direcção-Geral da Autoridade Marítima. Autoridade Marítima Nacional

Resumo

As contrapartidas são compensações, compras ou investimento, que um estado adquirente exige a um fornecedor estrangeiro pela importação de sistemas dispendiosos. A liberdade de circulação de capitais, a integração e o Euro esvaziaram a motivação original das contrapartidas na Europa. Mas a compensação das importações apela ao mercantilismo, ao proteccionismo e aos *media*, pelo que as contrapartidas persistem. Elas são hoje um “digestivo” das importações impopulares (como o material militar) ou muito dispendiosas (como aviões comerciais). Os benefícios estão por provar, mas os custos e o desperdício são conhecidos e medem-se em longas e complexas negociações dos contratos, em litígios por incumprimento, que distraem as alegadas empresas beneficiárias da inovação e das actividades produtivas, e falta de transparência dos processos. Por isso, apesar da “boa imprensa”, as contrapartidas são uma má ideia e um fracasso.

Abstract

The Failure of Offsets

Offsets are compensatory, reciprocal trade agreements for industrial products as a condition for military-related exports. Free movement of capital, the European integration and the Euro emptied the original reasoning behind offsets in Europe. But import compensation is a concept dear to mercantilism, protectionism and the media, so they persist. They are a “sweetener” of unpopular (like arms) or onerous (like commercial aircraft) imports. Benefits are not proven, but costs and waste are known and measure up in long and complex contract negotiations, litigation over failure to comply with offsets contracts, distracting the alleged beneficiary companies from innovation and production, and lack of transparency. That is why, despite their “good press”, offsets are a bad idea and a flop.

* Versão mais sintética nas Conferências da Cooperativa Militar Economia da Defesa e Desenvolvimento ISEG, em 20 de Fevereiro de 2009.

1. Introdução

Em muitos países, emerge dos *media* uma ideia genérica favorável às contrapartidas; hoje e em Portugal, porém, a ela acresce a de que são mal executadas, sem os *media* dizerem porquê,¹ nem darem relevo às teses contrárias. Em particular, assumem que é positiva a resposta à questão central: “*are offsets ‘free gifts’?*”²

De facto, as contrapartidas não são o ‘almoço grátis’ que parecem a alguns e, por isso, não são uma boa ideia, pelo que dificilmente poderão ser bem executadas, como já antes defendi.³ Peter Drucker diz que o mais importante não é fazer bem feito, mas fazer o que é preciso⁴ – neste caso, como concluirei, não fazer.

O artigo aborda a questão substantiva e económica, tem carácter analítico e assenta na experiência internacional,⁵ pois entre nós faltam estudos rigorosos e independentes.⁶ No capítulo dois, caracteriza-se o conceito de contrapartidas; no capítulo três, analisam-se as condições de execução e de viabilidade das contrapartidas; no capítulo quatro, estudam-se as causas e a expressão do seu fracasso; e no capítulo cinco, propõe-se uma explicação para a sua persistência, dado o fracasso generalizado onde têm sido exigidas.

2. Caracterização

2.1 Definição⁷

É usualmente aceite que as contrapartidas ou *offsets* são compensações que um estado que compra armas no exterior exige do fornecedor estrangeiro, tipicamente sob a forma de compras às suas empresas, chamadas beneficiárias.⁸ Fala-se ainda

1 Nesse sentido, e no âmbito militar, ver Leite (2000); Fernandes, Proença (2001); Coutinho (2003); Taborda, Felizardo (2003); Ganhão (2006); Lourenço (2006); Roza (2006); Coutinho (2009a); Coutinho (2009b); Ferreira (2009). No âmbito civil, ver Ferreira, Botelho (2009a); Ferreira, Botelho (2009b); Neto (2009); Pereira (2009); Simões, Silva (2009).

2 Cf. Hartley (2000) p.15.

3 Ver Paulo (2006) pp.226-228 e Paulo (2007).

4 Diz o autor: “[*this book*] does not tell [*managers*] how to do things right. It attempts to help them find the right things to do.; cf. Drucker (1964) p.xii.

5 Ver Bulgin (2006); e Smith (2007).

6 Os trabalhos publicados entre nós tendem a ser favoráveis às contrapartidas, desvalorizando as dificuldades dos processos e os fracassos; ver Féria (2000a) e (2000b); Silva (2001); e Bastos, Picciochi, Morgado (2007).

7 Ver US-DoC (2008).

8 No *Government Procurement Agreement* de 1994, os *offsets* definem-se assim numa nota de rodapé: “*Offsets in government procurement are measures used to encourage local development or improve*

de contrapartidas (*offsets*) ou contra-comércio (*countertrade*) no caso da importação de sistemas civis muito dispendiosos como aviões comerciais e centrais eléctricas.⁹ Alguns autores consideram as contrapartidas um subconjunto do contra-comércio,¹⁰ o qual visa contornar determinados limites à liberdade de comércio, o que o distinguirá do protecționismo das contrapartidas.

Um exemplo ajuda a explicar as contrapartidas: na aquisição por importação de um sistema de armas (como aviões ou navios militares) por um estado a um fornecedor estrangeiro, o adquirente exige a este que faça compras a empresas nacionais, de montante igual ou superior ao valor do fornecimento. Se virão a ser incorporadas no objecto de fornecimento são contrapartidas directas; se não, são indirectas.

Para vincular o fornecedor estrangeiro a comprar às empresas nacionais beneficiárias, o estado adquirente acorda com aquele um contrato¹¹ de contrapartidas, desejavelmente, a par do contrato de fornecimento; mas as compras resultarão de contratos entre o fornecedor e as beneficiárias¹² (ver figura 1).

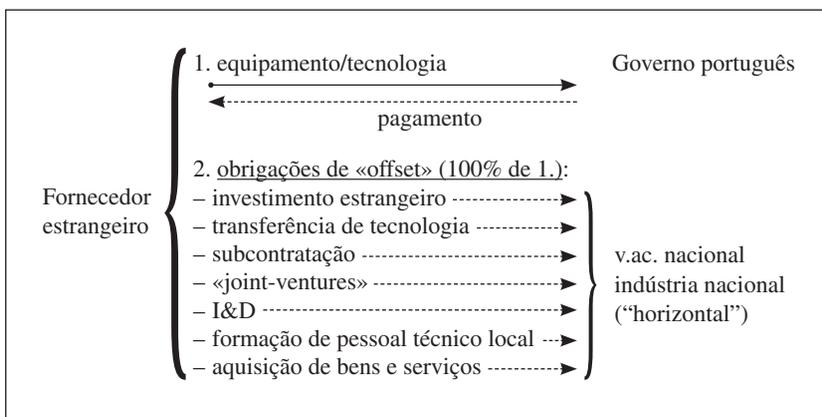


Figura 1 - Esquema dos contratos quando há contrapartidas¹³ (a traço interrompido).

the balance-of-payments accounts by means of domestic content, licensing of technology, investment requirements, counter-trade or similar requirements. Ver também Verzariu (1985) pp.43-51; Alexandrides, Bowers (1987) cap.1; Grant (1990) cap.1; e Verzariu (2004).

⁹ *Barter* aparece por vezes neste contexto, mas refere-se a trocas em géneros, sem a intermediação de dinheiro; ver Alexandrides, Bowers (1987) cap.1; Grant (1990) cap.1; e Verzariu (2004).

¹⁰ Para a variedade de termos e significados, ver Verzariu (1985) cap.3; Alexandrides, Bowers (1987) cap.1; Grant (1990) cap.1; Neves (2003) cap.1; ou Verzariu (2004).

¹¹ Isto é, por definição, um acordo livre entre pessoas autónomas.

¹² Ver Neves (2003) pp. 180-187.

¹³ Cf. Neves (2003) p.182.

É antiga a questão de fundo que se levanta:

*"Why are exporters asked to take back manufactured products which may be of poor quality, accept commodities which are already in oversupply, or transfer technology in order to make a sale?"*¹⁴

As circunstâncias e as razões que levarão um fornecedor a chegar a acordo com empresas às quais não tinha previsto fazer compras, e podendo não o fazer, pois é essa a natureza dos contratos, serão analisadas abaixo.¹⁵

2.2 Origem

O contra-comércio e as contrapartidas surgiram após a II Guerra Mundial para reduzir a volatilidade das paridades cambiais devida a bruscos e volumosos fluxos de divisas, como transferências para suportar forças militares no estrangeiro ou o pagamento de grandes equipamentos importados.¹⁶ A volatilidade afecta a competitividade de sectores sensíveis, como a agricultura, pelo que se buscaram formas de moderar ou eliminar tal volatilidade. A mais directa visa compensar os fluxos originais com fluxos simétricos; por exemplo, na compra de um dispendioso sistema de armas exigir ao fornecedor externo investimento em, ou compras a, empresas nacionais.¹⁷

Esta volatilidade era muito notada quando os fluxos financeiros entre estados resultavam mormente do comércio internacional: os grandes pagamentos instantâneos acarretavam variações bruscas na procura e na oferta de divisas e, por consequência, nas paridades cambiais bilaterais das moedas do negócio, podendo colocar bruscamente fora de alcance produtos de outros sectores até aí muito competitivos no mercado internacional.

Além da volatilidade, os desequilíbrios nas contas externas também podem pressionar no sentido de evitar as importações, ou da sua compensação por contrapartidas.

Mas a ideia de compensação inerente às contrapartidas encerra um simbolismo com forte apelo mercantilista e proteccionista; por isso, esvaziada a causa original, elas persistiram e até se alargaram a mais estados.

14 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.13.

15 Claro que, havendo interesse sincero e simultâneo de ambas as partes, pode formar-se um acordo livre entre elas.

16 Ver Chalmers (2000) p.45.

17 Ver Verzariu (1985) e Grant (1990) pp.27-28.

Cabe referir que as contrapartidas “entraram” em Portugal nos anos 1980s, para emular outros países e devido ao desequilíbrio das contas externas .¹⁸

3. Condições de Execução

No quadro do comércio internacional livre e de economias de mercado, pode chegar-se à execução das contrapartidas, além da situação óbvia – mas rara – na qual as duas partes alcançam genuinamente um acordo, em quatro situações:

- 1 - Exige-se que o fornecedor incorpore no objecto de fornecimento bens e serviços adquiridos no estado adquirente, que este prefere.
- 2 - O estado adquirente tem o poder necessário para forçar o fornecedor a executá-las.
- 3 - Ao objecto de fornecimento adicionam-se produtos, de fornecimento diferido, a que se decide chamar contrapartidas.
- 4 - Insuficiência de divisas do estado adquirente, podendo toda a transacção fazer-se sem pagamentos em dinheiro e só trocas em géneros (*barter*).

Conseguir chegar à execução de um programa de contrapartidas é uma condição óbvia do seu sucesso, mas é muito frequente que o fracasso se deva a nem se chegar a esta fase (ver capítulo 4).

3.1 *Produtos preferidos*

Neste âmbito há que distinguir dois casos: o estado adquirente prefere os produtos do seu país, pois servem melhor os seus requisitos; ou para garantir compras às suas empresas. É difícil saber em cada caso, se a primeira não passa de uma forma de encobrir a segunda. Mas a primeira faz depender o objecto de fornecimento da execução das contrapartidas, o que estabelece as condições de execução.

3.1.1 *Preferência fundamentada*

Neste caso, o fornecedor estrangeiro desconhece boas oportunidades de adquirir bens ou serviços no estado adquirente, e descobre-as pela exigência das contrapartidas. É pouco provável, porque os fornecedores de produtos sofisticados esforçam-

18 Ver Neves (2003) cap.2, subsecção III.

-se por conhecer bem os mercados dos seus fornecedores e subcontratantes; a sua competitividade depende disso. Pode ocorrer com componentes pouco valiosos e correntes, mas é improvável que tenha relevo em produtos sofisticados.

Também pode dever-se a questões genuínas, de natureza cultural, que levam os utentes a rejeitar um produto estrangeiro, não por o ser, mas por satisfazer requisitos alheios. Na verdade, o que está em causa aqui é Material de Fornecimento do Estado (MFE).

O MFE pode reduzir os custos de transacção no processo do fornecimento, ao simplificar o projecto do objecto de fornecimento – ou não, pois o fornecedor podia ter já uma solução tecnológica afinada e o MFE exigir-lhe novos estudos de integração, que o adquirente terá de suportar; nesse caso, o MFE onera o fornecimento.

Em qualquer caso, não está em causa uma compensação, mas uma preferência (bem ou mal) fundamentada, pelo que é incorrecto chamar-lhe contrapartida.

3.1.2 *Garantia de compras*

Não é difícil prever que haverá interesses organizados que afirmarão serem bons, mas que os estrangeiros não conhecem, pelo que os estados adquirentes devem encaminhar para si compras – certamente, extraindo lucros anormais. O sinal típico da tentativa racional de aproveitar as contrapartidas para alcançar lucros anormais está na tentativa de reduzir a concorrência, logo no acesso ao “bolo”:

“[...] numa operação como a presente [referindo-se à aquisição de novos submarinos para a Marinha], em que tudo se perspectiva no longo prazo [...] não podem ser admitidos *new-comers*, devendo antes contar-se apenas e tão-só com unidades detentoras das exigidas certificações de qualidade [...] com um histórico de sucesso bem transparente junto dos operadores do lado da procura que se pretende influenciar.”¹⁹

Por outro lado, pode ser um meio das autoridades políticas, centrais ou locais, tratarem de animar sectores económicos ou regiões deprimidas; ou, pelo menos, ganharem tempo até surgirem soluções duradouras. A viabilidade desta situação depende da seguinte.

19 Ver a discussão Féria (2000b) *versus* Paulo (2000); sublinhados meus.

3.2 Estado adquirente poderoso

Se o estado adquirente tem o poder necessário para obrigar o fornecedor estrangeiro a executar as contrapartidas, com incentivos negativos, como a ameaça e a aplicação de punições, ou incentivos positivos, como o acesso condicional a futuros contratos, há boas condições para as contrapartidas serem executadas e até serem um êxito.

É óbvio que são condições que só se aplicam a grandes estados adquirentes, com mais compras previstas ao mesmo fornecedor a curto ou médio prazo, e que, para darem credibilidade ao seu poder, podem cancelar o fornecimento - sem custos excessivos e com fornecedor alternativo em tempo útil. São condições muito exigentes, aplicáveis a poucos estados, e muito dificilmente a Portugal.

3.3 Fornecimentos diferidos chamados contrapartidas

Os mais usuais relatos de sucesso de contrapartidas referem-se a fornecimentos diferidos: o fornecedor estrangeiro entrega ou manda um seu fornecedor entregar, sem aumento de preço do fornecimento original, além deste e depois deste, outros produtos. Usualmente trata-se de transferências de tecnologia e serviços pós-venda (como a assistência técnica e serviços de manutenção do equipamento adquirido).

É difícil entender como se associam transferências de tecnologia e serviços pós-venda a compensação. De facto, são fornecimentos adicionais, mas pouco claros, pois o seu custo não está individualizado (estão englobados no objecto de fornecimento). Perante elevados montantes e sem se revelarem os custos das contrapartidas criam-se oportunidades para pagamentos indirectos, de subvenções a comissões, para efectuar "dumping"²⁰, e até pagamentos irregulares:

*"Offsets as a practice are very open to corruption."*²¹

*"[...] offsets can be used as a conduit for bribery since there is little oversight of the process, completion rates can be low and offset credits are employed meaning it is very difficult to calculate the real value added."*²²

*"This lack of monitoring or at least willingness to publish data, allows hefty commissions to go undetected possibly resulting in non-completion of a project."*²³

20 Em termos simples, trata-se da venda a um preço que não cobre os custos de produção.

21 Cf. TI (2005) p.2.

22 Cf. TI (2005) p.4.

23 Cf. TI (2005) p.6.

A individualização das parcelas dos produtos no total gera transparência, pois são claros os vínculos, e a associação directa entre requisitos, instrumentos e resultados.

Em todo o caso, a viabilidade da execução é real – só que não são contrapartidas.

3.4 *Insuficiência de divisas*²⁴

Este é o único real caso de sucesso: um estado adquirente não tem meios suficientes para pagar em divisas, e acorda com o fornecedor que este fará aquisições em valor tal que permitam ao adquirente reunir as divisas em falta para pagar o objecto de fornecimento.

O sucesso resulta de serem as contrapartidas que viabilizam o fornecimento original, por o adquirente não ter divisas para o pagar; assim, as duas partes ganham. Mas é marginal.

4. O Fracasso das Contrapartidas

O fracasso das contrapartidas deve ser analisado no conceito e na dimensão que assume nos casos concretos. Por isso, é útil perceber que o conceito original de contrapartidas se esvaziou e existem apenas situações marginais de potencial sucesso:

*"[...] countertrade is ultimately uneconomic and trade-distorting. [...] it is not a desirable practice in the long run because it does not promote efficiency in the same way as an unfettered market would."*²⁵

4.1 *Esvaziamento do conceito*

Com a liberalização dos movimentos de capitais, as paridades cambiais deixaram de ser determinadas pelos pagamentos do comércio internacional, e passaram a depender da dinâmica dos mercados financeiros, e em particular dos fluxos especulativos, maiores do que os fluxos devidos ao comércio internacional. Isto é, esvaziou-se o fundamento técnico das contrapartidas, restando apenas a insuficiência de divisas ou desequilíbrio externo.

24 Ou, mais genericamente, graves desequilíbrios na posição externa de um estado; ver Grant (1990) cap.2.

25 Cf. Grant (1990) p.47. De notar que o autor é um defensor assumido das contrapartidas.

O processo de integração europeia, a ambição de alargamento do mercado único europeu às indústrias de defesa e a criação de uma indústria de defesa europeia também têm sido elementos que se opõem às contrapartidas;²⁶ por isso, não surpreenderá que os Estados membros da UE tenham declarado (politicamente, ainda sem carácter vinculativo) aceitar eliminar as contrapartidas.²⁷

A criação da moeda única europeia (€) esvaziou as motivações técnicas das contrapartidas entre os estados que a integram, incluindo Portugal e os seus principais fornecedores de armas, justamente porque as importações se fazem na mesma moeda, o que deixa os motivos mercantilistas e protecionistas totalmente à vista:

“In many ways, the arms trade is the model for the new mercantilism.”²⁸

Acresce o *Government Procurement Agreement (GPA)*, em cujo artigo XVI os estados acordaram extinguir o contra-comércio (a que chama *offsets*) por se opor à liberalização visados pelo *GPA* e pelo *GATT*.²⁹ As contrapartidas militares podem ser, excepcionalmente, excluídas do *GPA*, pois o seu artigo XXIII admite que a segurança e a defesa nacionais podem exigir medidas contrárias à liberdade de comércio. Mas são excepções, que se referem a medidas e não a sectores.

4.2 *Prejuízos no objecto de fornecimento*

As contrapartidas acarretam prejuízos para o estado adquirente, e frequentemente para o fornecedor também – ou, pelo menos, para as empresas do estado do fornecedor. Como poderá haver benefícios, pelo menos para o adquirente, importa fazer o balanço.

4.2.1 *Aumento de preço do objecto de fornecimento*

Por haver algo irracional num fornecedor ter de fazer compras no estado adquirente que não tinha previsto, não pode surpreender que esse fornecedor use

26 São fundamentais no processo de integração europeia, em geral, e na criação do mercado único e da moeda única, em particular, o princípio da não-discriminação e o combate ao protecionismo, indispensáveis para criar um espaço económico idêntico à economia interna de um estado, unitário ou federal.

27 Nesse sentido, ver o Código de Conduta contra as Contrapartidas, em EDA (2008). Mas o impulso vem dos anos 1970s; ver Grant (1990) pp.73-76.

28 Cf. Coehn, Zysman (1986) p.7.

29 Ver http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm (consultado em 28-Fev-2009). Documentos de 1994.

racionalmente todos os meios ao seu alcance para passar ao adquirente os custos adicionais das contrapartidas:

“The seller must agree to award subcontracts to the buyer in an amount nearly equal to the foreign exchange cost of the purchase. Inevitably this adds to the cost.”³⁰

Perante a exigência de contrapartidas pelo adquirente, o fornecedor tende a aumentar o preço do objecto de fornecimento,³¹ para cobrir os custos de transacção das negociações dos contratos de contrapartidas e dos maiores custos de produção devidos às aquisições exigidas pelo adquirente. Se não as executar, retém o residual.

Só com o MFE é que o preço poderá não subir devido às “contrapartidas” (caso não haja custos adicionais de integração); mas não há compensação nem contrapartidas no MFE. É mais transparente, e certamente menos oneroso, que o adquirente obtenha os produtos que quer incorporar no fornecimento importado, que os entregue ao fornecedor (MFE), e que só caiba a este integrá-los. Se também cabe ao fornecedor obter o MFE, é inevitável que ele inclua uma margem pelo processo de aquisição, a que acrescerão eventuais comissões, compondo um preço maior.

É possível que os subcontratantes preferidos, tipicamente compatriotas do fornecedor, percam compras; por isso, é de esperar que se oponham. É o caso típico das empresas dos EUA, às quais outros estados exigem contrapartidas.³²

Pode suceder que dos maiores custos do fornecimento surjam ainda maiores benefícios para a economia do estado adquirente; mas o que espanta é que, se assim é, não sejam numerosos os estudos que o revelem, enquanto os estudos objectivos indicam o contrário.

Assim, é de esperar que, se não forem exigidas contrapartidas, o objecto de fornecimento, civil ou militar, seja mais barato.³³ E daí resultam benefícios óbvios.

4.2.2 *Redução de qualidade do objecto de fornecimento*

Uma forma mais sofisticada de onerar o adquirente pelas contrapartidas é pela redução da qualidade do objecto de fornecimento, através de uma infinidade de

30 Cf. Callaghan (1975) p.55. No mesmo sentido, Verzariu (1985) p.46.

31 Em rigor, o aumento pode reflectir-se directamente no preço ou nas suas revisões ou actualizações.

32 Ver Verzariu (1985) p.46; Friedberg (1992) p.83; Kapstein (1992) p.168; Sandler, Hartley (1995) p.240; e US-DoC (2008).

33 Como se constatou com a recente aquisição de aviões para a TAP; ver Sandler, Hartley (1995) p.240; e Simões, Silva (2009).

pequenas decisões de execução do contrato original, muito difíceis de detectar pelo adquirente, que conduzem a uma redução nos custos de produção e na qualidade dos bens e serviços a fornecer; em geral, só no médio prazo, em ações de manutenção, se vêm a sentir os custos adicionais de cortes no fornecimento original. É um exemplo clássico de risco moral, na forma de oportunismo pós-contratual com fraca capacidade de oposição.

Se o adquirente tiver capacidade para fiscalizar exaustivamente o fornecimento e de exigir o cumprimento rigoroso do contrato pelo fornecedor (o que é oneroso e difícil) pode vir a detectar, e até inverter, a situação e obter exactamente o que contratou. Mas o custo da fiscalização será tão alto que pode tornar o balanço desfavorável ao adquirente.

É certo que perante contratos com pequenas margens de lucro para o fornecedor (como os de navios militares), é forte a tentação de reduzir a qualidade do fornecimento 'aqui e ali', o que exige inspecção permanente e rigorosa. Mas as contrapartidas só pioram o que já é uma situação tensa.

Aceitar redução da qualidade do objecto de fornecimento em relação ao contrato original para obter benefícios noutra âmbito, sugere que o nível de qualidade contratado era exagerado, e não se percebe porque não se baixam os requisitos para obter um objecto mais barato, aplicando a poupança nesse outro âmbito, sem despesas com intermediários e com transparência.

4.3 Contrapartidas ficam por executar

Porque as contrapartidas oneram o fornecimento e o fornecedor, não surpreende que este trate de evitar a sua execução – mas só após garantir o contrato de fornecimento, pois um fornecedor que não as ofereça é excluído do processo de aquisição.³⁴ Mas é fácil concluir que, noutra modo de oportunismo pós-contratual, as condições de formação dos contratos de execução das contrapartidas prestam-se a que, quem não queira, consiga sem grande dificuldade não as executar, ainda que tenha que suportar alguns custos:

“No substantial American defense-products marketer will ever allow itself to get into a position where it would have to pay the penalty for failing to perform its offset commitment.”³⁵

34 Situação corrente e muito conhecida; ver Grant (1990) p.37.

35 Cf. Golden (1987) p.65.

É óbvio que se o fornecedor estrangeiro e as beneficiárias não chegam a acordo não se formam os contratos que visam executar as contrapartidas – só há contrato se as duas partes (fornecedor e beneficiárias) o quiserem em simultâneo. Não basta declarar que se quer: o fornecedor e as beneficiárias têm de alcançar o acordo e assinar os contratos de contrapartidas – e são infinitas as formas de não chegar a acordo, sem penalidades. Por isso, até um autor favorável às contrapartidas afirma com humor que:

“Countertrade is like sex – there is far more talk about it than there is action. [...] Only a small fraction of the opportunities discussed come to fruition.”³⁶

Às vezes, basta a incapacidade das beneficiárias satisfazerem os requisitos de qualidade e, sobretudo, de quantidade, para frustrar as negociações.³⁷ Fixar requisitos muito altos pode servir para provocar o colapso das negociações e deixar as contrapartidas por executar...

4.4 Dimensões do fracasso

4.4.1 Desperdício

Para os fornecedores os custos destas negociações não são negligenciáveis, mas são “um facto da vida”, estão internalizados: são um custo do processo e a cobrir com as receitas do contrato de fornecimento. Mas os custos de transacção são evitáveis e, por isso, são um desperdício.

Se, como é habitual, o fornecedor é uma grande empresa e as beneficiárias são pequenas ou médias empresas, pode imaginar-se o muito que custam às beneficiárias complexas e longas negociações, e conflitos “contra” fornecedores, que se apresentam com equipas de juristas muito seguras dos seus fins e possibilidades. Às longas negociações, tantas vezes estéreis, podem acrescentar-se ainda longos e complexos processos judiciais.

Para as beneficiárias, os custos das negociações são, em proporção, maiores e podem ser insuportáveis, pois medem-se em oportunidades perdidas de inovação e produção. São evitáveis, indesejáveis e, claro, um desperdício:

“Overall, many in industry would like to see offsets banned, as they are a nuisance and distraction from core business, preferring to compete on price and quality alone.”³⁸

36 Cf. Grant (1990) p.47. Nesse sentido, mas mais subtilmente, ver Verzariu (1985); e Verzariu (2004).

37 Ver Verzariu (2004).

38 Cf. TI (2005) p.7.

*"The cost of time, energy and tentative arrangements [...] is high and the resulting successful countertrade deals must be discounted to reflect the expense and opportunity costs of the unconsummated deals."*³⁹

Pior. Criam hábitos perversos nas empresas do adquirente, cujos custos de correcção, grandes e dificilmente quantificáveis, crescem com o tempo. Formando-se a expectativa de que podem obter encomendas sem ser no mercado (para aumentar o emprego, estimular regiões deprimidas, ou reanimar economias locais⁴⁰), é racional para os gestores investir no *lobbying* político e mediático, mais do que na inovação e na produção. Ainda que só tenham uma vaga esperança de vender por essa via, é racional não desistir dela. Sendo as contrapartidas intrinsecamente inviáveis e caras, a criação de interesses instalados que as procuram aumenta o desperdício e garante a oposição à eliminação desse desperdício.

Por fim, acresce o desperdício de tempo dos servidores públicos do estado adquirente que acompanham as negociações e os contratos de contrapartidas e que podiam ter ocupações mais rentáveis para os respectivos países. Também aqui não pode surpreender que se instalem interesses que só trazem desperdício, neste caso, de recursos públicos.

4.4.2 Extensão dos prejuízos

É abundante o comentário mediático e político favorável e a promoção das contrapartidas, pelos que usufruem ou esperam usufruir delas.⁴¹ Mas há reduzida informação analítica que revele com objectividade os custos e os benefícios dos contratos de contrapartidas, não só nas beneficiárias, mas em toda a economia dos estados adquirentes; por isso, não está provada a bondade das contrapartidas:⁴²

*"[...] given the lack of data and analytical instruments to evaluate the true impact of offset arrangements, the basis for firm conclusions about the positive benefits of offset arrangements is unclear."*⁴³

39 Cf. Grant (1990) p.47 (ver nota 25).

40 Porque, cabe perguntar, se não estão em crise, para que vai o Estado ajudá-los? Vai ajudar quem já está bem a ficar melhor? Como serve essa política os interesses ou o bem comuns?

41 Ver nota 1. Ver ainda as revistas especializadas, como o *Countertrade & Offset*, criada em 1983 (antes *Countertrade Outlook*).

42 Além de Callaghan (1975), ver Sandler, Hartley (1995) pp.239-241; Martin (1996) pp.40-44; Martin, Hartley (1996) pp.337-355; Cooper (1997) pp.141-144; Willett, Anthony (1997); Sandler, Hartley (1999) pp.153-155; Hartley (2000) p.15 e EDA (2007).

43 Cf. Willett, Anthony (1997).

Nos EUA, apurou-se em 1981 que:

“A 1981 Rand Corporation/U.S. Air Force Study [...] projected that the F-16 fighter aircraft coproduced under the [...] U.S./EPG [European Participating Governments] program could be approximately 35% more expensive for the EPGs than purchasing the aircraft directly from the U.S. manufacturer.”⁴⁴

Em relação à Grécia, apurou-se que:

“Greece could have saved \$50 million on the aircraft [forty F-16 bought in 1985] which are valued at about \$1 billion, if it had made the purchase with concessionary FMS [Foreign Military Sales] financing from the United States.”⁴⁵

Os estudos efectuados no, e sobre o Reino Unido (exportador e importador de armas em simultâneo) são privilegiados para comparar os dois lados da questão e revelam que:

“As far as exports are concerned it would seem that offsets are having only a minimal impact on UK employment level despite the substantial sums involved. Similarly, although there are substantial sums of incoming offset work, the impact on domestic employment levels is also surprisingly low. There appears to be relatively little technology transfer and neither types of offset seems to have any significant impact on the international competitiveness of the UK economy.”⁴⁶

Na Holanda, apurou-se que:

“[...] report by the National Audit Office states that the departments involved and the representatives of the Dutch defence industry gave estimates for these costs, varying between 1 and 10% of the contract value. The additional costs are charged to the Defence organization’s procurement budget.”⁴⁷

Apesar disto, é reduzida e nem sempre credível, a informação sobre os valores dos custos e dos benefícios das contrapartidas:⁴⁸

“First, there is little, if any, routinely published data. Hence the analyst is reliant on the goodwill of those in industry and government to discuss such matters. Second, offsets

44 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.40.

45 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.41.

46 Cf. Martin, Hartley (1996) pp.351-352.

47 The Netherlands (2000) p.43.

48 Ver Lorell, Lowell (1995) cap.3.

are big business and are thus commercially sensitive. In an era of high unemployment, vote conscious governments are sensitive to the charge of spending large amounts of tax-payers money on products that generate few domestic jobs. One response to this is to cite the number of jobs created by offset work. [...] Third, those involved in both industry and government have vested interests. Consequently, it is sometimes difficult to disentangle fact from fiction.”⁴⁹

Estudos mais recentes e mais alargados revelaram que:

“[...] it is now quite clear that offsets do not result in arms acquisition cost reductions, that offsets do not stimulate broad-based civilian economic development, that neither substantial nor sustained job creation occurs, not even within the military sector, that almost no successful technology transfer into the civilian sector is observed, and that only limited technology transfer into the military sector occurs, often over decades and at high cost.”⁵⁰

Se alguma coisa é razoável prever em relação a Portugal, a partir dos estudos alheios, é que as contrapartidas trazem mais custos, mais desperdício e menos benefícios.

5. A Persistência

Se é verdade que as contrapartidas são um fracasso, tem de haver boas razões para que elas persistam e tenham defensores. Por exemplo, para tornar determinadas importações aceitáveis poderá ter de se recorrer a uma técnica que se sabe ser ineficaz e ineficiente (as contrapartidas), mas que tem “boa imprensa”.

“Although offsets can be costly and inefficient for the beneficiary countries, the countries still want to have offsets.”⁵¹

5.1 Uma inevitabilidade?

Pode defender-se a exigência de contrapartidas, porque os outros estados as exigem, por retaliação ou emulação. Mas é um argumento pobre: porque vai um

49 Cf. Martin, Hartley (1996) p.338.

50 Cf. Brauer, Dunne (2004), confirmado por EDA (2007).

51 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.40.

governo actuar como os outros se não ganha nada com isso, e arriscando-se ainda a provocar uma espiral de retaliação proteccionista?

A emulação só faz sentido para os fornecedores e respectivos estados: as suas empresas exportadoras podem ser excluídas de processos de aquisição a favor das que, se calhar com má-fé, incluam contrapartidas nas propostas de fornecimento. Num mercado em que a procura se contraiu mais do que a oferta (*buyer's market*), o cliente tem poder para tentar extrair mais dos fornecedores (se consegue, é outra questão):

*"The multiplicity of sources allows the buyer to impose acceptance of large offset commitments on competing suppliers as these vie against each other by bidding up their offset obligations."*⁵²

Isto é, as contrapartidas são uma má ideia, mas os fornecedores têm inevitavelmente de declarar que se comprometem a executá-las:

*"It may be more costly, it may be inefficient and it may be advantageous only in certain sectors or circumstances. But in the short to middle run, it is a viable alternative to traditional sales and import/export agreements."*⁵³ E mais à frente: *"While it is logical to speak out against government-mandated countertrade in many ways, it is probably too late to do much about it.."*⁵⁴

Em todo o caso, não se vê o que ganham os estados da UE em exigir contrapartidas entre si, até porque vários importam e exportam armas, pelo que é razoável esperar que sejam sensíveis a ambos os lados da questão – mas não surpreenderá que façam um balanço caso a caso e decidam em função da sua posição resultante de exportador ou importador.

5.2 Os interesses activos e organizados

O discurso pró-contrapartidas é feito por gestores, empresários e associações industriais, ainda que eles saibam melhor do que ninguém que são um fracasso, porque conhecem as negociações que não chegam a produzir os contratos nem os resultados esperados. Mas podem esperar vender mais por essa via e daí obter lucros anormais, como propõe a *public choice*:⁵⁵

52 Cf. Verzariu (1985) p.46.

53 Cf. Grant (1990) p.152.

54 Cf. Grant (1990) p.153.

55 Cf. Gold (1999) p.264.

“Because the benefits of offsets accrue to the exporting firms while the costs, in terms of lost output, income, and employment, are borne by different firms [and the client] there may be a tendency to utilize offsets to a greater extent than is optimal for the economy as a whole.”

Ou seja, poucos beneficiam, mas beneficiam muito; e muitos perdem, mas perdem pouco individualmente. Mesmo que o balanço revele uma perda, isso não é fácil de concluir, e são poucos os que têm um incentivo suficientemente forte para reagir contra a situação: pouco têm a perder pela sua manutenção, mas os custos que têm de suportar para mudar a situação podem ser bem superiores aos benefícios esperados.

5.3 *Apelo do proteccionismo*

O proteccionismo existe em muitos países e, apesar do avanço da integração europeia, não desapareceu. A persistência do proteccionismo explica largamente por que razão as contrapartidas não desapareceram, e até mantêm pujança e vitalidade nos *media*, entre alguns sectores industriais e no meio político.

A explicação proposta tem dois momentos:

1. Importar tem “*má imprensa*” e importar armas, ainda pior.
2. As contrapartidas são o “*anti-ácido*” que ajuda a “*digerir*”⁵⁶ essas importações,⁵⁷ na base da ideia de que são um ‘*almoço grátis*’.

5.3.1 *A “má imprensa” das importações*

Há muito que se sabe que o mercantilismo, para o qual exportar é bom e importar é mau, conduz a um perigoso absurdo: o que uns exportam outros importam; por isso, não é possível **todos** os estados exportarem mais do que importam; se todos tiverem esse fim autárquico, gera-se uma competição destrutiva, que leva à guerra – a primeira metade do século XX prova-o.

Porém, as ideias de compensação e de justiça estão presentes no discurso mediático, e nalguns meios políticos, sobre contrapartidas: diz-se que elas devem servir para ajudar a promover a indústria nacional e as exportações. E são ideias enraizadas há muito tempo, em muitos países (mais de 130 exigem contrapartidas) e em muitos sectores.

56 Em anterior versão deste trabalho usei a expressão “*adoçante*” que ajuda a “*engolir*”.

57 Ver Sandler, Hartley (1995) p.241.

Mas como a própria palavra “proteccionismo” não tem “boa imprensa”, não é inédito que alguém se declare contra, nos planos teórico e discursivo, mas venha a favorecer práticas proteccionistas, como as contrapartidas, e defenda a sua aplicação. De facto, a defesa das contrapartidas insere-se no discurso proteccionista sofisticado e defensivo.

5.3.2 *As contrapartidas são um “digestivo”*

Para realizar os seus fins, os estados têm por vezes de fazer importações dispendiosas, que suscitam oposição, nem sempre susceptível de persuasão com explicações factuais e directas. Além disso, há sempre interesses activos e organizados que esperam poder obter o concurso dos poderes públicos para a realização dos seus fins.

As contrapartidas podem ajudar a vencer este tipo de dificuldades, ao servirem a ideia de compensação, mesmo que não atinjam o fim substantivo declarado. A associação a coisas que não têm “má imprensa”, como o apoio à indústria nacional, pode ser a única forma de alguns governos defenderem aquisições de material militar perante o eleitorado:

“[...] offsets are one of the main ways, if not the main way, for an importing government to gain popular support for the purchase of weapon systems.”⁵⁸

“Offsets is a political tool used by most countries to justify large military hardware purchases to their constituents.”⁵⁹

Os fornecedores encaram as contrapartidas como “um facto da vida”:⁶⁰ para poderem ser aceites em processos de aquisição têm de as oferecer, ainda que não tenham a intenção de as concretizar. Por isso, são fluentes no discurso das contrapartidas.

6. Conclusão

As contrapartidas são compensações que um estado adquirente exige a um fornecedor estrangeiro pela importação de armas, e realizam-se em compras a empresas beneficiárias do estado adquirente.

58 Cf. TI (2005) p.6.

59 Cf. Golden (1987) p.65.

60 Ver US-DoC (2008).

A liberalização da circulação de capitais, a integração europeia e o Euro esvaziaram a motivação original das contrapartidas na UE, e o discurso político oficial europeu rejeita-as. Mas a compensação das importações tem forte apelo mediático, e é uma ideia cara ao proteccionismo e ao mercantilismo, pelo que as contrapartidas persistem.

Não há estudos rigorosos e independentes que exibam ganhos sociais das contrapartidas. Os exemplos divulgados de sucesso das contrapartidas ou se referem a fornecimentos adicionais diferidos ou não permitem avaliar se os custos ficaram abaixo dos benefícios imputados às contrapartidas. Mas há desperdício e custos nas longas negociações para a formação dos contratos das contrapartidas, nos litígios pelo seu incumprimento e no acompanhamento que o sector público faz, que distraem as organizações do que é essencial, a inovação e a produção. Entretanto, há estudos credíveis que mostram que as contrapartidas acarretam preços mais altos ou menor qualidade do fornecimento original, e maior fiscalização dos objectos de fornecimento. A este desperdício acresce a falta de transparência, que abre oportunidades para subvenções e pagamentos pouco claros.

Apesar da “boa imprensa”, as contrapartidas são uma má ideia e um fracasso. Mas elas persistem, porque são o “digestivo” dos governos para facilitar importações impopulares.

Bibliografia

- Alexandrides, Costas; Barbara Bowers (1987) *Countertrade. Practices, Strategies, and Tactics*, John Wiley & Sons.
- Bastos, Vela; Cortes Picciochi; Lila Morgado (2007). *As Contrapartidas Directas na Aquisição e Sustentação de Sistemas de Armas e Equipamentos de Defesa*, Trabalho de Investigação de Grupo, Curso de Promoção a Oficial General, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Brauer, Jurgen; Keith Hartley, editors (2000) *The Economics of Regional Security*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Brauer, Jurgen; J.Paul Dunne (2004) “Arms Trade Offsets and Development”, *8th International Conference on Economics and Security*, Bristol: University of West of England, Jun.
- Bulgin, Roger (2006) *Background to Offset & Industrial Participation*, London: Offsets 2000; Aug.

- Callaghan, Thomas A., Jr. (1975) *U.S./European Economic Cooperation in Military and Civil Technology*, Washington, DC: CSIS Press-Georgetown University, September.
- Chalmers, Malcolm (2000) *Sharing Security. The Political Economy of Burdensharing*, London: MacMillan Press Ltd.
- Cohen, Stephen; John Zysman (1986) "Countertrade, Offsets, Barter and Buybacks: A Crisis in the Making", *California Management Review*, vol. XXVIII, nº2, Winter, pp.41-55.
- Cooper, Neil (1997) *The Business of Death. Britain's Arms Trade at Home and Abroad*, London: Tauris Academic Studies.
- Coutinho, Alexandre (2003) "As contrapartidas como factor de inovação", *Executive Digest*, Jun, pp.30-33.
- Coutinho, Alexandre (2009a) "Fornecedores não cumprem contratos", *Expresso*, 07-Fev, p.15.
- Coutinho, Alexandre (2009b) "Portugal negociou verbas de €3000 milhões", *Expresso*, 24-Jan, p.11.
- Drucker, Peter F. (1964) *Managing for Results*, New York: Harper & Row Publishers.
- European Defence Agency (2007) *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, Final Report of 06-DIM-022, 12-Jul.
- _____ (2008) *The Code of Conduct on Offsets*, Brussels, 24-Oct.
- Féria, Luís Palma (2000a) *As Contrapartidas das Aquisições Militares. Instrumento de Desenvolvimento Económico*, Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia, Fev.
- _____ (2000b) "À Boleia das Compras Militares", *Economia Pura*, ano II, nº21, Fev, pp.56-58.
- Fernandes, Pedro; Bruno Proença (2001) "Guerra Submarina nas Contrapartidas", *Exame*, 18-Abr, pp.102-110.
- Ferreira, Lurdes (2009) "Efacec negociou contrapartidas mas nenhuma se concretizou", *Público*, 03-Fev, p.4.
- Ferreira, Lurdes; Leonete Botelho (2009a) "Carta da Airbus contraria versão de Mário Lino sobre contrapartidas", *Público*, 21-Jan, pp.16-17.
-

- Ferreira, Lurdes; Leonete Botelho (2009b) "Lino preferiu o desconto ao *cluster*", *Público*, 04-Fev, pp.4-5.
- Friedberg, Aaron L. (1992) "The End of Autonomy: The United States After Five Decades", in eds. Vernon; Kapstein *Defense & Dependence in a Global Economy*, Washington DC: Congressional Quaterly Inc, pp.69-90.
- Ganhão, Miguel Alexandre (2006) "Criado o banco de contrapartidas", *Correio da Manhã*, 08-Ago.
- Gold, David (1999) "The Changing Economics of the Arms Trade", in editors Markusen; Costigan, *Arming the Future*, New York: Council on Foreign Relations Press, pp.334-370.
- Golden, L. Duke (1987) "The International Offset Phenomenon in the Aerospace Industry", in editor Korth, *International Countertrade*, Westport, Co: Quorum Books, pp.61-67.
- Hammond, Grant T. (1990). *Countertrade, Offsets and Barter in International Political Economy*, London: Pinter Publishers.
- Hartley, Keith (2000) "The Economics of European Defense Procurement", in editors Brauer; Hartley *The Economics of Regional Security*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, pp.7-24.
- Kapstein, Ethan Barnaby (1992) *The Political Economy of National Security. A Global Perspective*, McGraw-Hill Inc.
- Korth, Christopher, editor (1987) *International Countertrade*, Westport, Co: Quorum Books.
- Leite, Agostinho (2000) "Contratos de contrapartidas servem mal interesses nacionais", *Diário Económico*, 07-Ago, pp.6-7.
- Lorell, Mark; Julia Lowell (1995) *Pros and Cons of International Weapons Procurement Collaboration*, Santa Monica, CA: RAND, MR-565-OSD.
- Lourenço, Nuno Sá (2006) "Governo quer renegociar contrapartidas até ao fim do Verão", *Público*, 03-Ago.
- Markusen, Ann; Sean Costigan, editors (1999) *Arming the Future*, New York: The Council on Foreign Relations Press.
- Martin, Stephen, editor (1996) *The Economics of Offsets. Defence Procurement and Countertrade*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

- Martin, Stephen (1996) "Countertrade and Offsets: An Overview of the Theory and Evidence", in editor Martin, *The Economics of Offsets*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, pp.15-48.
- Martin, Stephen; Keith Hartley (1996) "The UK Experience with Offsets", in editor Martin, *The Economics of Offsets*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, pp.337-355.
- Neto, Henrique (2009) "Contrapartidas e interesses vários", *Público*, 31-Jan, p.38.
- Neves, Arnaldo Costa (2003) *Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional (Countertrade)*, Coimbra: Almedina, Mar.
- Paulo, Jorge Silva (2000) "Proteccionismo versus Contrapartidas", *Economia Pura*, ano III, nº26, Jul, pp.10-11.
- _____ (2006) *O Mercado Único da Defesa*, Lisboa: Prefácio.
- _____ (2007) "Contrapartidas: e não se pode exterminá-las?", *Revista Militar*, Jun/Jul, nº6/7, pp.821-824.
- Pereira, Ana Torres (2009) "Aviação civil fora do regime de contrapartidas", *Jornal de Negócios*, 21-Jan, p.12.
- Roza, João Trigo da (2006) "Defesa e Competitividade. Há que Definir uma Visão Estratégica", *Economia Pura*, Fev-Mar, pp.70-73.
- Sandler, Todd; Keith Hartley (1995) *The Economics of Defense*, Cambridge University Press.
- _____ (1999) *The Political Economy of NATO*, Cambridge University Press.
- Silva, João Pedro Taborda da (2001). *Utilização de contrapartidas associadas a grandes compras na dinamização da inovação tecnológica: Uma metodologia de estruturação de casos*, Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia e Gestão de Tecnologia. Instituto Superior Técnico, Set.
- Simões, Cátia; Nuno Miguel Silva (2009) "TAP negociou um desconto em vez de contrapartidas", *Diário Económico*, 21-Jan, p.22.
- Smith, Keri (2007) "Briefing. Offsets in Europe", *Jane's Defence Weekly*, 28-Nov.
- Taborda, João Pedro; José Rui Felizardo (2003) "Como negociar contrapartidas", *Público*, 06-Out, p.17.
-

The Netherlands (1999) *Framework Memorandum for the 2000 Defence White Paper*, Ministry of Defence.

Transparency International (2005) *Preventing Corruption in the Official Arms Trade. Offsets*, 29-Jun.

US Department of Commerce (2008) *Offsets in Defense Trade. Thirteenth Study*, Bureau of Industry and Security, December.

Vernon, Raymond; Ethan Barnaby Kapstein (1992) *Defense & Dependence in a Global Economy*, Washington DC: Congressional Quarterly Inc.

Verzariu, Pompiliu (1985) *Countertrade, Barter, and Offsets. New Strategies for Profit in International Trade*, McGraw-Hill.

_____ (2004) "The Global Landscape of Offsets in the New Millennium"
http://www.barternews.com/global_landscape_part1.htm; http://www.barternews.com/global_landscape_part2.htm; ambos visitados em 12-Mar-2009.

Willet Susan; Ian Anthony (1997) *Countertrade and Offsets Policies and Practices in the Arms Trade*, Copenhagen Peace Research Institute; Working Paper, Sept.