



**POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL (PCL) DO SETOR
PETROLÍFERO BRASILEIRO**

“A produtividade não é tudo, mas, no longo prazo, é quase tudo. A capacidade de um país em melhorar o padrão de vida de sua população ao longo do tempo depende quase que inteiramente em sua capacidade de incrementar o seu produto por trabalhador.”

PAUL KRUGMAN

Cesar Costa Alves de Mattos

Consultor Legislativo da Área IX

Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico e Economia
internacional

ESTUDO

2023

© 2023 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

RESUMO EXECUTIVO

O objetivo desse estudo é avaliar a chamada política de conteúdo local (PCL) da cadeia de fornecedores do segmento de petróleo e gás.

Apresentamos as visões da teoria econômica contra e a favor de políticas desse tipo. No caso da visão a favor elencamos as condições nas quais a moderna teoria econômica indica que tal tipo de política pode gerar efeitos positivos sobre o bem-estar considerando a métrica da produtividade da economia. Sumariamos a experiência internacional e brasileira de PCL no setor.

A conclusão principal é que a PCL brasileira atual segue a visão antiga de “substituição de importações” e não a visão mais moderna de fomento à produtividade e promoção das exportações.

Uma revisão profunda da PCL brasileira é desejável, eventualmente sua total eliminação.

Palavras-chave: política de conteúdo local, produtividade, promoção de exportações, substituição de importações

SUMÁRIO

1 -	INTRODUÇÃO	5
2 -	POLÍTICA DE CONTEÚDO NACIONAL (PCL): SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES X PRODUTIVIDADE	5
3 -	POLÍTICA DE CONTEÚDO NACIONAL EM PETRÓLEO E GÁS INTERNACIONAL	11
4 -	A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL EM PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL	13
5 -	POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL FORA DA PCL	21
6 -	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22

1 - INTRODUÇÃO

O objetivo desse Estudo é analisar a política de conteúdo nacional (PCL) para fornecedores no setor de óleo e gás.

A seção 2 analisa brevemente as visões dos economistas sobre este tipo de política. Parte de uma experiência histórica de políticas baseadas na chamada “substituição de importações” para chegar em duas visões distintas, mais modernas, sobre o papel do Estado no esforço de desenvolvimento: livre mercado sem intervenção por meio de política setorial ou promoção da produtividade visando incremento da competitividade externa. Nesse último caso, avaliamos como se encaixam as políticas de conteúdo local em geral.

Fazemos uma síntese da PCL no setor de petróleo e gás em outros países, especialmente a principal referência, a Noruega, na seção 3. Na seção 4 apresentamos a evolução PCL no setor de petróleo e gás no Brasil. A seção 5 mostra outras políticas de desenvolvimento específicas para o setor de óleo e gás no Brasil e a seção 6 conclui o estudo.

2 - POLÍTICA DE CONTEÚDO NACIONAL (PCL): SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES X PRODUTIVIDADE

A política de conteúdo nacional (PCL), seja no setor petróleo, seja em qualquer outro, constitui um dos vários instrumentos de política de desenvolvimento setorial, ou política industrial quando aplicada a este segmento, orientada pelo Estado. Este último escolhe (*pick*) os segmentos (*the winners*) que considera mais relevantes para o desenvolvimento do país e lhes confere tratamento diferenciado. É a chamada política de “escolher os vencedores” (*pick the winners*)¹.

E cada vez mais a avaliação de se um dado tipo de política é positiva para o desenvolvimento considera o efeito sobre a produtividade do país. De fato, a frase do Nobel

¹ No Brasil utilizou-se muito do termo “campeões nacionais” em lugar de “vencedores”. Apesar de incluir todo tipo de política setorial, essa ideia de campeões ficou particularmente associada à política de desembolsos do BNDES. Ver em Guedes (2019) “A POLÍTICA DOS CAMPEÕES NACIONAIS APLICADA NO BRASIL E SUA IMPLEMENTAÇÃO POR MEIO DO BNDES NO PERÍODO 2004-2014”. Tese de Doutorado UFSC. Mariana Guedes. <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/214631/PCLM0337-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>

em economia Paul Krugman² reproduzida acima constitui um entendimento compartilhado por praticamente todos os economistas.

Sendo assim, na análise sobre a PCL como política de desenvolvimento setorial, caberia considerar como métrica fundamental o seu efeito sobre a produtividade não apenas do setor de petróleo e gás, como dos outros setores.

A política de conteúdo nacional, por construção, substitui importações de uma determinada parcela dos insumos utilizados por produção nacional. O modelo de desenvolvimento verificado entre as décadas de 30 e 80, não apenas o brasileiro, mas de vários outros países latino-americanos, se baseou nessa ideia de substituir importações para se desenvolver.

O foco, porém, não era o de incrementar a produtividade, mas aumentar a produção industrial do país a qualquer custo. As regras de “similar nacional” dos arts. 17 a 21 do Decreto-Lei nº 37/1966, por exemplo, dão uma ideia sobre como funcionava um dos pilares desse tipo de política. Todo o bem considerado similar a um nacional que fosse importado teria uma tarifa de importação majorada em relação aos bens sem similar a um produto nacional.

Ao final da década de 80 e início dos anos 90, a política de substituição de importações foi sendo cada vez mais questionada. A busca de se tornar uma economia autárquica internalizando no país toda a cadeia produtiva foi demonstrando ter um custo alto em termos de produtividade, o que contribuiu para uma redução consistente das taxas de crescimento econômicas em relação aos períodos anteriores.

Com algum risco de simplificação, pode-se afirmar que nos últimos 30 anos se discutem duas visões distintas sobre este tipo de política de desenvolvimento. Primeiro, a visão de que o ideal é deixar funcionar o livre mercado, sem intervenção de política pública, especialmente evitando a proteção da indústria nacional em relação ao exterior. Nesse sentido, o Estado não deveria realizar políticas setoriais de exceção, mas apenas políticas horizontais que afetassem todo o setor produtivo, melhorando o “ambiente de negócios” em geral. Por exemplo, em lugar de dar um incentivo fiscal para um setor, caberia ao Estado realizar uma reforma tributária que torne mais racionais e menos onerosos os tributos para

² Blog do Banco Mundial (*Productivity for prosperity: 'In the long run, it is almost everything'* (worldbank.org) sobre produtividade.

todos os setores. “Confiar no mercado” aqui seria sinônimo de confiar nas sinalizações que os preços relativos resultantes das leis de oferta e demanda proveem para o investimento.

Em artigo recente, Pedro Cavalcanti e Renato Fragelli³ destacam que este tipo de política setorial não gera efeitos permanentes na economia, mas apenas distorções na alocação de recursos. O caso de sucesso mais citado da Coreia do Sul, por exemplo, seria mais resultado da revolução educacional havida no país do que das políticas de desenvolvimento setoriais adotadas.

Cavalcanti e Fragelli destacam as quatro políticas adotadas para fomentar o setor naval que nunca funcionaram. Foram vários estaleiros instalados, mas nenhum deles com a escala mínima necessária para alcançar competitividade internacional. Um componente importante da política foi justamente “*a necessidade de se comprar 65% dos componentes domesticamente, quando os fornecedores nacionais não tinham capacidade para tal*”, tendo como resultado “*sucessivos atrasos em cronogramas, uma burocracia infernal, e custos elevados que inviabilizaram a produção doméstica*”.

A questão importante é que reduzir barreiras às importações é usualmente positivo para a produtividade. Hay (2015)⁴ mostra que a liberalização das importações no Brasil entre o final da década de 80 e a primeira metade da década de 90 gerou grandes ganhos na produtividade total dos fatores. Lisboa, Menezes e Schor (2010)⁵ confirmam que há uma relação positiva entre a redução da tarifa de importações de insumos e o crescimento da produtividade no Brasil. Como o conteúdo nacional é uma proteção até mais forte que aquela feita via tarifa, sua relação com a produtividade também deve ser negativa.

De qualquer forma, a OCDE⁶ afirma que, a despeito da evidencia de relação negativa entre políticas de conteúdo nacional e o desenvolvimento econômico, tem havido aumento substancial no uso de tais medidas no mundo. Desde a crise financeira de 2008/2009 foram adicionadas 145 novas políticas de conteúdo local no mundo, o que estaria distorcendo o comércio de bens intermediários, afetando negativamente as cadeias globais de valor. A

³Política industrial: razões para o ceticismo | Opinião | Valor Econômico (globo.com). Em 19/08/2021.

⁴ Hay, D.: *The post 1990 Brazilian Trade Liberalization and the Performance of Large Manufacturing Firms: Productivity, Market Share and Profits. Discussion Paper 70* IPEA, 2015. Microsoft Word - td0523.doc (ipea.gov.br)

⁵ Marcos B. Lisboa Naercio A. Menezes Filho Adriana Schor: *The effects of trade liberalization on productivity growth in Brazil: competition or technology?* Revista Brasileira de Economia. 64 (3). Sept 2010.

⁶ Local content requirements - OECD

despeito da OCDE reconhecer que as políticas de conteúdo local, de fato, “*podem ajudar os governos com certos objetivos de curto prazo, eles solapam a competitividade de longo prazo*”, sendo que “*ineficiências geradas em outros setores devido aos requerimentos de conteúdo local na verdade reduzem o crescimento do emprego e as oportunidades para alcançar economias de escala, destruindo os objetivos originais da política.....este processo ao final e ao cabo destrói as oportunidades de crescimento e inovação que viriam de uma economia mais dinâmica*”.

Ademais, a obrigatoriedade de conteúdo nacional pode desestimular o investimento estrangeiro direto pois o aumento de custo que pode ser gerado caso os insumos importados sejam mais baratos que os nacionais pode simplesmente comprometer o valor presente do investimento.

A segunda visão defende que há espaço sim para políticas industriais de desenvolvimento, mas esta deve ser orientada para promover exportações com base em incremento da produtividade.

Krugman (1984)⁷ mostra que, com retornos crescentes de escala, a proteção das importações pode ser um instrumento de aumento de produtividade e promoção das exportações. Amsden (2001)⁸ defende que a proteção implementada pelas economias asiáticas, baseadas na promoção de exportações, permitiu que indústrias se tornassem internacionalmente competitivas.

A ideia é que o crescimento de tais setores geraria efeitos de transbordamento (externalidades positivas) para o resto, na forma de aprimoramento tecnológico por exemplo. Como o mercado não precifica estes efeitos, caberia à intervenção do governo fazê-lo via política setorial que almejaria distorcer essa sinalização em favor do investimento no setor tido como “vencedor” ou “campeão” de forma a ampliar a produtividade do país.

Cavalcanti e Fragelli (2021), acima citados, apontam que não é o critério de maximizar tais transbordamentos que rege, na prática, a escolha dos campeões, pois as políticas de desenvolvimento brasileiras teriam sido concebidas sem qualquer foco na produtividade, sendo “*motivadas por uma aliança espúria entre lobbies privados, que buscam a renda fácil gerada por*

⁷ Krugman, Paul. 1984. Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale. In *Monopolistic Competition and International Trade*, ed. Henryk Kierzkowski, 180–193. New York: Oxford University Press.

⁸ Amsden, Alice H. 2001. *The Rise of “the Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.

proteção e subsídios”. Ou seja, na mesma linha da teoria da captura de Stigler (1971)⁹ que afirma que a regulação de um setor é usualmente imposta não pelos seus efeitos positivos sobre o bem-estar, mas sim para favorecer os interesses do próprio setor, entre eles a proteção contra a concorrência externa.

De qualquer forma, dentro dessa formulação das políticas de desenvolvimento que resgatam um potencial papel positivo para a proteção à indústria nacional, o importante não é simplesmente substituir importações e aumentar a produção local, mas fazê-lo incrementando a produtividade de forma a se tornar capaz de exportar os produtos alvo em um momento futuro. Ou seja, de ambos os lados do debate atual, contra e pró-intervenção, a métrica da produtividade se mantém incólume.

Sendo assim, essa segunda visão mais positiva sobre políticas protecionistas apresenta diferenças em relação às políticas mais clássicas de substituição de importações. Uma distinção chave é que mesmo os defensores da PCL, dentro dessa visão mais moderna de política industrial de desenvolvimento, indicam que ela tem que ser temporária, devendo ser gradualmente reduzida, conforme a maturação e o desenvolvimento do setor produtivo local¹⁰.

Note-se que a necessidade de uma PCL *per se* indica que os prestadores de serviços locais não seriam, pelo menos no curto prazo, os mais eficientes a fornecer os bens e serviços. Isto implica que o custo da tecnologia local, no momento, é maior do que aquele das empresas estrangeiras. Assim, pela perspectiva da produtividade, a única razão para aceitar custos mais elevados no curto prazo é considerá-los como um investimento em que se espera um processo de aprendizado (*learning by doing*) das empresas locais para fazerem melhor no futuro. Assim, se as PCLs, de fato, induzirem às empresas locais escalarem a sua produtividade, poderão justificar o sacrifício presente. E o fato de as PCLs serem

⁹ Stigler, G.: *The Bell Journal of Economics and Management Science* Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971).

¹⁰ Almeida (2015) remete à ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Relatório de Acompanhamento Setorial de Equipamentos de Produção de Petróleo Offshore (EPO). Brasília, ABDI, 55 p, 2012); CEBRI (CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - CEBRI. Desenvolvimento da Indústria Brasileira em Contexto de Crise Internacional: avaliando estratégias. Rio de Janeiro. 2012.); CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Política de Conteúdo Local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre evolução do instrumento e a percepção das 125 empresas investidoras e produtoras de bens. Brasília, Confederação Nacional de Indústria (CNI), 2012); TORDO ET AL. (TORDO, S. et al. Local Content Policies in the oil and Gas Sector. Washington: The World Bank. 2013) TORDO ET AL. (TORDO, S.; ANOUTI, Y. Local Content Policies in the Oil and Gas Sector: Case Studies. World Bank Publication. Washington. 2013 Disponível em: . Acesso em 05 de setembro de 2014).

temporárias, por si só, também proverá os incentivos para que as empresas beneficiárias envidem esforços para serem mais produtivas e sobrevivam.

A PCL, antes de tudo, deve ser, conforme Almeida (2015)¹¹, com base em texto do BNDES (2009)¹², um exercício de “*seleção de empresas locais competitivas, capazes de atuar no mercado internacional*”. Ou seja, nem todas as empresas locais beneficiárias do programa serão exitosas. Na verdade, provavelmente, a maioria não o será. A PCL deve ser desenhada de forma a se transformar em um mecanismo de “revelação” ou “descoberta” das empresas mais eficientes. Essa “revelação” ocorrerá de forma muito simples: estarão “reveladas” as empresas que “passarem no teste do mercado”, continuando a sua atividade ao final como fornecedoras, agora de forma voluntária, dos bens e serviços mesmo após a remoção da proteção¹³.

De fato, a temporariedade da PCL está estritamente associada à questão de incentivos, que é chave em qualquer política de desenvolvimento. Caso contrário, como destaca Almeida com base em Heum et al (2011), “*há o risco de que a indústria para-petroleira local consuma parte da riqueza do petróleo em vez de agregar valor a ela*”.

Se for necessário estender indefinidamente a proteção é porque o objetivo de incrementar a produtividade de forma a atingir padrão internacional e exportar não está sendo alcançado, o que indica ser melhor remover a política.

Assim, se quisermos uma PCL que privilegia a produtividade, ela deve ser temporária. Mais importante ainda, os beneficiários devem acreditar que ela será realmente temporária e não deslocar seus recursos escassos do esforço para serem mais produtivos para a arena de *lobby* que vise a prolongar a PCL.

Nesse sentido, é preciso que o governo estabeleça um compromisso crível de que irá remover a PCL no prazo considerado, o que, em geral, depende do ambiente institucional. Para firmar tal compromisso, os critérios sobre o que representa o sucesso ou o insucesso

¹¹ Almeida, R.F.: Políticas de Conteúdo Local e Setor Para-Petroleiro: Uma Análise Comparativa entre Brasil e Noruega. Dissertação de Mestrado Coppe- UFRJ. 2015.

¹² BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO – BNDES. Relatório III --- Desenvolvimento da cadeia produtiva de petróleo e gás e investimentos em E&P. São Paulo: Bain & Company/ Tozzini Freire Advogados, 2009.

¹³ Ver HEUM, P.; KASANDE, R.; EKERN, O.; NYOMBI, A. Policy and Regulatory Framework to Enhance local content. Yardsticks and Best Practices. Working Paper n. 02/11. SNF project n. 1286. Institute for Research in Economics and Business Administration, Bergen, 2011.

da PCL têm que ser claros, de preferência medidos em termos de geração ou incremento das exportações do produto ou serviço.

3 - POLÍTICA DE CONTEÚDO NACIONAL EM PETRÓLEO E GÁS INTERNACIONAL

O uso de políticas industriais no setor de petróleo e gás como ferramenta de apoio ao crescimento econômico não é uma experiência inédita.

Segundo Almeida (2015), já no início dos anos 1970, Noruega e Reino Unido adotaram PCLs. Conforme Heum et al. (2011), a Noruega teria sido *“um dos países mais bem-sucedidos no que se refere à captura das receitas do petróleo por intermédio de políticas de conteúdo local”*, o que se derivou de *“uma combinação de boas instituições, da existência de uma indústria naval razoavelmente desenvolvida e de uma janela de oportunidade representada pela alta dos preços do petróleo e do nacionalismo árabe da década de 1970”*. Esta combinação não se encontra presente para o Brasil atualmente.

Os níveis de conteúdo local exigidos inicialmente na Noruega, no entanto, foram *“fruto de um processo de negociação prévio com as empresas estrangeiras, sabendo de antemão seus planos para a aquisição de produtos e serviços locais”* e não impostos de cima para baixo.

De qualquer forma, a “preferência” por locais foi evoluindo para uma “exigência” nos processos de licitação, ou seja, o grau de protecionismo foi aumentando em determinado momento da experiência norueguesa. As empresas candidatas deveriam apresentar como requisito do processo licitatório um plano de exploração do bloco que deveria adaptar-se à estrutura de negócios das empresas fornecedoras norueguesas, sendo este um dos critérios de julgamento para a seleção da empresa.

A Noruega também adotou os chamados *“Goodwill Agreements”* (GAs) entre 1977 e 1980, dando acesso preferencial aos novos blocos de concessão para as empresas petrolíferas que investissem de maneira mais intensiva em P&D com pesquisadores noruegueses e em instituições norueguesas. Quanto mais “estratégica” fosse considerada a tecnologia e quanto maior fosse o investimento, maiores eram as chances de acesso dessa empresa aos blocos licitados. Apesar de a meta dos GAs ser mais próxima da métrica “produtividade”, o objetivo dos GAs, segundo Almeida (2015), não foi atingido, gerando *“um complexo e burocrático modelo de gestão trabalho-intensivo”*.

Nesse contexto, a Noruega adotou no início dos anos 80 a NORSOK, que seria, conforme Almeida (2015) “*uma ruptura institucional com a praxis protecionista do sistema de concessão e a política tecnológica dos Goodwill Agreements*”. A NORSOK representou “*um programa de colaboração entre o governo, as empresas petrolíferas e os principais fornecedores para substituir o antigo regime tecnológico por um novo, com procedimentos mais eficientes em termos de custos*” e “*implicou em uma mudança de postura do governo, que passou de uma política ativa e intervencionista para uma política mais passiva, que buscava ligar os vários agentes da indústria em vez de ditar a eles condições. Na prática, tanto as empresas de petróleo quanto seus principais fornecedores passaram a desfrutar de maior liberdade para a escolha de conceitos tecnológicos, subfornecedores, localização das bases e sede*”.

Uma observação importante aqui é que a Noruega nunca adotou índices mínimos legais de conteúdo local.

No Reino Unido, o foco foi a promoção de fornecedores com alto valor agregado, com a implementação de políticas de apoio ao processo de capacitação do parque fornecedor por intermédio da transferência de tecnologias, tendo sido encorajada a criação de *joint ventures* com empresas estrangeiras para facilitar a transferência de conhecimento e *know-how*. Com a entrada do Reino Unido para a União Europeia, a PCL mudou de foco e passou a privilegiar o apoio às empresas nacionais para competirem no mercado externo.

No México, a partir de 2015, com a primeira rodada de licitações em águas profundas, foram estabelecidas exigências de percentuais mínimos de conteúdo local às empresas vencedoras dos leilões, que devem alcançar para as etapas de exploração e de desenvolvimento juntas um mínimo de 35% de conteúdo nacional.

A Nigéria, em 2010, também introduziu uma PCL com exigências de percentuais mínimos a serem atingidos com metas e preferências nacionais no recrutamento, treinamento e promoção de trabalhadores nigerianos de 100% em posições juniores e intermediárias e de 95% em posições gerenciais, além de equipamentos e serviços considerados como estratégicos pelo governo.

No Cazaquistão, 70% dos postos de trabalho nos setores de alta gerência devem estar compostos por trabalhadores nacionais. As exigências de conteúdo local mínimo na contratação de empresas privadas são de 82,5% em serviços e de 11% em bens.

Em Angola, foram reservadas certas categorias de compras para empresas angolanas, incluindo logística, *catering*, teste de pressão para tanques de armazenamento e dutos e um regime semicompetitivo para algumas categorias de despesas, onde a participação de empresas fornecedoras estrangeiras está sujeita à formação de *joint ventures* com empresas angolanas. Há exigência de contratação mínima de trabalhadores locais de 70%, com obrigação de atividades de formação destes.

4 - A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL EM PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL

Mesmo sem uma PCL explícita do governo, a Petrobras, na década de 1970, na linha da política de substituição de importações, usou o seu sistema de credenciamento de fornecedores como barreira de entrada a estrangeiros. A participação do conteúdo local de materiais, equipamentos e serviços fornecidos para a Petrobras chegou a quase 90% no final dos anos 1980, conforme Almeida (2015).

A autora destaca três linhas de ação da Petrobras para implementar a sua própria PCL até meados dos anos 90: projetos conjuntos com empresas brasileiras e estrangeiras para transferência de *know-how*; criação de uma associação de fabricantes de equipamentos (ABDIB) com o objetivo de difundir normas de qualidade; e a elaboração de um sistema de pré-qualificação de fornecedores.

O resultado dessa política foi típico da substituição de importações: aumento da capacidade de produção de fornecedores locais, mas sem preocupação com a eficiência de longo prazo, a inovação tecnológica e a modernização gerencial.

O governo brasileiro, desde a primeira rodada de licitações em 1999, incentiva maiores percentuais de Conteúdo Local. Mas, somente a partir de 2003, na 5ª Rodada de Licitações, foi que a Agência Nacional de Petróleo (ANP) passou a efetivamente exigir limites mínimos de conteúdo local. Essa política foi sofrendo mudanças desde então. Em 2005, na 7ª Rodada de Licitações, foram estabelecidos percentuais de conteúdo local a serem atingidos nas fases de Exploração e Desenvolvimento como critério no julgamento das propostas, devendo estar nos limites mínimos estabelecidos em edital.

Em 2010, foi incluída na Lei nº 9.478/97, dispositivo que atribui ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) (inciso X do art. 2º) a competência de propor ao

Presidente da República políticas para “*induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção*”.

Almeida (2015) apresenta um quadro síntese da evolução da PCL no Brasil.

Quadro 1 – Evolução dos Requisitos Mínimos de Conteúdo Local nas Rodas de Licitação de Campos de Óleo e Gás no Brasil

Tabela 2: Evolução das requisitos mínimos de conteúdo local no decorrer das rodadas de licitação brasileiras.

Rodada		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1* PARTILHA	12	
Ano		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	mai/2013	out/2013	nov/2013	
Requisito Mínimo de Conteúdo Local	Fase de Exploração	Nenhum				30% para blocos tipo A*		37% para águas profundas e águas rasas até 100 milhões						37% para águas profundas e ultraprofundas	70% para blocos onshore
	Fase de Desenvolvimento	Nenhum				50% para blocos tipo B	70% para blocos tipo C	51% para águas rasas até 100 milhões						55% para águas profundas e ultraprofundas (módulos com o primeiro óleo até 2021)	77% para blocos onshore
						30% para blocos do tipo A	60% para blocos do tipo B	55% para águas profundas e águas rasas até 100 milhões						59% para águas profundas e ultraprofundas (módulos com o primeiro óleo até 2022)	
						70% para blocos do tipo C		63% para águas rasas até 100 milhões							
								77% para blocos onshore							

Fonte: Elaboração própria baseado em dados da ANP (2013)

Fonte: Almeida (2015).

Vale destacar o incremento da burocracia resultante da maior complexidade da PCL descrito por Almeida (2015). Com a regulamentação do Sistema de Certificação de Conteúdo Local, em 2007, a comprovação da realização de investimentos locais passa a ser feita pela obtenção de Certificados de Conteúdo Local, emitidos por entidades certificadoras de conteúdo local devidamente credenciadas pela ANP. Assim, as concessionárias passaram a exigir que seus fornecedores de bens e serviços certificassem seus respectivos produtos e contratos de prestação de serviços. A ANP passou a exigir também que os concessionários enviassem trimestralmente relatórios de investimento, indicando os gastos com aquisições locais, devidamente certificadas, e gastos estrangeiros. As certificadoras de Conteúdo Local, por sua vez, são igualmente obrigadas a enviar trimestralmente para a ANP relatório indicando todos os certificados emitidos, quem foram os fornecedores demandantes e qual o concessionário destinatário do certificado.

Com tais regras, as empresas passaram a ter que detalhar todos os bens e serviços nacionais usados em suas atividades. Para cada item, as companhias têm que oferecer um percentual de conteúdo local, conforme o valor máximo e mínimo aplicado pela ANP nos editais das rodadas.

Segundo a avaliação da autora, comparando as PCLs do país com a Noruega “*o Brasil apresenta aparato institucional mais burocrático e legislação sobrespecificada, enquanto a Noruega possui maior flexibilidade no tocante às instituições e à legislação*”.

As empresas brasileiras deste segmento são licenciadoras de tecnologias de empresas líderes internacionais, quando não filiais de empresas multinacionais, ocupando os segmentos de menor complexidade tecnológica, sendo os produtos e serviços de maior complexidade importados de fornecedores internacionais. Em linhas gerais, a engenharia básica permaneceu a cargo das grandes empresas internacionais.

É interessante a descrição para o caso concreto da construção da primeira plataforma semissubmersível inteiramente construída no Brasil (P-51) pela Rolls-Royce, Nuovo Pignone e consórcio entre a Keppel Fels e Technip realizada por Silva (2009)¹⁴. Segundo Silva (2009), “*o projeto, que teve 70% de conteúdo local, não apresentou uma aprendizagem de nível avançado para as empresas participantes, salvo para a operadora nacional. A importação de equipamentos críticos e a realização de atividades de planejamento nas sedes estrangeiras das empresas que já dispunham do know-how para realização do projeto impediram que as empresas subcontratadas se beneficiassem aprendizado tecnológico significativo*”.

Outro exercício empírico foi realizado por Prochnik (2013)¹⁵, citado por Almeida (2015), com uma pesquisa de campo em 16 empresas do setor de Instrumentação e Controle de Processos (ICP) fornecedoras locais da Petrobras. Conclui, no mesmo sentido, que a PCL brasileira não incentiva o aumento da competitividade das empresas locais neste setor, havendo a divisão do trabalho entre os componentes de menor valor tecnológico nacionais e a importação dos componentes de maior conteúdo tecnológico.

¹⁴ SILVA, C. Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. 2009. 302 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Unicamp, São Paulo.

¹⁵ PROCHNIK, V. A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás: o caso dos fornecedores de equipamentos de instrumentação e automação. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. 2013.

A visão de BNDES (2009) e Araújo et al (2012)¹⁶, reportadas por Almeida (2015), é de que as PCLs brasileiras têm se mostrado insuficientes no sentido de promover a transferência de tecnologia às empresas nacionais, não havendo ainda qualquer tipo de monitoramento dos resultados atingidos para eventuais revisões.

Diferente do desempenho da cadeia de fornecedores, a Petrobras encontra-se numa posição de liderança no mercado internacional, sobretudo em P&D, sendo que, em 2010, era responsável por 22% do total do petróleo extraído em águas profundas e ultraprofundas no mundo, e ocupava a posição de maior operadora *offshore* de equipamentos submarinos e de plataformas flutuantes de produção. A atividade inovadora da empresa cresceu passando de uma média anual de 26 patentes depositadas no Brasil, na década de 80, para 65, na década de 90 e 94 na década posterior, conforme dados do IPEA, 2010. Parte desse resultado teria ocorrido pela adoção do Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas (PROCAP) pela empresa.

O problema seria a inconsistência desse desempenho com a busca efetivada pela PCL brasileira. Como destaca Almeida (2015) *“na maior parte dos casos, os fornecedores locais não detêm porte financeiro e capacitação tecnológica, assim, para a Petrobras, torna-se desvantajoso estabelecer acordos de cooperação tecnológica com estes fornecedores, posto que isto acarretaria em riscos e custos elevados.”*

Estudo realizado pela ONIP (2010)¹⁷ mostrou vários sobrecustos gerados pela PCL brasileira, que atingiu 70% em alguns produtos da cadeia, como trocadores de calor e flanges. Cerca de 76% das empresas focadas no setor de óleo e gás concentravam sua atuação no mercado local, sem competitividade externa.

O Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP)¹⁸ apontou o problema da excessiva abrangência da PCL para desenvolver a produção nacional, uma característica também peculiar a uma lógica de substituição de importações. A falta de seletividade da política não focada nos segmentos que se revelassem mais competitivos seria o pecado original da PCL brasileira.

¹⁶ ARAÚJO, B.; MENDES, A.; COSTA, R. Perspectivas para o desenvolvimento industrial e tecnológico na cadeia de fornecedores de bens e serviços relacionados ao setor de P&G. In: BNDES 60 anos - Perspectivas Setoriais. BNDES. 2012.

¹⁷ Agenda de Competitividade da Cadeia Produtiva de Óleo e Gás Offshore no Brasil. Rio de Janeiro, 2010.

¹⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS - IBP. Informações Estatísticas de Indústria. Disponível em: <http://200.189.102.61/siee>.

E o foco da PCL brasileira no antigo paradigma de substituição de importações com prioridade à produção local a qualquer custo, e não à produtividade, torna aquela inconsistência do desempenho da Petrobras e de grande parte da cadeia local de fornecedores ainda maior. O foco em competitividade para exportações é nenhum.

A Resolução da ANP nº 19/13 ainda atualizou o critério e procedimentos da Resolução 36/07 para a execução do processo de certificação, incluindo a cartilha de conteúdo local com três estágios. Como descreve Almeida (2015), *“o primeiro é a execução de um contrato entre a empresa certificadora e a parte contratante. No máximo de 30 dias, a empresa certificadora submete à ANP a informação das atividades relacionadas aos bens, incluindo aqueles de uso temporário, serviços, sistemas, subsistemas e conjuntos de sistemas, formando o objeto da certificação de conteúdo local. Posteriormente, a ANP submete um código de identificação para a empresa certificadora. No terceiro estágio, a certificação de CL é executada. Essa etapa inclui a coleta de informação desde a origem de todos os elementos utilizados no processo e o cálculo do CL de acordo com a metodologia estabelecida na cartilha. Depois de completar o procedimento de valoração, a empresa certificadora emite um “certificado de conteúdo local”, válido por 4 anos, o qual contém o percentual de CL para a fabricação dos bens finais, serviços, sistemas e subsistemas. A documentação relacionada com o procedimento de certificação é completada e a empresa (operadora responsável) certificadora mantém um arquivo permanente de todos os certificados emitidos.”*

Estudo da CNI (2014)¹⁹ avaliou os impactos da burocracia na PCL brasileira. Concluiu-se que o processo atual de certificação é tão burocrático e oneroso que inviabiliza projetos de investimento no setor. Destacou ainda que os requerimentos burocráticos não diferenciam pequenas e grandes empresas, sendo que o eventual aumento esperado das atividades em terra, com projetos menores, pode ser severamente comprometido. Ademais, demandariam um grande incremento de empresas certificadoras e funcionários, o que drena recursos da produção para a regulação da PCL.

Concretamente, a CNI calculou que projetos que seriam atrativos no cenário de referência com preços superiores a US\$ 64,21/barril passavam, considerando os *“impactos potenciais da PCL, sobrecusto e atraso”*, a ser viáveis apenas com o preço do petróleo superior a US\$ 80/barril.

¹⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Política de Conteúdo Local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre evolução do instrumento e a percepção das 125 empresas investidoras e produtoras de bens. Brasília, Confederação Nacional de Indústria (CNI), 2012.

Ao aumento da complexidade regulatória gerada pela PCL brasileira seguiu-se uma maior fiscalização com multiplicação das multas por descumprimento dos compromissos de conteúdo local, o que aumentou o questionamento acerca da funcionalidade da PCL brasileira. Conforme Almeida (2015), “entre 2011 e 2016, foram aplicadas 110 multas, totalizando pouco mais de R\$ 570 milhões”, sendo que a Petrobras arcou com aproximadamente 62% desse valor.

Foi estruturada uma gradação de multas nos editais que compreendem advertência, multa e suspensão temporária do direito de participar de futuras licitações para obtenção de novas concessões entre 6 e 60 meses.

Os critérios das multas são proporcionais ao valor descumprido desde a sétima rodada:

- i) se o percentual de conteúdo local descumprido for inferior a 65% do valor oferecido, a multa é de 60% sobre o valor do conteúdo local descumprido; e
- ii) se o percentual de conteúdo local descumprido for igual ou superior a 65% do valor oferecido, a multa será crescente, partindo de 60% e atingindo 100% do valor do conteúdo local oferecido, caso o percentual descumprido seja de 100%.

Ou seja, em lugar de destinar escassos recursos aos investimentos, as empresas de exploração e produção de petróleo e gás passam a dedicar suas energias para o *compliance* regulatório da PCL, um claro desperdício.

Essa situação levou a que o Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016, criasse o Programa de Estimulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR)²⁰ com o objetivo de fomentar “*iniciativas e.. investimentos que contribuam para elevar a competitividade de fornecedores no Brasil; estimular a engenharia nacional; promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos; ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzindo no Brasil; ampliar o nível de Conteúdo Local (CL) dos fornecedores já instalados; e, estimular a criação de empresas de base tecnológica*”. Ou seja, em tese, o foco da PCL brasileira passaria a ser mais voltado para o

²⁰<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/competitividade-industrial/pedefor>

aprimoramento tecnológico da cadeia, mais em linha com uma política de desenvolvimento industrial mais moderna.

O PEDEFOR ainda criou as Unidades de Conteúdo Local (UCL), que são consideradas como o montante de investimentos realizados por uma operadora em atividades estratégicas, que podem ser utilizados como comprovante de cumprimento dos compromissos da PCL.

Os bens, serviços e sistemas considerados como de caráter estratégico pelo PEDEFOR foram os seguintes: a) Engenharia desenvolvida localmente; b) Desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; c) Elevado potencial de geração de empregos qualificados; e d) Promoção de exportações.

Conforme Nota Técnica da SECAP do Ministério da Fazenda²¹, com o PEDEFOR, foram eliminadas as exigências de conteúdo local por itens e subitens, que chegavam a conter até 96 itens com percentuais específicos e necessidade de comprovação um a um por meio de notas fiscais e certificação por entidades credenciadas. Foi também suprimido o requisito de conteúdo local como critério de pontuação dos leilões, reduzindo as multas por descumprimento.

A SECAP destaca ainda que a migração para um regime de compromissos globais fez extinguir o mecanismo de *waiver*, que consistia na possibilidade de isenção do cumprimento de obrigação de conteúdo local quando da inexistência de fornecedor local, sobrepreço e prazo de entrega excessivos em relação ao congênere estrangeiro e de tecnologia indisponível.

O Decreto nº 10.087, de 2018, conhecido como “Revogação”, no entanto, revogou o PEDEFOR. Como o PEDEFOR representava um arranjo de governança na direção da flexibilização e simplificação da PCL, este talvez não tenha sido um passo adequado para aprimorar este tipo de política, assumindo que ela deva continuar. De fato, o PEDEFOR sinalizou uma transição de uma PCL burocrática e totalmente baseada em uma regulação de “comando e controle” para algo mais próximo ao que seria uma “regulação de incentivos”, mais flexível e moderna. Ademais, o PEDEFOR trouxe uma maior institucionalização da discussão entre os setores público e privado sobre os efeitos da PCL, o que resultou em

²¹ SEI nº 19/2019/COGEP/SUENE/SECAP/FAZENDA-ME

instrumento mais transparente de ação para todas as partes envolvidas. Considerando que a PCL permanecerá, o PEDEFOR nos pareceu um avanço.

Entendendo que uma PCL se faça necessária, determinar o nível adequado de intervenção governamental é complexo com diferentes atividades requerendo distintos tipos de intervenção, podendo não haver sinal de preços claros para orientar as escolhas do governo.

Na verdade, este é um dos grandes problemas das políticas de desenvolvimento industrial baseadas em comando e controle: na ausência de sinais de preços, como definir o nível de conteúdo local ideal, tanto real quanto potencial, em cada ponto no tempo. A natural assimetria de informação do regulador quanto a isso é agravada pelo fato que, se houver este “ideal”, ele certamente varia ao longo do ciclo de vida do setor petrolífero. Como destacado por Almeida (2015), como *“os campos passam por fases de exploração, desenvolvimento e produção e, posto que, os insumos utilizados nessas fases são bastante distintos, a extensão e natureza do conteúdo local também se modificam ao longo do tempo e das etapas de produção”*.

Nesse contexto, entendemos que, tanto na visão de que não deve haver PCL quanto na de que ela deve ser voltada para incrementar a produtividade (como no caso de buscar competitividade nas exportações), a PCL atual é completamente disfuncional.

A SECAP (2019) aponta que, a depender das condições de mercado, percentuais mínimos precisam ser alterados com tempestividade suficiente para garantir a atratividade nos leilões.

Na verdade, a SECAP (2019) aponta uma importante disfuncionalidade dos índices que fazem parte dos lances nas licitações: houve típico comportamento oportunista com participantes superestimando suas capacidades de cumprimento para posteriormente buscar renegociações com isenções. Ou seja, há comportamentos oportunistas nas licitações, recaindo a escolha do processo licitatório não nos mais eficientes, mas nos mais bem posicionados politicamente para renegociar.

Os objetivos muito genéricos e sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados comprometem a existência de critérios objetivos para a sua (desejável) revisão. Em particular, não se faz qualquer avaliação de se os custos da PCL são

justificáveis frente aos supostos benefícios auferidos. Se não há como medir se está dando certo ou não, a tendência é seguir a política sem ajustes.

Nesse sentido, a PCL brasileira “*equivale a assumir a imutabilidade dos cenários tecnológico, econômico e geopolítico por décadas*”, abrindo mão da flexibilidade e agilidade necessárias para evoluir e corrigir os rumos da PCL.

5 - POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL FORA DA PCL

Já há políticas específicas para o setor de petróleo e gás no Brasil.

Primeiro, o Regime Aduaneiro Especial para a Indústria do Petróleo (REPETRO)²² da Lei nº 13.586/2017, que permite a importação de equipamentos específicos para serem utilizados diretamente nas atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, sem a incidência dos tributos federais – Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). A ideia aqui é desonerar o empresário no momento de maior incerteza sobre o que se pode extrair de fato de petróleo e gás da área licitada.

A Resolução nº119 de 24 de janeiro de 2008 da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) do Rio de Janeiro prevê a redução da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para bens utilizados na fase de produção de petróleo e gás natural²³.

O Decreto nº 4.925/03²⁴ criou o PROMINP (Programa de Promoção da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), com o intuito de fortalecer a indústria nacional de bens e serviços. O PROMINP inclui políticas de treinamento de mão-de-obra qualificada, promoção de novas tecnologias industriais que gerem maior produtividade, inclusão de pequenas empresas na cadeia de petróleo e gás e apoio a mecanismos alternativos de financiamento.

Em síntese, não se pode dizer que o setor de petróleo e gás esteja órfão de políticas de apoio governamentais sem a PCL. Na verdade, a própria Petrobras, empresa estatal com

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113586.htm

²³ <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=158444>

²⁴ <https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/98035/decreto-4925-03>

controle da União, já constitui, em si, forte intervenção do Estado no domínio econômico do setor.

Caberia indagar se estas políticas já não cumprem de forma satisfatória os objetivos da PCL brasileira.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PCL brasileira, na forma que se encontra, constitui um fóssil que voltou à vida após viver a era da “substituição de importações” de forma mais ou menos velada por meio da política de contratação de fornecedores da Petrobrás.

Desde a primeira rodada de licitações de áreas para exploração de petróleo em 1999 já havia uma política de preferência ao conteúdo local que foi ficando cada vez mais forte, detalhada e burocrática ao longo do tempo. Pior, esta maior força e burocratização da PCL também significou um reforço do paradigma “substituição de importações” e não a busca da produtividade e maior competitividade dos fornecedores.

A ideia que a política tem que ser temporária para servir de “trampolim” à promoção da eficiência futura dos fornecedores é totalmente alheia à forma de implementação atual da PCL brasileira.

A inclusão do conteúdo local como parte do lance nas licitações elevou significativamente a importância da PCL no setor petróleo.

A única tentativa de reversão deste processo de complexificação e de mergulho nas águas da substituição de importações foi o PEDEFOR, que acabou sendo revogado na esteira do “Revogaço” em 2019. Ou seja, uma corrente de medidas de simplificação do aparato regulatório brasileiro acabou por revogar uma medida que buscou simplificar e flexibilizar a onerosa PCL brasileira. Um contrassenso.

Mesmo para os que defendem que não se deve deixar o desenvolvimento da cadeia de fornecedores do setor de petróleo e gás totalmente entregue ao mercado, sem qualquer intervenção, a ideia de que cabe definir um percentual de produção local a qualquer preço não encontra respaldo na visão mais moderna sobre política de desenvolvimento industrial.

Na realidade, neste novo paradigma também é fundamental que se definam critérios para avaliar se a PCL tem sido exitosa ou não e não apenas medir se o conteúdo nacional foi cumprido ou não. E esta análise do resultado regulatório deve ser uma constante assim como em outras políticas públicas.

Nesse contexto, é possível que se chegue à conclusão, na avaliação de desempenho da política, que poucas empresas ou mesmo nenhuma passe no “teste do mercado externo”. Daí que pode haver pelo menos alguma convergência *ex-post* entre as visões pró-política de desenvolvimento industrial e pró-livre mercado: ficando evidente que a PCL não é capaz de induzir um conjunto de empresas nacionais a escalar a sua eficiência e permitir um incremento da produtividade do país, torna-se melhor remover a política setorial. Afinal, a produtividade, como dito por Krugman, é quase tudo.

A grande dificuldade aqui é realmente se obter um compromisso crível *ex-ante* de que na evidência do insucesso da PCL vai se conseguir removê-la. A tendência desse tipo de política é se eternizar, pois são poucos que se beneficiam muito dela, e por isso estão dispostos a fazer muito lobby para perpetuá-la, enquanto o custo é pulverizado sobre muitos em todo o resto da sociedade. Pode-se acabar investindo mais nesse lobby de prorrogação indefinida da benesse do que na eficiência do negócio, um típico resultado de *rent-seeking*.

Essa constatação é que muitas vezes reforça a convicção de vários economistas em favor da visão pró-mercado. Mesmo aceitando que política de desenvolvimento industrial é potencialmente positiva, não se acredita que o país tenha instituições que garantam *ex-post* o cumprimento das metas estabelecidas *ex-ante*. Nessa terceira visão de linha mais “institucionalista”, como em Acemoglu e Robinson (2012)²⁵, o formulador deve reconhecer que não será capaz de reverter políticas como a PCL depois de iniciadas.

Enfim, faz todo o sentido se pensar em uma revisão mais profunda da PCL brasileira, incluindo, eventualmente, sua total eliminação.

²⁵ Acemoglu, Daron, and James A Robinson. 2012. [Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty](#) (1st). 1st ed. New York: Crown