

9º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



9º CONGRESSO
Brasileiro de **P&D** em
PETRÓLEO E GÁS

Maceió, AL
de 09 a 11 de novembro
2017

Realização:



ABPG
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE P&D EM
PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

NOVO PANORAMA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL BRASILEIRO

AUTORES:

Camila Santos Bulcão, Ana Carla Salinas, Raul César Mello dos Santos

INSTITUIÇÃO:

Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE)

Este Trabalho foi preparado para apresentação no 8º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás - 9º PDPETRO, realizado pela Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás - ABPG, no período de 09 a 11 de novembro de 2017, em Maceió/AL. Esse Trabalho foi selecionado pelo Comitê Científico do evento para apresentação, seguindo as informações contidas no documento submetido pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pela ABPG. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões da Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás. O(s) autor(es) tem conhecimento e aprovação de que este Trabalho seja publicado nos Anais do 9º PDPETRO.

NOVO PANORAMA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL BRASILEIRO

Abstract

Brazil has been presenting important regulatory advances in local content politics since it was implemented as a requirement in bidding rounds. Local Content is a concept that bonds with the participation of operators with infrastructure in the country (between them the ones in petroleum sector) by hiring equipments and services with national origin, as the participation of local labors. The Petroleum, Natural Gas and Biocombustibles National Agency (PNA) believes that the regulation of Local Content has been achieving a mature level, existing an agreement about types of goods and services that can be offered in Brazil and the ones needing to be acquired in foreign countries. In this terms, the government proposed new quotes (in percentual values) to this politics, however existing critics about those changes. At the moment that the country signs the resume of bidding rounds and for all the importance of the Local Content Politic, this work takes it's focus on. The application of this respective politic needs caution, without creating requirements that can't be accomplished or jeopardize the security of the operations specifically the segment dedicated to the petroleum and gas industry. It takes time, and the reliability of the government's local providers is a fundamental question to be considered by the dealerships. At the same time, if PNA simply renounces the accomplishment of the required percentuals of local content, defined in contracts of granting due to the lack of qualified providers in the country, the local content politics is failed. For accomplishing Local Content, good politics are needed in relation to academic learning and businessman qualification, beeing inserted flexibly, performing a real task of developing the industrial sector, generating new employments and incomings.

Key-words: Local Content politics, local qualified providers, regulatory advances.

Introdução

A viabilidade de investimentos no setor petrolífero não depende apenas da disponibilidade de recursos hidrocarboníferos, mas também do regime jurídico regulatório no país. Visando o crescimento do Brasil como um dos principais países produtores de petróleo no mundo, graças às diversas descobertas que foram feitas, sejam elas na proporção do número de reservas provadas, quanto no avanço de tecnologias para pesquisa, exploração, produção, entre outras., foi implantada a partir das rodadas cinco e seis de licitações da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) percentuais mínimos de exigência de Conteúdo Local (CL) para as fases de exploração e desenvolvimento da produção através do Programa Exploratório Mínimo (PEM). O Conteúdo Local é uma das formas de o governo aumentar a participação de empresas brasileiras nos negócios gerados no setor de petróleo e gás. Essa política exige que grandes operadoras tenham como parte dos seus fornecedores empresas brasileiras, ou seja, deve ser uma política de incentivo para que fornecedores e concessionários de petróleo possam produzir bens, serviços e mão de obra no Brasil.

O Brasil vem apresentando importantes avanços regulatórios na política de conteúdo local desde que a mesma foi implantada como exigência nas rodadas de licitações. A ANP acredita que o regulamento do Conteúdo Local vem se tornando mais maduro, existindo assim um entendimento sobre os tipos de bens e serviços que podem ser fornecidos no Brasil e os quais ainda necessitam ser adquiridos no exterior, por esse motivo, o governo propôs novos valores percentuais para tal política, todavia, há críticas sobre tais mudanças. No momento em que o país sinaliza a retomada das rodadas de licitações e por toda a importância dessa política, a compreensão dos novos rumos que a mesma vem tomando é o grande foco deste trabalho. Já que a política de conteúdo local é um poderoso instrumento para o

desenvolvimento da indústria local, a mesma deve ser implantada com cautela, a fim de que se desenvolva uma cadeia produtiva sustentável economicamente e competitiva internacionalmente.

Metodologia

O desenvolvimento deste artigo foi realizado com base em pesquisas bibliográficas para aprofundamento do conhecimento sobre Conteúdo Local, como surgiu no Brasil e por qual (quais) motivo (s). Após essa etapa foi feito um estudo sobre os novos rumos que o tema vem tomando diante do cenário atual do país.

1ª Etapa: Estudo realizado através da bibliografia Direito do Petróleo – Conteúdo Local, do autor QUINTANS L. C. P., livro do qual foram extraídas muitas informações para entendimento do assunto.

2ª Etapa: Coleta de informações através de meios eletrônicos como o portal do Ministério de Minas e Energia (MME), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), Organização Nacional da Indústria de Petróleo (ONIP), Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL), Petrobras, Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), entre outros., além de artigos científicos relacionados ao tema.

Resultados e Discussão

Segundo Luiz Cezar Pazos Quintans, conteúdo local é um processo de substituição de importações na tentativa de transformar um mercado inexplorado em um mercado pulsante. Depois que o mercado se torna maduro ou, ao menos, se mantém, conteúdo local pode ser tido como uma ferramenta política de proteção ao mercado local. Partindo desse conceito, é possível identificar várias ações de promoção à política de conteúdo local no Brasil, a criação do Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas (PROCAP) em 1986, o qual foi lançado nas edições de números 1000, 2000, 3000 e Visão Futuro [12].

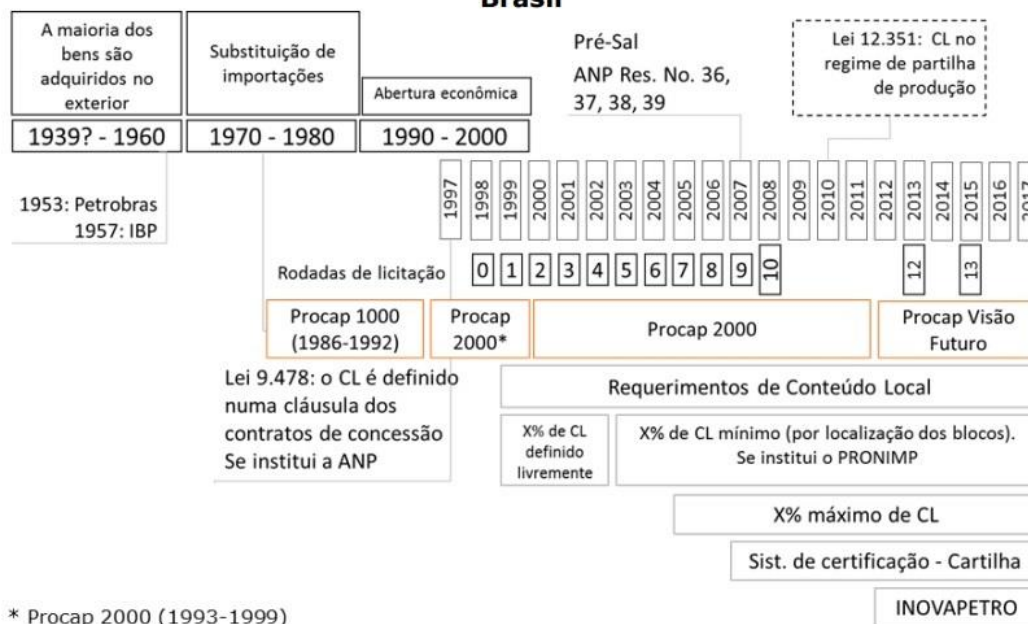
A Emenda Constitucional Nº. 9 (1995), que flexibilizou o monopólio estatal, e a Lei No. 9.478 (1997), pela qual é criada a ANP e as rodadas de licitação, abriram o mercado para a participação das operadoras privadas por meio de contratos de concessão nas rodadas de licitação [5].

Desde as primeiras quatro rodadas de licitações que ocorreram no período de 1999 a 2002, foi inserido um compromisso de aquisição de bens e serviços locais, não existindo uma exigência sobre o valor mínimo de Conteúdo Local (CL), por se tratar da fase inicial de implantação [1]. A Política de Conteúdo Local (PCL) foi evoluindo e na 5ª e 6ª rodada, onde ocorreu uma exigência mínima para as fases de exploração e desenvolvimento da produção através do Programa Exploratório Mínimo (PEM) [4]. É válido ressaltar que em 2003, ano que acontecia a 5ª rodada de licitação, o Governo Federal instituiu através do Decreto nº 4.925, o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional fornecedora de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis na implantação de projetos de investimentos no setor de petróleo e gás no Brasil e no Exterior [8].

Com a evolução da política de Conteúdo Local, a partir da 7ª rodada ficou estabelecida a exigência de comprovação do CL por meio de certificados emitidos por entidades credenciadas pela ANP, o que fez com que surgisse a necessidade de fiscalização, onde a ANP exige dos concessionários o envio trimestral do relatório de certificação, nele deverá ser indicado os valores com as aquisições locais certificadas e os gastos com bens e serviços estrangeiros, podendo assim ficar passíveis de multas as empresas que não respeitarem os limites mínimos de CL [6].

Em 2012, foi lançado o primeiro edital do Programa Inova Petro, o qual corresponde a uma iniciativa conjunta da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com apoio técnico da PETROBRAS, com o objetivo de fomentar projetos que contemplem pesquisa, desenvolvimento, engenharia, absorção tecnológica, produção e comercialização de produtos, processos e/ou serviços inovadores [3]. A figura abaixo aborda os principais acontecimentos relacionados à PCL no Brasil.

Figura 1 - Principais acontecimentos relacionados com o Conteúdo Local no Brasil



Fonte: Waeger¹², 2016.

As tabelas abaixo apresentam os percentuais médios de exigência da 7ª a 13ª rodadas de licitações ANP em blocos terrestres e marítimos, respectivamente.

Tabela 1. Percentuais de Exigência de Conteúdo Local Médio nas Rodadas de Licitações em Blocos Terrestres

Rodadas / ano	Fase de Exploração (%)	Fase de Desenvolvimento (%)
7ª / (2005)	79	85
9ª / (2007)	80	85
10ª / (2008)	79	84
11ª / (2013)	75	84
12ª / (2013)	74	84
13ª / (2015)	75	81

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Waeger¹², 2016.

Tabela 2. Percentuais de Exigência de Conteúdo Local Médio nas Rodadas de Licitações em Blocos Marítimos

Rodadas / ano	Fase de Exploração (%)	Fase de Desenvolvimento (%)
7ª / (2005)	54	65
9ª / (2007)	55	66
11ª / (2013)	38	62
13ª / (2015)	37	55

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Waeger¹², 2016.

No ano de 2017, com a instabilidade econômica que o Brasil vem enfrentando, incluindo a queda no preço dos barris de petróleo no mercado internacional aliado a fatores políticos, acarretou na avaliação mais rígida dos prazos para recuperação do mercado e melhoria da situação atual [7].

Diante da situação supracitada, foram implantadas mudanças no mercado de petróleo e gás, como, a desobrigação da Petrobras na exploração do pré-sal e os novos percentuais de conteúdo local [9], os quais foram anunciados pelo ministro Fernando Coelho Filho, após reunião com representantes do Ministério da Fazenda, da Casa Civil, do Planejamento, e de Indústria, Comércio Exterior e Serviços, valendo para os leilões previstos em setembro deste ano, os quais correspondem a 14ª (décima quarta) rodada de licitações e 3ª (terceira) rodada do pré-sal, os novos percentuais são [10]:

- Mínimo de 50% para exploração e produção em terra;
- Mínimo de 18% para exploração em áreas marinhas com mais de 100m de profundidade;
- Mínimo de 25% para construção de poço;
- Mínimo de 40% para sistema de coleta e escoamento;
- Mínimo de 25% para UEP (Unidade Estacionária de Produção).

Nas diversas reuniões que ocorreram na Câmara dos Deputados para a apresentação das novas regras houve resistência por parte de alguns deputados e também pelos representantes dos fornecedores e dos serviços de mão de obra da indústria brasileira da área de petróleo e gás [2]. O presidente executivo da ABIMAQ, José Velloso Dias Cardoso, fez críticas à redução de conteúdo local no próximo leilão do pré-sal, pois, para o mesmo a nova política não faz distinção entre bens e serviços. Além disso, a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) fez um alerta quanto ao risco de desemprego por conta da quebra do conteúdo local. A indústria concorda que a política de conteúdo local deve ser revista, da melhor maneira, a qual para eles seria a não definição de índices globais, e sim de índices específicos para o setor de serviços e para a aquisição de bens. Todavia, na listagem do governo há valores globais para todos os setores na PCL [11].

Conclusões

O acompanhamento das mudanças do setor regulatório de petróleo e gás é extremamente importante, pois as mesmas impactam diretamente nos próximos passos a serem dados no mercado, principalmente no momento em que o Brasil sinaliza a retomada no ritmo de rodadas de licitações.

O Conteúdo Local só vai poder ser cumprido se houver boas políticas públicas em relação ao ensino acadêmico e em qualificação dos empresários, tendo sua inserção de forma flexível, podendo assim desempenhar um papel real de incentivo ao desenvolvimento industrial do país.

Também será preciso levar em conta os investimentos feitos pelo setor industrial brasileiro e os ganhos obtidos, e claro que devem ser analisados os sobrecustos, multas, atrasos e a dificuldade no cumprimento dos contratos, o que implica na necessidade de uma ampliação no quadro de acompanhamento da ANP em todo o processo, principalmente no que competem as certificações e fiscalização.

Todavia, a implantação de políticas pertinentes necessita de cautela, pois será preciso criar requisitos que possam ser cumpridos, os quais não coloquem em risco a segurança das operações desse segmento. Tais procedimentos levam tempo e demandam confiança das concessionárias nos fornecedores locais.

Por isso, existe a necessidade de uma revisão na Política de Conteúdo Local, pois caso a ANP venha a renunciar ao cumprimento dos percentuais mínimos exigidos nas licitações, devido à falta de fornecedores qualificados no país ou por total abertura no direito de exploração e produção de petróleo, sem que aja um incentivo ao desenvolvimento de inovação e novas tecnologias para que a indústria possa atender as demandas do setor petrolífero, tal política terá falhado.

Referências Bibliográficas

[1] BRASIL. ANP. **Nota Técnica CCL nº19 de 17 de Setembro de 2015**. Apresenta a apuração dos compromissos de conteúdo local por rodada. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/Notas_Tecnicas/Nota_19_2015.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

[2] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Discussões sobre exigência de conteúdo local na exploração de gás e petróleo marcam comissão geral**. 2017. 2 min e 37 seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kp3PNrp90Mo>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

[3] FINEP. **Programa Inova Petro**. 2012. 3 min e 06 seg. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2GtnAlfgfuY>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

[4] MARTÍNEZ, D. C. P. **A Política de Conteúdo Local e as decisões de investimento no Brasil**. 2014. 118 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

[5] NETO, A. P. F. **Uma Análise Econômica das Mudanças Regulatórias no Setor de Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11045/Marco%20Regulat%C3%B3rio%20Petr%C3%B3leo_Antonio%20Ferreira.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 abr. 2017.

[6] NUNES, C. B. M. P. **Descumprimento da cláusula de conteúdo local por parte do concessionário: sanções impostas pela ANP**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte,

2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/direitoenergia/article/view/4233/3469>> Acesso em : 19 abr. 2017.

[7] PLANALTO. **Estímulo ao investimento da indústria de óleo e gás**. 2017. 1min e 47 seg. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=o-NEfTCIbd8>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

[8] QUINTANS, L. C. P. **Direito do Petróleo-Conteúdo Local: A evolução do Modelo de Contrato e o Conteúdo Local nas atividades de E&P no Brasil**. Rio de Janeiro: IBP – Maria Augusta Delgado, 2010.

[9] SEBRAE. O Crescimento do Mercado Offshore e as Expectativas com a OTC 2017. **Relatório de Inteligência Petróleo e Gás**. Rio de Janeiro. Fev-Mar. 2017. Disponível em: <<https://www.sebraeinteligenciasetorial.com.br/produtos/relatorios-de-inteligencia/o-crescimento-do-mercado-offshore-e-as-expectativas-com-a-otc-2017/58e2611337a6ad1800ab523a>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

[10] SEBRAE. Rodadas de Licitações de P&G: Panorama até 2019. **Relatório de Inteligência Petróleo e Gás**. Rio de Janeiro. Abr. 2017. Disponível em: <<https://www.sebraeinteligenciasetorial.com.br/produtos/relatorios-de-inteligencia/rodadas-de-licitacoes-de-pandg:-panorama-ate-2019/5908b1c437a6ad1800ab53b7>> Acesso em: 03 mai. 2017.

[11] SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE (SINAVAL). Disponível em: <<http://sinaval.org.br/2017/05/politica-industrial-x-conteudo-local/>> Acesso em: 03 mai. 2017.

[12] WAEGER, L. et al. **Custos e benefícios da atual política de conteúdo local**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo, 2016. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/11/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo_Local-final.pdf> Acesso em: 09 jun. 2017.