



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

Política de Conteúdo Local no Brasil

Possibilidades de melhoria e mudanças recentes

Veronica Sánchez da Cruz Rios

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - CCS

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral

Rio de Janeiro, abril de 2017.



Veronica Sánchez da Cruz Rios

Política de Conteúdo Local no Brasil

Possibilidades de melhoria e mudanças recentes

Trabalho de Conclusão de Curso

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral, apresentada ao programa de pós-graduação lato sensu em Administração da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral.

Orientador: Luiz Brandão

Rio de Janeiro

Abril de 2017.

Agradecimentos

Agradeço a minha família pelo apoio e carinho constantes e principalmente pela compreensão quanto às minhas constantes ausências.

Sánchez da Cruz Rios, Veronica. Brandão, Luiz. Política de Conteúdo Local no Brasil, Possibilidades de melhoria e mudanças. Rio de Janeiro, 2017. 43 p. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental nos Setores Energético e Mineral – Departamento de Administração. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo descrever a política de conteúdo local como um instrumento de política industrial utilizada por países detentores de recursos naturais abundantes. Para isso foi feita uma análise de experiências internacionais de políticas de conteúdo local observando as melhores práticas internacionais em termos de diretrizes e princípios que norteiam políticas de conteúdo local. A partir disso analisamos o caso brasileiro, fazendo um histórico da política de conteúdo local no Brasil utilizando como referencia as melhores práticas internacionais e ao fim foram observadas mudanças recentes na política de conteúdo local brasileira e sugestões de aprimoramento. Para o estudo, a abordagem metodológica adotada foi a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados do estudo indicam que estabilidade regulatória, transparência e segurança jurídica são fundamentais para promover um ambiente econômico favorável aos investimentos e que uma política de conteúdo local coordenada e consistente pode proporcionar a incorporação de benefícios à indústria nacional. O recente movimento do governo brasileiro no sentido de dar previsibilidade às novas rodadas de licitação e estabelecer regras claras sobre o conteúdo local podem direcionar a política de conteúdo local pelo rumo certo.

Palavras chave

Conteúdo local, política industrial, melhores práticas, fornecedores locais.

Abstract

This paper aims to describe local content policy as an instrument of industrial policy used by countries with abundant natural resources. To achieve this objective, an analysis of international experiences of local content policies was made, observing the best international practices in terms of guidelines and principles that guide local content policies. Having the international experience as a reference in terms of best international practices, we analyze the Brazilian case, starting from the history of local content policy in Brazil. Finally we observed recent changes in local content policy in Brazilian and make suggestions for improvement. Regarding methodological aspects we adopted bibliographical and documentary research. The results of the study indicate that regulatory stability, transparency of decision making, and legal certainty are key to fostering an investment-friendly economic environment and that a coordinated and consistent local content policy can provide benefits to national industry. The recent move made by the Brazilian government giving predictability to new bidding rounds and establishing clear rules on local content can drive the policy in the right direction.

Key-words

Local content, industrial policy, best practices, local suppliers.

Sumário

1 . Introdução	8
2 . Referencial Teórico	11
2.1. Política de conteúdo local brasileira - Características e sua evolução	11
2.2. Experiências internacionais em políticas de Conteúdo Local	16
2.3. Elementos de análise da política de conteúdo local brasileira frente às experiências internacionais	20
2.4. Análise crítica da efetividade da política de conteúdo local no Brasil	27
3 . Mudanças recentes e possibilidades de melhoria.	34
3.1. Mudanças recentes	34
3.2. Propostas de melhoria	38
4 . Conclusões	41
5 . Referências Bibliográficas	42

Lista de Figuras

Figura 1 - Linha do tempo das mudanças nas regras de conteúdo local no Brasil.....	15
Figura 2 - Fluxo de informações sobre certificação de conteúdo local no Brasil	22
Figura 3 - Diferenças de preços brasileiros comparadas com fornecedores internacionais.Fonte: ONIP (2013).	24
Figura 4 - Participação de empresas brasileiras e estrangeiras como fornecedoras da Petrobras.....	31

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Critérios de Classificação de Conteúdo Local	15
Tabela 2 - Impacto na Produção do Investimento de R\$ 1 bilhão de reais em E&P (em R\$ 1.000.000).....	25

1. Introdução

A Constituição Federal, no seu art. 177, define como monopólio da União a exploração de petróleo e gás natural no território brasileiro. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 9 de 1995, que permitiu a abertura do mercado de petróleo e gás natural extinguindo o monopólio estatal, essas atividades passaram a poder ser exercidas por empresas estatais ou privadas nacionais ou estrangeiras observado o regulamento que foi instituído pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478 de 1997).

Após o fim do monopólio estatal na exploração e produção de hidrocarbonetos no país, houve um aumento significativo da produção petróleo e gás natural o que demandou investimentos significativos com impactos importantes para a indústria do petróleo e para toda a cadeia de suprimentos. Com o objetivo de promover o desenvolvimento da indústria nacional de suprimento da cadeia produtiva do petróleo, foi estabelecido pelo governo, nos processos licitatórios de concessão de blocos, o compromisso de cumprimento de um percentual de conteúdo local para a aquisição de bens e serviços nacionais.

A Lei do Petróleo além de regulamentar a exploração de hidrocarbonetos no território nacional, criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como órgão regulador do setor. Cabe à ANP, desde então, a realização das rodadas de licitação para concessão dos direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

As rodadas de licitação para oferta de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural são realizadas periodicamente pela ANP que, ao fim do certame, após a apresentação da melhor proposta, procede à assinatura de contrato de concessão entre a empresa vencedora e o poder concedente, que passa então, a poder explorar a área concedida por sua própria conta e risco, nos termos do contrato.

Os processos licitatórios promovidos pela ANP contam com um conjunto de critérios para julgamento das propostas e a escolha da proposta vencedora é feita a partir da somatória dos pontos atribuídos a cada um dos critérios de avaliação com suas respectivas ponderações. Esses critérios são (XAVIER, 2010):

- Bônus de assinatura (BA) – que é o valor pago pelas empresas à União no momento da assinatura do contrato de concessão.
- Programa exploratório mínimo (PEM) – que institui o compromisso de realização de levantamentos exploratórios na região concedida pela empresa concessionária definidos no plano de atividades.
- Conteúdo local (CL) – que define o compromisso da empresa concessionária em adquirir um determinado percentual de bens e serviços de fornecedores brasileiros nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Após a análise e julgamento das propostas, o vencedor do certame assina o contrato de concessão com os valores e índices de cada um dos critérios de avaliação apresentados na proposta.

O conteúdo local apresentado na proposta pelo vencedor representa não apenas fator de desempate no certame, mas também cláusula do contrato de concessão com os compromissos de aquisição de bens e serviços de fornecedores nacionais durante as fases de exploração e produção.

Além dos aspectos contratuais, o conteúdo local representa um elemento importante da política de desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural no Brasil e é sob o aspecto da política de conteúdo local brasileira que este trabalho irá se debruçar buscando compreender as características e evolução da política de conteúdo local brasileira, a nossa política de conteúdo local em comparação com outras experiências internacionais, os resultados alcançados ao longo da vigência da política e seus impactos, necessidade de adequação e propostas recentes de mudança e possibilidades de melhoria.

Este trabalho visa contribuir para a produção acadêmica voltada às políticas públicas direcionadas ao setor de petróleo e gás natural com foco na análise da política brasileira de conteúdo local. Considerando a relevância do setor de petróleo e gás natural para o Brasil e o potencial ainda a ser explorado, a política de conteúdo local como parte de uma política industrial para o setor integrada é parte fundamental para a incorporação de benefícios ao país, advindos da

exploração dessa riqueza natural. O presente estudo busca observar a política de conteúdo local do Brasil face à experiência internacional e as melhores práticas adotadas nos demais países. Para a elaboração deste estudo foi feita uma revisão da literatura sobre conteúdo local e também foram utilizados dados e informações disponíveis em sítios eletrônicos oficiais do governo como ANP, Brasil Rounds, Ministério de Minas e Energia e Ministério de Indústria Comércio Exterior e Serviços, além de informações veiculadas por entidades ligadas ao setor como IBP, ONIP, FIEB, entre outras.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. Após a introdução, apresentamos o referencial teórico e uma contextualização do problema observando a experiência internacional e brasileira. Em seguida, ainda na seção 2, analisamos as características da política de conteúdo local no Brasil com uma análise crítica sobre sua efetividade. Na seção 3 fazemos uma análise das mudanças promovidas recentemente na política brasileira de conteúdo local e também sugerimos melhorias considerando as melhores práticas internacionais. Na seção 4 apresentamos as conclusões do trabalho e sugestões para trabalhos futuros.

2. Referencial Teórico e Contextualização

2.1. Política de conteúdo local brasileira - Características e sua evolução

Desde a primeira rodada de concessão de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural em 1999, existe no Brasil uma política de incentivo à contratação de bens e serviços de fornecedores nacionais sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores, que é instituída como compromisso de aquisição de um percentual estabelecido nos contratos de concessão. Esse dispositivo contratual, segundo a ANP, tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento tecnológico, a capacitação de recursos humanos e a geração de empregos no segmento de petróleo e gás natural.

No entanto, a política de conteúdo local não se restringe ao estabelecimento do percentual mínimo como critério de avaliação nas rodadas de licitação, ela deve fazer parte de uma estratégia coordenada de governo inserida na política industrial do petróleo que tem como objetivo capturar os efeitos positivos e as oportunidades promovidas pelos investimentos nesse dinâmico setor.

Os principais objetivos de uma política de conteúdo local são o desenvolvimento de uma indústria competitiva, o fomento do desenvolvimento tecnológico, a formação de recursos humanos capacitados e especializados e a geração de emprego e renda para o país (FERREIRA NETO, 2013).

Inicialmente a política de conteúdo local brasileira tinha como pressupostos principais (i) a utilização dos investimentos do setor petróleo como alavanca de crescimento econômico; (ii) o fato de o Brasil já possuir um parque industrial relativamente robusto e diversificado e (iii) que o estímulo do conteúdo local deveria ter caráter temporal e transitório, podendo ser diminuído, ou mesmo extinto ao longo do tempo, à medida que a indústria local se mostrasse competitiva após a exposição à competição internacional (FIEB, 2015).

Analisando a evolução da política de conteúdo local brasileira, verificamos que ela foi sendo modificada ao longo do tempo e essas mudanças ficaram evidenciadas principalmente nos requisitos das rodadas de licitação de exploração de blocos realizadas pela ANP que utilizaram o percentual de conteúdo local como um instrumento de pontuação na concorrência pela concessão de blocos para as empresas que se comprometessem com maiores percentuais de aquisição de bens e serviços nacionais tanto na fase de exploração como na fase de desenvolvimento dos campos de petróleo.

Primeira fase do conteúdo local – 1ª a 4ª rodadas da ANP

A primeira fase tem início em 1999 com as rodadas de licitação promovidas pela ANP de novas áreas de exploração de petróleo após a quebra do monopólio estatal e regulamentação pela Lei do Petróleo.

Naquele momento de abertura do mercado os principais objetivos da instituição da cláusula de conteúdo local eram a atração de investimentos privados para a exploração e produção, a indução do desenvolvimento da cadeia local de suprimento para a indústria de petróleo aproveitando o parque industrial já instalado e relativamente ocioso, atração e desenvolvimento de tecnologia para a indústria nacional, além do controle e fiscalização do Estado sobre essa política.

Entendia-se naquele momento que cabia ao Estado a formulação de uma política industrial para o setor petrolífero de forma coordenada da qual o conteúdo local era uma parte com a qual se pretendia aumentar a competitividade da indústria de fornecedores locais por meio das aquisições locais instituídas como um incentivo com pontuação definida nos contratos de concessão de blocos.

Esse entendimento vigorou durante as quatro primeiras rodadas de licitação promovidas pela ANP em que as regras do conteúdo local visavam incentivar as aquisições locais sem, no entanto, serem obrigatórias e nem estabelecerem patamares mínimos. As primeiras quatro rodadas de licitação utilizaram como critérios de avaliação o bônus de assinatura e o percentual de conteúdo local ofertados.

Segunda fase do conteúdo local – 5ª e 6ª rodadas da ANP

A partir da 5ª rodada inicia-se a segunda fase da política de conteúdo local que vigorou na 5ª e 6ª rodadas de licitação. Nessa fase, foram estabelecidos

índices mínimos de conteúdo local que passaram também a ser obrigatórios, inclusive com previsão de penalidade por descumprimento, que poderiam ser aumentados pelos participantes dos certames como elemento de pontuação no processo licitatório.

Além do índice mínimo, também foram estabelecidos subconjuntos de índices de nacionalização e o peso do critério do conteúdo local passou a ser de 40% para fins de cálculo da nota final do participante no certame. A 5ª e 6ª rodadas de licitação utilizaram como critérios de avaliação o bônus de assinatura, o percentual de conteúdo local e foi acrescentado o programa exploratório mínimo. Também se adotou a divisão das bacias em setores formados por blocos de tamanho pré-definido.

Os novos índices de conteúdo local adotados a partir da 5ª rodada geraram um aumento expressivo de demanda para a cadeia de fornecedores da indústria sem que houvesse, no entanto, um preparo e planejamento desses setores para atendimento da demanda com condições de preço e qualidade que fossem competitivos. Esse descasamento entre um aumento repentino da demanda sem as condições de oferta aumentou o risco de descumprimento dos índices de conteúdo local mínimos obrigatórios.

Terceira fase do conteúdo local – 7ª rodada em diante

A partir da 7ª rodada de licitação foram promovidas três principais alterações em relação às rodadas anteriores:

- (i) Estabelecimento de limites mínimos e máximos para os índices obrigatórios por faixas;
- (ii) Exigência de conteúdo local mínimo no nível de detalhamento de itens e subitens; e
- (iii) Introdução da Cartilha de Conteúdo Local elaborada pela ANP.

A seguir são descritas as principais mudanças promovidas a partir da 7ª rodada de licitação de blocos (FIEB,2015).

O estabelecimento de limites máximos de conteúdo local tinha como objetivo evitar que as companhias apresentassem nas propostas compromissos impossíveis de cumprir visando ter uma melhor classificação no leilão

considerando o peso desse critério. Em suma, o percentual de CL passou a ser um instrumento de disputa nos leilões e não um indutor da indústria nacional.

Além do índice global foram introduzidos índices mínimos obrigatórios a nível de itens e subitens definidos previamente no edital do certame e relacionados em um anexo ao contrato de concessão.

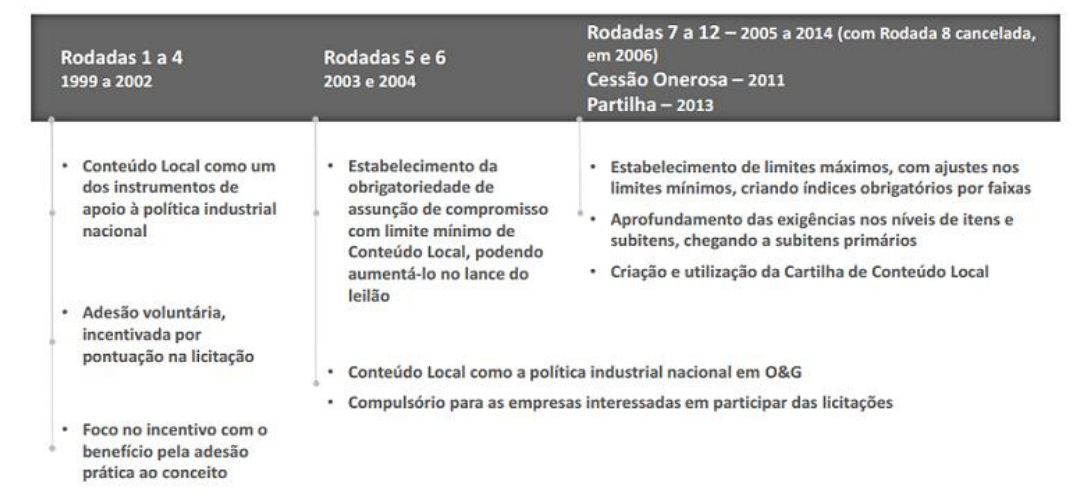
Alteração da forma de verificação do cumprimento dos percentuais de conteúdo local ofertados no leilão. Até a 6ª rodada utilizava-se o conceito de denominação de origem dos bens e serviços que é utilizado internacionalmente para verificar o percentual de agregação local de valor. O percentual adotado até a 6ª rodada era de 60%, ou seja, o conteúdo importado poderia representar até 40% do valor do bem ou serviço. No entanto, houve o entendimento por parte do governo à época de que não seria adequado tratar como nacional um produto ou serviço que tivesse até 40% de sua produção estrangeira. Considerando que a quantidade de bens e serviços necessários para as fases de exploração e produção de petróleo são inúmeros (uma plataforma de produção tem aproximadamente 30 a 40 mil itens) e que a verificação do conteúdo local de cada um destes seria extremamente complexo, a ANP em conjunto com o Ministério de Minas e Energia, a Petrobras e o BNDES elaboraram uma Cartilha para Medição do Conteúdo Local.

A Cartilha passa a ser parte do conjunto regulatório para o setor ao estabelecer os procedimentos necessários para a medição do conteúdo local de bens e serviços. Essa atividade então, passa a ser feita por meio de empresas credenciadas e habilitadas pela ANP (empresas certificadoras) que após os procedimentos de medição emitem um Certificado de Conteúdo Local a ser apresentado à ANP com a indicação do índice de conteúdo local apurado.

A linha do tempo elaborada pela FIEB (2015) contempla, de forma resumida, as principais alterações no critério do conteúdo local ao longo das rodadas de licitação promovidas pela ANP até a 12ª rodada no ano de 2013. Entre a 10ª e a 11ª rodadas houve um intervalo de quase quatro anos, o que afeta os incentivos que as empresas tem em investir e contar com uma regularidade de demanda em função de um cronograma previsível e periódico de rodadas de concessão de blocos (SANTOS, 2013).

Cabe destacar que as regras de conteúdo local aplicadas a partir da 7ª rodada também foram aplicadas aos contratos de Cessão Onerosa (realizado em 2011) e de Partilha do campo de Libra no Pré-Sal em 2013.

Figura 1 - Linha do tempo das mudanças nas regras de conteúdo local no Brasil.



Fonte: FIEB (2015)

A Tabela 1 abaixo apresenta os índices de conteúdo local exigidos nas fases das rodadas de licitação de blocos para exploração de petróleo e gás natural e ao final da planilha estão os índices de conteúdo local médios ofertados o que demonstra o aumento significativo em função das mudanças realizadas nas condições das rodadas.

Tabela 1 - Critérios de Classificação de Conteúdo Local

Critério de Avaliação		Rodadas 1 a 4	Rodadas 5 e 6	Rodadas 7 a 13
Bônus de Assinatura		85%	30%	40%
Programa Exploratório Mínimo		N/A	30%	40%
Conteúdo Local		15%	40%	20%
Etapa de Exploração		3%	15%	5%
Etapa de Desenvolvimento		12%	25%	15%
Conteúdo Local Mínimo				
Águas profundas	Etapa de Exploração	N/A	30%	37%
	Etapa de Desenvolvimento	N/A	30%	55%
Terra	Etapa de Exploração	N/A	70%	70%
	Etapa de Desenvolvimento	N/A	70%	77%
Conteúdo Local médio ofertado				
Etapa de Exploração		34%	83%	72%
Etapa de Desenvolvimento		42%	88%	80%

Fonte: ANP (2017), FERREIRA NETO (2013) – Elaboração própria.

Após analisar a evolução da política de conteúdo local brasileira e principalmente do conteúdo local como critério de avaliação para as rodadas de licitação de blocos é importante analisar os elementos que tem orientado as práticas e experiências de outros países e, em seguida verificar como o Brasil está posicionado em relação às melhores práticas internacionais.

2.2. Experiências internacionais em políticas de Conteúdo Local

O desenvolvimento de uma política de conteúdo local está relacionado à tentativa de evitar ou mitigar os efeitos nocivos que podem ser gerados pela abundância de recurso naturais em um país. Esses efeitos nocivos são chamados pela teoria econômica de Doença Holandesa.

Como precaução, planejam-se políticas públicas que, por um lado, busquem evitar a sobrevalorização cambial decorrente da exportação dos recursos naturais e, por outro, que fomentem e promovam o desenvolvimento e especialização da indústria local visando a agregação de valor e o desenvolvimento tecnológico para que a economia do país não fique dependente e concentrada apenas na atividade extrativista (XAVIER, 2010).

A seguir são apresentadas de forma resumida as experiências de um conjunto de países que adotaram políticas de conteúdo local de formas diversas. Para isso, foram utilizados como base os trabalhos de Xavier (2010), Xavier e Ramos (2012) e FIEB (2015) e Pompermayer (2011).

Reino Unido

A produção de petróleo no Reino Unido inicia-se na década de 1960 e, na década de 1970 há uma revisão das políticas de exploração de petróleo em função de novas descobertas, do choque do petróleo e da percepção de que as empresas britânicas não estavam fornecendo os bens e serviços para a indústria do petróleo no nível que se esperava. A partir disso, cria-se em 1973 a *Offshores Supplies Office* (OSO), entidade governamental voltada para ajudar as empresas britânicas a fornecer para a indústria petrolífera com a meta de aumentar de 30% para 70% a participação de empresas britânicas. Além dessa iniciativa, também tiveram início

outras duas ações: assistência financeira aos fornecedores locais e estabelecimento de procedimentos de auditoria para monitorar as compras das empresas petrolíferas por meio de relatórios trimestrais contendo os contratos e os concorrentes e vencedores de cada contratação.

Apesar desse esforço, na década de 1980, estudos revelaram que grande parte das empresas consideradas como nacionais, na realidade eram filiais de grandes empresas americanas cujas atividades estavam voltadas para serviços complementares como seguros e alimentação. As atividades ligadas diretamente ao fornecimento para a indústria do petróleo eram realizadas por filiais de multinacionais.

Na década de 1990 o Reino Unido adaptou sua política para estar em consonância com as regras da União Europeia e, dessa forma, o conteúdo local foi voltado para o desenvolvimento de mercados exportadores para as empresas do setor parapetrolero. Nesse período também há um declínio da produção de petróleo britânica e conseqüentemente uma baixa demanda interna, o que também contribuiu para essa mudança de foco.

Noruega

A Noruega é conhecida como um país que conseguiu ser bem sucedido no desenvolvimento de uma política de conteúdo local que promoveu a indústria local, o desenvolvimento tecnológico e de recursos humanos e também mitigou os efeitos cambiais pela constituição em 1996 do Fundo Soberano da Noruega¹.

O início da produção de petróleo na Noruega também ocorreu na década de 1960 e em 1965 é estabelecida a Lei do Petróleo da Noruega que determinou que a concessão de licenças para empresas internacionais se daria para as empresas que buscassem aumentar os benefícios locais. Em 1972 o Decreto Real determina que o governo atue para que os fornecedores locais tivessem preferência no fornecimento à indústria do petróleo quando tivessem condições de competir em preço, prazo e qualidade.

¹ O Fundo Soberano da Noruega, instituído em 1996, tem como objetivo sustentar a economia nacional após o declínio das reservas de petróleo e é atualmente o maior fundo soberano do mundo. O fundo recebe as receitas líquidas do governo oriundas do setor de petróleo e gás natural.

Além disso, o governo definiu como instrumento para promover os fornecedores locais, que a *Statoil* ou a *Norsk Hydro* teriam participação em todos os campos autorizados no período seja de forma isolada ou em parceria com outras empresas, porém garantida a participação de no mínimo 50%. As parcerias eram incentivadas por serem uma forma de promover a troca internacional de experiências.

Na década de 1970, foi estabelecido o Escritório de Bens e Serviços (EBS) com os objetivos de: desenvolver os fornecedores locais e monitorar e cooperar com as empresas petrolíferas nesse sentido; estimular a realização de *joint-ventures* entre empresas locais e estrangeiras; promover atividades de P&D e a transferência de tecnologia; revisar os procedimentos de tomada de preços para garantir que as empresas locais pudessem participar e; estabelecer metas de participação dos fornecedores locais para a indústria do petróleo.

A política de conteúdo local norueguesa de fato se deu de forma coordenada com a sua política industrial e promoveu a internalização de ganhos para o país pela acumulação de expertise local através da construção de centros de desenvolvimento tecnológico, formação de recursos humanos qualificados e especialistas no setor de petróleo, investimento massivo em pesquisas voltadas para a melhoria dos processos e inovação para as empresas além do desenvolvimento de uma indústria especializada que permitiu que as exportações do país fossem diversificadas.

Cabe destacar a forte participação do governo nos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação por meio das universidades, das empresas e de outras instituições públicas como o Conselho de Pesquisa da Noruega além da forte cooperação conjunta entre as companhias petrolíferas (públicas e privadas) as empresas da cadeia de fornecimento, os trabalhadores e o governo. Essa cooperação tem como foco a aplicação e o direcionamento dos investimentos em PD&I com foco na pesquisa aplicada e o desenvolvimento experimental que utiliza cerca de 80% dos recursos de PD&I, segundo o *Norges Bank*.

O elemento central dos investimentos em PD&I é o forte incentivo tributário que as petrolíferas têm ao poder abater integralmente os investimentos em PD&I da base de cálculo sobre os lucros da exploração e produção de petróleo e gás natural.

Na década de 1990 com a entrada da Noruega no Espaço Econômico Europeu (EEE) a política se voltou para a promoção da expansão da indústria para o exterior tendo em vista os ganhos de competitividade e de especialização decorrentes do acúmulo de conhecimento e expertise do período de vigência da política de conteúdo local.

Em suma, a Noruega construiu uma política de conteúdo local focada nas seguintes ações estruturantes (FIEB, 2015):

- Foco em segmentos relevantes e prioritários buscando a agregação de valor;
- Desenvolvimento de recursos humanos pela educação e formação;
- Incentivos tributários aos investimentos em PD&I;
- Direcionamento dos investimentos em PD&I para o desenvolvimento tecnológico focado em pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental visando estratégias de competitividade da indústria local; e
- Desenvolvimento da indústria local de forma a competir internacionalmente.

A Noruega atualmente é uma potência exportadora de bens e serviços para o setor de petróleo e gás natural além de investir na exploração e produção em vários países. Com isso, apesar do declínio na produção doméstica de petróleo ela foi capaz de manter os níveis de renda e emprego no país de forma sustentável.

Austrália, Nigéria e Angola

A Austrália iniciou as descobertas de petróleo na década de 1960 e, desde então o país explicitamente não adota uma política de conteúdo local. A atuação governamental se dá pela abordagem da promoção de fornecedores australianos por meio do *Industrial Supplies Office* (ISSO) que trabalha como um facilitador no desenvolvimento de projetos para a indústria local visando aumentar a sua participação. As atividades realizadas estão focadas em: fornecer informações sobre fornecedores australianos para as empresas operadoras na exploração e produção; encorajar a formação de joint-ventures entre empresas locais e internacionais; dar assistência nos processos de cotações e tomadas de preço das empresas.

A participação histórica das empresas locais como fornecedoras da indústria de petróleo e gás natural é baixa (em torno de 5%). No entanto, desde 1999 o governo nigeriano tem buscado aumentar a participação local pela parceria entre a empresa nacional de petróleo, a *Nigerian National Petroleum Company* (NNPC) e a *Chevron Nigeria*. Essa parceria visa aumentar a contratação de empresas nigerianas, aumentar a transferência de tecnologia. Essas ações têm apontado para um aumento significativo da participação de empresas locais na atuação da *Chevron Nigeria*.

Em Angola a produção de petróleo e gás natural se dá por meio de contratos de partilha entre a Sociedade Nacional de Combustíveis (Sonangol), estatal angolana, e o desenvolvimento da indústria local se dá por meio de joint-ventures entre a estatal e empresas internacionais de suprimento de bens e serviços.

2.3. Elementos de análise da política de conteúdo local brasileira frente às experiências internacionais

Ao fazer uma análise das políticas de conteúdo local adotadas por outros países, identificam-se um conjunto de elementos que tem orientado os países a elaborarem suas políticas de conteúdo local. Segundo Xavier (2012), estão divididos em diretrizes e princípios que permitem ter uma visão mais abrangente e sistêmica das políticas de conteúdo local utilizadas internacionalmente. As diretrizes são:

1. **Prestação de contas e responsabilização:** existência de entidade pública dedicada ao monitoramento do CL na indústria petrolífera que seja responsável também por garantir que as empresas locais tenham condições adequadas e oportunidade de competir.
2. **Métrica:** desenvolvimento de uma forma de medição do CL sem ambiguidades.
3. **Eficiência:** os formadores de políticas devem ter em conta a capacidade de fornecimento da indústria nacional baseada em sua capacidade operacional e tecnológica.
4. **Disseminação de informação:** desenvolvimento e estabelecimento de registros de empresas locais qualificadas, bem como o

aconselhamento e a ajuda quanto à formação de parcerias com multinacionais além de suporte a planos de aumento da capacidade local, PD&I e treinamento.

5. **Conhecimento sobre desdobramentos:** o governo deve monitorar e disseminar periodicamente informações sobre complementaridades entre a indústria petrolífera e outros setores da economia.

Além das diretrizes, Xavier (2012) aponta os princípios necessários para uma política de conteúdo local efetiva:

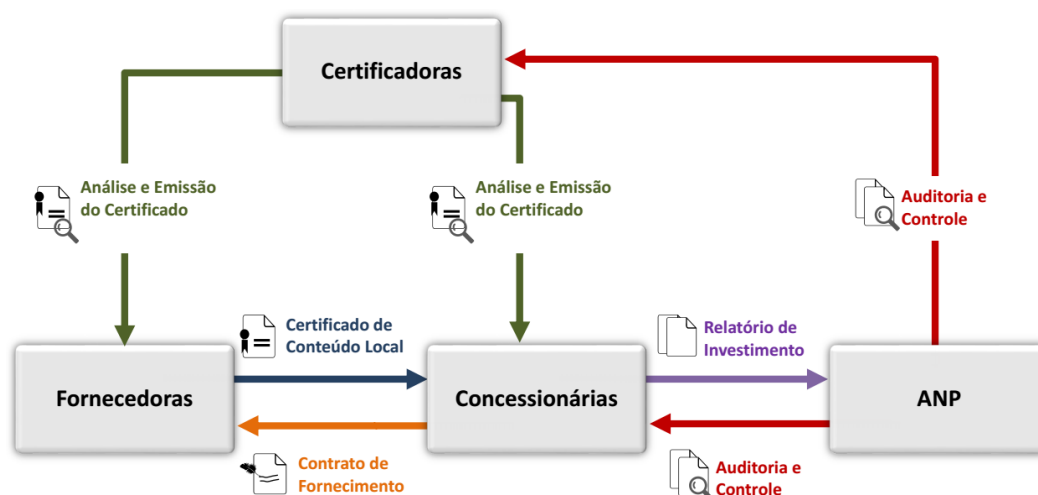
1. **Financiamento:** disponibilidade de linhas de crédito e capacidade das empresas locais de captar recursos no mercado.
2. **Política ativa de PD&I:** incentivo ao investimento em PD&I visando a captação local das externalidades e benefícios do investimento no setor petrolífero pelo desenvolvimento de atividades com agregação de valor e inovação.
3. **Tributação:** política tributária que não crie diferenciação entre os bens nacionais e os estrangeiros e que seja racional na distribuição de tributos ao longo da cadeia de produção dos insumos nacionais.
4. **Recursos humanos:** implementação de políticas de formação e capacitação de mão de obra qualificada para atuar no setor de petróleo e em toda a cadeia de fornecedores de modo a maximizar as externalidades advindas do processo de aprendizagem envolvido na atividade, além de gerar empregos para a mão de obra nacional.

Ao analisar esse conjunto de diretrizes e princípios que têm orientado as políticas de conteúdo local dos países dotados com recursos do petróleo como o Brasil, e que a política de conteúdo local não se restringe à obrigatoriedade de aquisição de um percentual mínimo de bens e serviços nacionais, iremos descrever brevemente a análise feita por Xavier (2012) sobre a presença desses elementos na política de conteúdo local brasileira e a forma como foram implementados.

A primeira diretriz se refere à **prestação de contas e responsabilização** que é em parte realizada pela ANP no que se refere à fiscalização e responsabilização. As normas e procedimentos sobre CL são disponibilizadas na página eletrônica da

agência assim como relatórios sobre o percentual de cumprimento do CL pelas empresas concessionárias de blocos. No entanto, não há uma abertura dessas informações para todos os blocos concedidos e as respectivas empresas responsáveis pela sua exploração e nem informações qualitativas sobre o cumprimento do CL, observando, por exemplo as áreas em que há maior dificuldade de cumprimento dos percentuais de CL a nível de itens e subitens. A fiscalização do cumprimento do CL é feita pela agência após a entrega dos relatórios pelas empresas certificadoras credenciadas que atestam o nível de cumprimento do CL. Em seguida, a agência aplica a penalidade prevista em contrato na forma de multa ou inclusive a perda da concessão no caso de descumprimento.

Figura 2 - Fluxo de informações sobre certificação de conteúdo local no Brasil



Fonte: SEBRAE (2014).

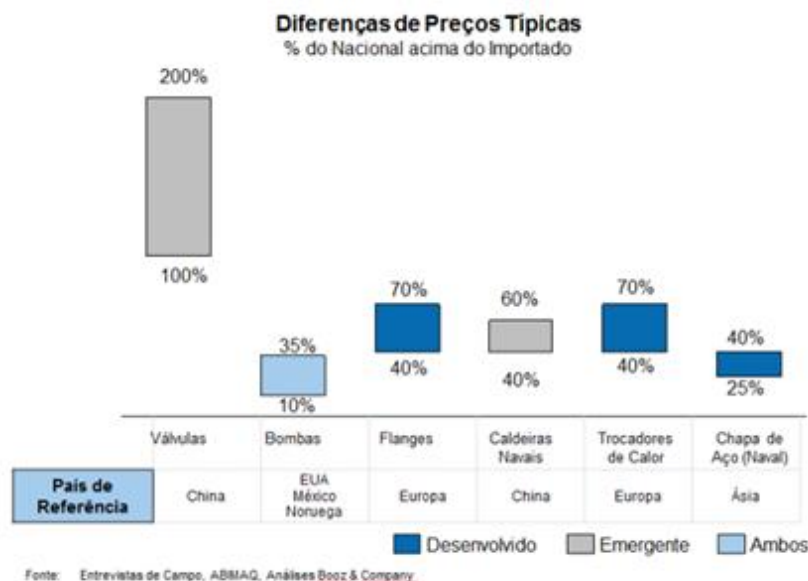
Há uma ausência de atuação coordenada no governo no sentido de promover as empresas nacionais para que tenham maiores chances de concorrer com as estrangeiras no caso de condições similares de preço, prazo e qualidade. Cabe destacar nesse aspecto a iniciativa do governo de instituir o PEDEFOR (Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural) por meio do Decreto n 8.637 de 2016 do qual trataremos mais à frente nas iniciativas recentes. Porém, até o momento não há informações governamentais consolidadas sobre o

acompanhamento e monitoramento efetivo da participação da indústria nacional na cadeia de suprimento do setor de petróleo e gás natural.

No que se refere à **Métrica**, há uma metodologia oficial desenvolvida pela ANP que deve ser adotada pelas empresas certificadoras de CL quanto ao cumprimento dos percentuais de CL pelas concessionárias. Essa metodologia contempla itens específicos de cálculo de CL para bens, bens de uso temporal, serviços e sistemas. Apesar de constituir um instrumento transparente de medição, o foco recai sobre o cumprimento ou não de investimentos previstos sob uma ótica de execução contábil.

A **Eficiência** mede a capacidade de fornecimento da indústria nacional observando a sua capacidade operacional e tecnológica. Nesse aspecto, destaca-se a necessidade de uma ação coordenada de governo para identificar os setores estratégicos capazes de agregar valor, que poderiam ter seu desenvolvimento incentivado. Estudos indicam que a indústria de fornecedores nacionais não tem conseguido trabalhar de forma competitiva oferecendo bens e serviços com custos e prazos superiores aos concorrentes internacionais. A política de CL estaria, dessa forma, incentivando a manutenção de uma indústria ineficiente, sem foco estratégico em setores que desenvolvam e atraiam tecnologia, agreguem valor e gerem empregos e renda de forma sustentável e competitiva. A figura abaixo mostra a diferença de preços brasileiros em relação a competidores internacionais de alguns produtos típicos (DE NEGRI, 2010).

Figura 3 - Diferenças de preços brasileiros comparadas com fornecedores internacionais.



Fonte: ONIP (2013).

A **Disseminação de informação** no Brasil quanto às empresas locais qualificadas não está centralizado em um único órgão ou instituição. Há informações divulgadas pela ANP, Ministério de Minas e Energia, Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). A concentração de informações em um único sítio oficial certamente facilitaria o acesso por meio das empresas fornecedoras e exploradoras. Dado que a ANP recebe todas as informações sobre os compromissos e o cumprimento das obrigações de CL, poderia divulgar essas informações de forma periódica para que as empresas interessadas pudessem se preparar para atender a demanda por bens e serviços. Essa informação certamente deveria ser utilizada de forma coordenada com o Ministério de Indústria, Comércio e Serviços e com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) para promover uma política industrial com focos estratégicos.

No que se refere ao aconselhamento e a ajuda quanto à formação de parcerias com multinacionais além de suporte a planos de aumento da capacidade local, PD&I e treinamento, no âmbito do Sistema S o SEBRAE tem trabalhado no sentido de capacitar e melhorar o nível de conhecimento de empresas que podem ser fornecedoras da indústria do petróleo, porém ainda de forma tímida (SEBRAE, 2014).

O **Conhecimento sobre desdobramentos** refere-se ao monitoramento e disseminação de informações sobre complementaridades entre a indústria petrolífera e outros setores da economia. Não há informação oficial agregada sobre os desdobramentos em outros setores da economia, porém a Petrobras apresenta em seus relatórios informações sobre os impactos dos seus investimentos e os multiplicadores em outros setores econômicos.

Em função da recente queda dos investimentos da Petrobras motivada pela queda do preço internacional do petróleo e da redução de investimentos da empresa em função do alto nível de endividamento, foi realizado estudo pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em que se analisa o efeito multiplicador (efeitos diretos, indiretos e induzidos) dos investimentos em exploração e produção de petróleo. Os dados da Tabela 2 mostram como a variação de 1 bilhão nos investimentos da Petrobras impactam o PIB pelo efeito indireto em 2 bilhões e o efeito renda adicional de 418 milhões. Isso quer dizer, que a redução do investimento da Petrobras em 1 bilhão impacta o PIB em 2,5 bilhões se considerado o efeito renda (SPE, 2015).

Tabela 2 - Impacto na Produção do Investimento de R\$ 1 bilhão de reais em E&P (em R\$ 1.000.000)

Direto	Indireto	Efeito Renda	Total
1.000	1.034	418	2.452

FONTE: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica - SPE (2015) elaborado com dados da FGV².

No que se refere aos princípios propostos por Xavier (2012) faremos uma análise a seguir.

O Brasil apresenta condições de Financiamento que possibilitam o acesso a crédito pelas empresas da cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás natural, tanto grandes e médias empresas como também linhas diferenciadas para micro e pequenas empresas. O principal financiador é o BNDES que como banco de fomento destina recursos e linhas de crédito específicas para projetos do setor petrolífero.

A **política de pesquisa, desenvolvimento e inovação** relacionada ao conteúdo local tem como base as cláusulas dos contratos de concessão que

² FGV (2010) Pré-sal: Potenciais Efeitos do Operador Único.

estabelecem a destinação de percentuais do faturamento bruto do campo explorado para investimentos em P&D, sendo que no máximo 50% desse valor podem ser investidos dentro da própria empresa e o restante deve ser aplicado em universidades e outras instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico credenciadas pela ANP.

Cabe destacar o papel da Petrobras como a principal desenvolvedora de conhecimento e tecnologia nacional sobre petróleo e gás por meio do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguêz de Mello (Cenpes) que foi criado com o objetivo de: formar quadros técnicos qualificados pela própria empresa; construir convênios com centros de referência internacionais de pesquisa no setor e promover o desenvolvimento de conhecimento e pesquisa no Brasil por meio da parceria com universidades e institutos de pesquisa (LIMA e SILVA, 2012).

Quanto ao aspecto da **Tributação** existe um Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (Repetro) pelo qual as empresas de exploração e produção de petróleo no Brasil podem importar equipamentos ou insumos, por meio de admissão temporária com a suspensão de tributação, desde que reexportados ao final do uso. Já as empresas fornecedoras da cadeia de petróleo são tributadas sobre o faturamento e lucro.

A ANP desenvolve o Programa de **Recursos Humanos** (PRH-ANP) que tem como objetivo formar mão de obra qualificada para atuar no setor de petróleo e em toda a cadeia de fornecedores. O programa é feito em parceria com instituições de ensino que promovem e realizam a formação de especialistas nas áreas de demanda da indústria e fornece bolsas de estudo e custeio de atividades ligadas a contratação de professores.

Outra iniciativa importante é o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) criado através do Decreto n 4.925 de 2003 dentro do qual existe a iniciativa do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQP) que tem como objetivo qualificar profissionais

para atuação nos na cadeia de suprimento nos estados onde há investimentos no setor de petróleo e gás³.

2.4. Análise crítica da efetividade da política de conteúdo local no Brasil

Após enumerar e descrever as diretrizes e princípios que norteiam as principais políticas de conteúdo local desenvolvidas por outros países e observar a aplicação desses elementos ao caso brasileiro, vamos analisar a implementação dessa política no Brasil tendo como foco os principais elementos abordados pelos trabalhos analisados e os seus resultados.

Diretrizes estratégicas do governo – política industrial coordenada

Destaca-se como aspecto central de uma efetiva política de conteúdo local, a presença de diretrizes estratégicas governamentais que abordem o conteúdo local como um elemento de uma política industrial coordenada. Como já salientado anteriormente, a política de conteúdo local não se restringe ao estabelecimento de conteúdos mínimos mas deve ser fruto de ações conjugadas visando a inserção competitiva da indústria nacional como fornecedora de bens e serviços e desenvolvimento de sua capacidade de exportação além da agregação de valor por meio da incorporação de tecnologias, inovação e desenvolvimento de recursos humanos capacitados e especializados.

A política implementada no Brasil teve como pilar o estabelecimento dos percentuais mínimos de aquisição de bens e serviços de fornecedores locais sem desenvolver, no entanto, outras iniciativas necessárias para que esse fornecimento pudesse ocorrer de forma sustentável e com competitividade. Não houve uma avaliação consistentes sobre a capacidade instalada da indústria para atendimento a um número elevado de encomendas (QUINTANS, 2012).

Houve mudanças nas regras do conteúdo local ao longo do tempo sempre no sentido de aumentar as exigências de conteúdo local, sua especificidade e grau de

³ O Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQP) qualificou de 2006 a 2015 cerca de 99 mil profissionais com investimento aproximado de R\$ 304 milhões.

controle e punibilidade sem um monitoramento adequado da capacidade da indústria nacional de fornecer com qualidade, prazo e preço os bens e serviços demandados pela crescente indústria petrolífera que teve aumentos significativos com as concessões de novas áreas para exploração.

Esse crescimento não apenas das exigências de CL por contrato, mas da quantidade de contratos em função das concessões de novas áreas não foi absorvido pela indústria de fornecedores nacionais o que tem levado a dificuldades cada vez mais evidentes em cumprir as exigências de CL. Inclusive em 2012, a própria ANP apontou que para cerca de 80% dos equipamentos que serão demandados há poucos fornecedores instalados no país, sendo que as empresas estrangeiras atuam sozinhas em cerca de 75% dos itens e os fornecedores nacionais prevalecem em apenas 4% a 7% dos itens⁴.

O desafio posto pelo aumento extraordinário das áreas concedidas para exploração, das descobertas do Pré-Sal e dos leilões previstos para ocorrer no período de 2017 a 2019⁵ é significativo e demanda uma atuação coordenada de governo que oriente os esforços para ações estratégicas e sustentáveis.

Previsibilidade e regularidade dos leilões

Um aspecto relevante a ser considerado quando se trata de investimentos vultosos e de maturação longa é a regularidade e previsibilidade das informações e das regras. O marco legal relacionado ao setor de petróleo e gás após a lei do petróleo e com as novas leis que tratam dos contratos de partilha e de cessão onerosa para exploração do Pré-sal tem se mantido relativamente estável, porém no âmbito infra legal as mudanças são consideráveis e afetam as decisões dos investidores em função do risco associado a mudanças no marco regulatório e à não constância e previsibilidade da realização de rodadas de licitação de blocos de exploração além dos problemas relacionados à judicialização.

A não regularidade de realização de rodadas de licitação afeta as expectativas não apenas das empresas da indústria petrolífera que farão a

⁴ ANP – Agência Nacional do Petróleo. Pré-sal demanda US\$ 400 bilhões até 2020 (09/05/2012). Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=60260&m=pr%E9-sal&t1=&t2=pr%E9-sal&t3=&t4=&ar=0&ps=1&cachebust=1344963737539>

⁵ 1ª Reunião Extraordinária do CNPE realizada em 11 de abril de 2017 apresenta o cronograma de novas rodadas de licitação de blocos. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/anp-e-p/3693-anp-divulga-mapas-das-proximas-rodadas-de-licitacao>

exploração e produção, mas a toda a cadeia de fornecedores que avalia os riscos relacionados a investir na sua capacidade produtiva em função de expectativas de demanda de curto, médio e longo prazos.

Recursos humanos

Como parte da estratégia nacional de política setorial da indústria de petróleo e gás natural, em função da dinâmica do setor e dos volumes de recursos utilizados, cabe ao governo ter uma definição clara e políticas ativas e coordenadas de busca de qualificação dos recursos humanos. A redução das diferenças tecnológicas entre as empresas brasileiras e as concorrentes internacionais que estão na fronteira tecnológica passa pelo domínio de atividades altamente intensivas em conhecimento por empresas nacionais (DE NEGRI, 2010).

O exemplo da Noruega que investiu de forma intensiva nos recursos humanos e nas empresas de capital norueguês por meio do desenvolvimento de um vasto aparato tecnológico com ênfase no conhecimento através da criação de centros de pesquisa voltados à interlocução com as empresas para que os resultados das pesquisas e os serviços estivessem voltados à melhoria dos produtos e processos produtivos das empresas.

Investimentos em PD&I e Tributação

O incentivo ao desenvolvimento tecnológico voltado para atender as demandas do mercado e melhorar a competitividade e qualidade de bens e serviços passa pelo investimento em conhecimento e inovação nas universidades, centros de pesquisa, e principalmente na pesquisa aplicada à busca de soluções para atender a demandas das próprias empresas e a consequente formação de pessoas qualificadas no setor.

Além dos aspectos tributários já abordados anteriormente no sentido da não diferenciação tributária entre empresas nacionais e estrangeiras, uma ferramenta importante de promoção da indústria nacional está ligada aos incentivos tributários para atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Capacidade da indústria brasileira – competitividade e especialização

Como já apresentado anteriormente, a falta de uma avaliação consistente quanto à capacidade instalada da indústria para atendimento das demandas do setor petrolífero e da capacidade dessa indústria de fornecer seus bens e serviços de forma competitiva leva a uma certa acomodação da indústria nacional que se vê protegida da competição internacional pela exigibilidade do conteúdo local, garantindo seu espaço no mercado, mesmo sem ter condições de competir. Essa situação naturalmente onera as operadoras que se veem obrigadas a adquirir bens e serviços com preços e prazos maiores do que os concorrentes internacionais.

A experiência internacional mostra a importância dos incentivos à indústria local serem temporários a fim de evitar a acomodação das empresas e ao mesmo tempo estimular a competitividade dos fornecedores a nível internacional. Além disso, outro ponto relevante diz respeito à especialização dos fornecedores em segmentos que agreguem valor. No Brasil, as cláusulas de CL instituíram percentuais mínimos de conteúdo global e também por itens, subitens e sistemas, o que leva a uma dispersão de energia e de foco em diversos segmentos e atividades que não necessariamente agregam valor ou são competitivos se comparados com os concorrentes internacionais. Um ponto importante da estratégia governamental é exatamente definir quais são os setores estratégicos nos quais se deve focar esforços visando a especialização e a capacitação tecnológica (XAVIER, 2010). A figura 4 apresenta a participação de empresas brasileiras e estrangeiras como fornecedoras da Petrobras em quantidade, percentual de participação e valores.

Figura 4 - Participação de empresas brasileiras e estrangeiras como fornecedoras da Petrobras.

Nacionalidade dos fornecedores	Número de fornecedores	Part. %	Valor das compras (R\$ mil)	Part. %	Valor médio (R\$ mil)
Dos setores industriais					
Empresas brasileiras de capital nacional	8.441	94%	9.421.958	44%	1.116
Empresas brasileiras de capital estrangeiro	503	6%	11.968.478	56%	23.794
Total	8.944	100%	21.390.436	100%	2.392

Fonte: DE NEGRI, João Alberto. Oportunidades do Pré-sal para o desenvolvimento do Brasil, IPEA, 2010.

Forma de controle e fiscalização do conteúdo local

A sistemática adotada pelo Brasil para comprovação do cumprimento das exigências de conteúdo local representa um custo de transação significativo não apenas para as empresas operadoras, mas também para as fornecedoras que são obrigadas a contratar os serviços de uma das empresas certificadoras credenciadas pela ANP, com consequente aumento de custo e perda de competitividade (FIEB, 2015). Essa sistemática de controle excessivamente detalhado implica na geração de inúmeros certificados para cada subsetor ou sistema que precisa ter aferido o cumprimento das exigências de conteúdo local nos seus componentes. Por fim, ao invés da política de conteúdo local estar direcionada para a busca de competitividade dos fornecedores nacionais e de sua especialização o foco recai em um controle contábil de um compromisso firmado no momento do contrato de concessão e que irá se alongar por todo o período de mais de vinte anos.

A sistemática de verificação e controle do conteúdo local deve ser prático, transparente e objetivo posto que o seu cumprimento já está sujeito a inúmeras variáveis sob as quais não há controle como o preço do petróleo no mercado internacional, os preços dos competidores internacionais e as condições da economia mundial de forma geral.

Penalidades

Há um risco relacionado ao cumprimento das exigências de conteúdo local em função da capacidade da indústria nacional de ser capaz de fornecer os bens e serviços demandados em função, principalmente do crescimento da exploração e produção de petróleo no país e consequente aumento de demanda. Essa dificuldade está associada à da oferta local atender aos requisitos de preço, qualidade e prazo, bem como da inexistência de capacidade produtiva para responder à demanda gerada pelos investimentos no setor. (FAGUNDES, R., BAHIANSE, L. e ARRUDA, E, 2016).

A ANP fiscaliza ao final das fases de exploração e desenvolvimento o cumprimento dos percentuais previstos no contrato de concessão, sendo que, no caso de descumprimento, não configurado nenhum excludente de responsabilidade administrativo ou econômico, aplica-se a penalidade que pode variar entre advertência, multa, rescisão contratual, suspensão temporária da atividade, suspensão temporária do direito de participar de futuras licitações, etc. A penalidade a ser aplicada e o quantum dependerá de juízo da ANP, levando em consideração a fase em que se encontra a execução do contrato (NUNES, 2010).

Fundo Soberano

No Brasil, a Lei nº 12.351 de 2010 dispõe sobre a exploração e produção de hidrocarbonetos sob o regime de partilha de produção e cria o Fundo Social com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

São destinados ao Fundo Social os recursos advindos dos bônus de assinatura e a parcela dos royalties que cabe à União dos contratos de partilha de produção, a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União e os royalties e a participação especial das áreas localizadas no Pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União.

Cabe destacar que, analisando a experiência internacional, os objetivos de um fundo soberano devem ser principalmente evitar a sobrevalorização da moeda nacional decorrente do aumento das receitas e transformar a renda provisória obtida com o petróleo em renda permanente para o país. (XAVIER, 2010)

3. Mudanças recentes e possibilidades de melhoria

3.1. Mudanças recentes

Após quase duas décadas de implementação e de mudanças incrementais implementadas na política de conteúdo local no Brasil, em 2016, foi instituído por meio do Decreto n 8.637 de 2016 o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR.

O PEDEFOR é o programa que reúne as iniciativas relacionadas ao conteúdo local em uma política industrial para o setor de exploração e produção de petróleo e gás natural com o objetivo de aprimorá-la. O PEDEFOR, portanto, visa aprimorar a política em consonância com as melhores práticas internacionais e também responder à percepção generalizada dos atores do setor que se ressentiam da ausência de uma política setorial coordenada e integrada pelo governo que de fato reúna os elementos necessários para promover a inserção competitiva da indústria nacional como fornecedora de bens e serviços para o setor.

O espaço de coordenação governamental da política de conteúdo local foi instituído pelo Decreto nº 8.637 que criou um Comitê Diretivo que tem o papel de coordenação, acompanhamento e avaliação da política de conteúdo local e um Comitê Técnico-Operativo que é responsável pela sua implementação.

Os Comitês são formados por representantes dos ministérios que tem competências afetas à política para que atuem de forma coordenada, integrando suas iniciativas. Fazem parte dos comitês do PEDEFOR: a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, ANP, BNDES e FINEP.

O PEDFOR tem entre seus objetivos a valorização de iniciativas desenvolvidas pelas empresas operadoras do setor de petróleo e gás natural e

também dos investimentos que visem melhorar a competitividade da cadeia de fornecedores brasileiros por meio de mecanismos como: estímulo à engenharia nacional; promoção da inovação tecnológica em segmentos estratégicos; ampliação da cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzindo no Brasil; ampliação do nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados; e, estímulo à criação de empresas de base tecnológica.

A Secretaria-Executiva do PEDEFOR que está a cargo do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços tem entre suas competências (MDIC, 2017):

- Definir os bens e segmentos industriais a serem estimulados por meio de bonificações ou por elevação do percentual do conteúdo local;
- Definir as áreas tecnológicas a serem estimuladas;
- Definir as bonificações a serem concedidas;
- Encaminhar à ANP, por meio de instruções normativas, as conclusões sobre o enquadramento de cada um dos projetos no Programa;
- Propor adequações nos índices de conteúdo local a serem aplicados aos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural; e
- Propor diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas governamentais dirigidas à competitividade do setor de petróleo e gás natural e de sua cadeia de suprimento.

Analisando as competências atribuídas ao PEDEFOR identificamos vários elementos identificados como essenciais para o aprimoramento da política de conteúdo local conforme apresentado no item 2.4.

A definição de setores estratégicos a serem estimulados pela política de conteúdo local visando a agregação de valor para os fornecedores nacionais é um dos pontos que está colocado como competência do PEDEFOR que se propõe a definir quais segmentos e quais bens e serviços serão objeto de estímulo. Nesse sentido, pode-se avaliar como positiva a iniciativa do programa em focar os esforços governamentais em setores e segmentos estratégicos que possam de fato agregar valor, promover o desenvolvimento tecnológico e a inserção competitiva da cadeia de fornecedores nacionais. O mecanismo proposto pelo PEDEFOR é valorar com um percentual superior os bens e serviços de caráter estratégico.

A definição das áreas tecnológicas a serem estimuladas também representa um avanço para a aplicação de recursos e investimentos em PD&I considerando que desde o início da implementação da política de conteúdo local no Brasil

foram envidados esforços por um conjunto de atores visando o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a formação de recursos humanos qualificados e a criação de centros de pesquisa tecnológica aplicada ao setor. Entre as principais iniciativas desenvolvidas podemos citar o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) e seu Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQP), o Programa de Recursos Humanos para o Setor de Petróleo e Gás (PRH-ANP) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Ao definir as áreas tecnológicas que serão estimuladas há oportunidades de aprimoramento na aplicação dos recursos não apenas públicos, mas também das empresas que buscam desenvolver conhecimento e produção científica voltada para a melhoria dos processos, produtos e qualidade dos serviços prestados visando sua inserção competitiva no mercado internacional. Dessa forma, há uma oportunidade de direcionar os recursos para promover pesquisas aplicadas que de fato agreguem conhecimento tecnológico e valor à indústria nacional.

Aprimoramento das regras relacionadas às cláusulas de conteúdo local podendo adequar os índices de conteúdo local a serem aplicados aos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural e também por meio da concessão de bonificações às empresas operadoras que desenvolvem iniciativas que geraram impactos positivos para a indústria, mas que hoje, por falta de regulamentação, não são mensuradas e reconhecidas para efeito de cumprimento de obrigações de conteúdo local. A bonificação será dada, por meio da concessão de unidades de conteúdo local, a empresas ou consórcios que promovam determinados investimentos no exercício de suas atividades.

O Comitê prevê entre suas atribuições a proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas governamentais dirigidas à competitividade do setor de petróleo e gás natural e de sua cadeia de suprimento. Essa diretriz por si só representa a visão de que uma política de conteúdo local precisa estar em constante monitoramento e avaliação, observando a dinâmica do setor não apenas do ponto de vista nacional, mas também da conjuntura internacional em termos de tendências econômicas e de mercado energético internacional.

A Resolução Nº 1 de 2017 do Comitê Diretivo do PEDEFOR propôs ao CNPE um conjunto de regras de conteúdo local a serem seguidas a partir da 14ª Rodada de concessão de blocos exploratórios e da 3ª Rodada de Partilha da

produção alinhadas com o disposto no Decreto nº 8.637 de 2016, elencadas abaixo:

“I - Compromissos de Conteúdo Local definidos nas cláusulas específicas do contrato, sem sua adoção como critério de apuração das ofertas na Licitação;

II - Estabelecimento de percentual mínimo de Conteúdo Local obrigatório global de 50% para a Fase de Exploração e de 50% para a Etapa de Desenvolvimento, para Blocos em Terra;

III - Estabelecimento de percentual mínimo de Conteúdo Local obrigatório global de 18% para a Fase de Exploração e dos seguintes percentuais para os Macrogrupos da Etapa de Desenvolvimento: de 25% para Construção de Poço; de 40% para o Sistema de Coleta e Escoamento; e de 25% para a Unidade Estacionária de Produção, para Blocos em Mar com lâmina d'água acima de 100 metros; e

IV - Não aplicabilidade do mecanismo de isenção de cumprimento dos compromissos assumidos relativos aos percentuais mínimos de Conteúdo Local obrigatórios definidos nesta Resolução.”

O teor das regras propostas pela Resolução aponta para um aprimoramento significativo da política de conteúdo local por vários aspectos. A retirada do conteúdo local dos critérios de apuração de ofertas nos certames de licitação de concessão de blocos, passando a ser cláusula contratual, mas não mais critério de desempate; a retirada do mecanismo de isenção de cumprimento dos compromissos de conteúdo local em função da simplificação dos procedimentos e; a definição de conteúdos globais mínimos obrigatórios diferenciando os blocos em terra, dos blocos em mar da seguinte forma:

Terra:

- Fase de Exploração – 50%
- Fase de Desenvolvimento – 50%

Mar (lâmina d'água acima de 100 metros):

- Fase de exploração – 18%
- Fase de Desenvolvimento (Macrogrupos)
 - Construção de Poço – 25%;

- Sistema de Coleta e Escoamento – 40%;
- Unidade Estacionária de Produção – 25%

Além do PEDEFOR que representa uma mudança importante na visão governamental sobre uma política industrial de um setor de importância estratégica, o governo em abril de 2017 por meio de Resolução Extraordinária do CNPE apresentou o calendário plurianual de rodadas de licitação de blocos exploratórios nos regimes de concessão e partilha previstos para acontecer entre os anos de 2017 e 2019 (ANP, 2017).

Como já salientado no item 2.4, é de suma importância a regularidade e transparência das informações governamentais relacionadas às rodadas de licitação para que os investidores possam se preparar para participar de maneira competitiva nos certames de licitação de blocos exploratórios e também para que a indústria fornecedora nacional possa ter previsibilidade quanto à demanda vindoura advinda do aumento nos investimentos em exploração e produção de petróleo e gás no país.

O PEDEFOR é uma iniciativa governamental bem recente e, portanto, é importante acompanhar a evolução do programa por meio do monitoramento e avaliação de suas ações e também da efetividade dos seus mecanismos para a promoção da inserção competitiva da indústria nacional.

3.2. Propostas de melhoria

A experiência internacional nos mostrou caminhos diferentes adotados pelos países para atingir seus objetivos em termos de desenvolvimento das suas indústrias nacionais e das bases tecnológicas incorporando as riquezas advindas da exploração dos recursos do petróleo de forma sustentável. Para isso, vimos como alguns fatores como a instituição de regras de conteúdo local, a formação de *clusters*, o forte investimento em tecnologia e inovação, o incentivo a parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras e a internacionalização da cadeia produtiva foram importantes para o sucesso das políticas de conteúdo local.

A estruturação de uma política coordenada e integrada de conteúdo local exige planejamento e atuação coordenada pelos órgãos governamentais em

constante diálogo com os demais atores envolvidos (empresas operadoras, entidades representativas do setor produtivo, universidades e centros de pesquisa, institutos, etc.). O diálogo constante e o monitoramento das ações visando o seu aprimoramento constante em função da dinâmica do setor de óleo e gás e também dos efeitos esperados da política podem permitir que o conteúdo local de fato se torne uma política industrial para o setor que consiga incorporar conhecimento, tecnologia, inovação e com isso capturar no longo prazo os efeitos da exploração dos recursos naturais do país.

Um dos focos de uma política industrial para o setor deve ser a eliminação dos principais gargalos à competitividade da indústria fornecedora que passam por temas já abordados como investimentos em tecnologia e inovação, acesso e custo do financiamento, tributação, recursos humanos qualificados.

Além desses elementos, um fator relevante diz respeito à complexidade legal e tributária do Brasil que gera um custo de transação que não pode ser desconsiderado. Nesse sentido, a ação governamental deve ocorrer visando o desenvolvimento de um ambiente regulatório estável que confira segurança jurídica aos investimentos e que propicie a alocação de recursos nos focos estratégicos da política industrial com objetividade, simplicidade e transparência. Todas essas variáveis irão influenciar a capacidade e viabilidade de cumprimento das exigências de conteúdo local (FERREIRA NETO, 2013) e (QUINTANS, 2012).

Outras sugestões para uma política de conteúdo local abrangente e sustentável são apontadas por diversos trabalhos consultados, das quais salientamos as propostas pela FIEB (2015), ONIP (2013), QUINTANS (2012) e ARAUJO, R., PELLEGRIN, I., FERNANDES, E. (2005):

- A formação e consolidação de redes articuladas entre os agentes da cadeia de fornecimento com o objetivo de organizar as demandas de bens e serviços do setor de petróleo e gás no Brasil como uma ferramenta de criação de oportunidades através da melhoria da articulação entre: fornecedores, clientes, instituições de pesquisa, agentes financiadores e governo. Essa articulação também colabora para o direcionamento dos investimentos em formação e qualificação de recursos humanos e em pesquisa aplicada e inovação;

- Organização de *clusters* em regiões produtoras de petróleo melhorando as condições de competitividade das empresas da cadeia de fornecimento da indústria do petróleo;
- Estímulo ao desenvolvimento da engenharia nacional e sua inserção competitiva no mercado internacional;
- Articulação entre governo, empresas e instituições de ensino e pesquisa para promover o desenvolvimento tecnológico do setor voltado para o atendimento das demandas com condições competitivas com foco em setores estratégico que propiciem agregação de valor e gerem externalidades positivas duradouras;
- Estímulo a parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras visando a incorporação de tecnologias e a capacitação das empresas nacionais para que possam se tornar fornecedoras globais;
- Setor de petróleo como catalisador do desenvolvimento tecnológico e da inovação com efeitos multiplicadores em outros segmentos industriais relevantes que alie investimentos, geração de emprego e inovação tecnológica; e
- Simplificação dos procedimentos de controle do conteúdo local com foco nos resultados esperados da política e não em um mero controle contábil que promove uma política protecionista.

4. Conclusões

As atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural pela sua natureza já apresentam um elevado risco em função das incertezas relacionadas à descoberta de novas reservas (risco geológico) e ao o valor comercial dessas reservas no futuro, devido à volatilidade do preço do petróleo (risco comercial). Além dos riscos inerentes ao setor, existem os riscos associados a mudanças no marco regulatório que possam impor novas exigências ou alterações aos contratos em vigor.

A estabilidade regulatória, a transparência das decisões e a segurança jurídica são fundamentais para promover um ambiente econômico favorável aos investimentos. Para reduzir as incertezas e atrair investimentos faz-se necessário ter um marco regulatório estável e com regras claras e respeito aos contratos (FERREIRA NETO, 2013).

As novas rodadas de licitação de blocos exploratórios previstas para o período 2017 a 2019 são uma sinalização de que o Brasil quer atrair empresas privadas para as atividades de exploração e produção do seu alto potencial exploratório que interessa a investidores globais.

Esse potencial deve ser bem aproveitado com uma política coordenada e consistente que propicie as condições adequadas para aumentar o ritmo de investimentos no setor vislumbrando os desdobramentos potenciais à indústria nacional pela geração de novos negócios, a qualificação e colocação de mão de obra no mercado e os investimentos em pesquisa, tecnologia e inovação.

5. Referências Bibliográficas

ARAUJO, R., PELLEGRIN, I., FERNANDES, E. **Articulação estratégica no setor petróleo e gás no Brasil – as redes de empresas e o fornecimento competitivo de bens e serviços**. Porto Alegre, RS. 2005.

BRASIL. ANP - (<http://portallubes.com.br/2017/04/rodadas-de-licitacao-anp/>) Acesso em: 22/04/2017.

BRASIL. BRASIL ROUNDS - http://www.brasilRounds.gov.br/portugues/conteudo_local.asp. Acesso em: 22/04/2017.

BRASIL. Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Impactos da redução dos investimentos do setor de óleo e gás no PIB**. Out. 2015.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - <http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=2055>. Acesso em 22/04/2017.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - <http://www.mdic.gov.br/competitividade-industrial/pedefor>. Acesso em 22/04/2017.

BRASIL. Resolução Nº 1 de 28 de março de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF.

DE NEGRI, João Alberto. **Participação de firmas estrangeiras - Fornecedores da Petrobras: Oportunidades do Pré-sal pra o desenvolvimento do Brasil**, IPEA, USP, 2010.

FAGUNDES, R., BAHIENSE, L. e ARRUDA, E. **Abordagem Robusta Na Otimização De Programação De Projetos De Plataformas De Petróleo Para Atendimento De Cláusulas De Conteúdo Nacional**. Vitória, ES. Set. 2016

FERREIRA NETO, Antônio Primo. **Uma análise econômica das mudanças regulatórias no setor de petróleo no Brasil** / Antônio Primo Ferreira Neto. 2013. 61 f

FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia. **A Política Brasileira de Conteúdo Local para o setor de petróleo e gás – Análise e sugestões de aperfeiçoamento**. FIEB. 2015. 78 p.

IPEA - **Marcos regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória** / Lucia Helena Salgado e Ronaldo Seroa da Motta, editores. – Rio de Janeiro: Ipea, 2008. 212 p.

LIMA, Marcos Ferreira da Costa e SILVA, Marconi Aurélio. **Inovação em petróleo e gás no Brasil: a parceria Cenpes-Petrobras e Coppe-UFRJ**. In. Revista Sociedade e Estado - Volume 27 Número 1 - Janeiro/Abril 2012.

NUNES, Cíntia Bezerra de Melo Pereira. **Descumprimento da cláusula de conteúdo local por parte do concessionário: sanções impostas pela ANP**. In. Direito E-nergia. Ano 2. Vol.2 Ago-Dez 2010.

ONIP - **Oportunidades e Desafios da Agenda de Competitividade para Construção de uma Política Industrial na Área de Petróleo: Propostas para um Novo Ciclo de Desenvolvimento Industrial**. 2011.

ONIP - **Oportunidades, desafios e competitividade para rede de fornecedores da indústria de O&G.** 2013.

POMPERMAYER, Fabiano Mezadre. **Modelo norueguês de desenvolvimento da cadeia de fornecedores da indústria do petróleo e sua aplicabilidade ao Brasil.** Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 17, dez. 2011.

QUINTANS, Luiz Cezar P. **Ensaio crítico sobre a natureza do conteúdo local brasileiro: imperfeições no fomento à indústria local.** 2012.

SANTOS, Drielle Carvalho dos. **Desafios e impactos do conteúdo local na indústria de petróleo no Brasil.** Niterói, RJ, 2013. 75 f.

SEBRAE. **Petróleo e gás - Informações para empresas fornecedoras de bens e serviços.** Nov. 2014. Disponível em:

<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Informacoes%20sobre%20a%20Cadeia%20Produtiva%20do%20Petroleo.pdf>

XAVIER, Carlos Eduardo Ramos. **Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras: evidências recentes.** Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 8, jun. 2010.

XAVIER, Carlos Eduardo Ramos. **Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: O caso brasileiro a experiência internacional.** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1775. 2012.