

**ESTÍMULOS À INDÚSTRIA NACIONAL NOS CONTRATOS DE
CONCESSÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE
PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO BRASIL:
CONCEITOS E MECANISMOS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS**

**STIMULUS TO LOCAL SUPPLIERS IN EXPLORATION &
PRODUCTION CONCESSIONS: THE BRAZILIAN EXPERIENCE**

DANIEL CLEVERSON PEDROSO

JOSÉ GUILHERME DE SOUZA MOREIRA

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO

A Lei do Petróleo, de 1997, estabeleceu como funções da Agência Nacional do Petróleo (ANP) a implementação, na sua área de competência, da política energética nacional. Os princípios da política energética nacional incluem a preservação do interesse nacional, a promoção e ampliação do mercado de trabalho, da livre concorrência e a ampliação da competitividade do Brasil no mercado internacional.

A ANP iniciou, então uma série de ações destinadas a cumprir, na sua esfera de atuação, os objetivos definidos pela lei. Estas ações incluíram a realização de estudos para diagnosticar a capacidade e competitividade dos fornecedores locais e a inclusão, nos contratos de concessão de cláusulas visando estimular o desenvolvimento dos fornecedores locais e garantir a igualdade de tratamento, por parte dos novos concessionários, dos fornecedores locais e estrangeiros.

Sob uma visão histórica, o desenvolvimento destas ações, bem como os aperfeiçoamentos possibilitados pela gestão dos contratos de concessão atingiram seus objetivos. Os resultados obtidos até o momento indicam que as ações realizadas são uma ferramenta válida e efetiva no estímulo ao desenvolvimento dos fornecedores locais.

Introdução

Após a flexibilização do monopólio e a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), os primeiros contratos de concessão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no país - assinados com a Petrobras, em 1998, conhecido como Rodada Zero -, não continham cláusulas que visassem garantir compras mínimas de fornecedores brasileiros. Apesar de não existir na lei do petróleo orientação ou determinação relativa ao conteúdo local nas concessões de atividades de exploração e produção de petróleo e gás, a mesma Lei estabeleceu como finalidade da ANP, em suas atividades de poder concedente e regulador, a implementação - na sua área de competência - da política energética nacional. Os princípios da política energética nacional, estabelecidos na mesma Lei, incluem: a preservação do interesse nacional, a promoção e ampliação do mercado de trabalho, da livre concorrência e a ampliação da competitividade do Brasil no mercado internacional. Assim, quando da realização da Primeira Rodada de Licitações, que efetivamente marcaria a flexibilização do monopólio nas atividades de exploração, um intenso debate ocorreu na ANP, envolvendo sua diretoria e áreas técnicas, sobre eventuais mecanismos para propiciar aos fornecedores brasileiros condições de competir e vencer no grande mercado que estava prestes a se formar. Esse debate originou-se do reconhecimento de que, tão importantes quanto os empregos e renda gerada pela atividade-fim (a produção de petróleo e gás), o país deveria beneficiar-se também da instalação e manutenção da grande cadeia de fornecedores que caracteriza a indústria do petróleo e gás. Este posicionamento diferiu das demais agências reguladoras ANEEL e ANATEL, criadas na mesma época, que não incluíram mecanismos de incentivo aos fornecedores nacionais em seus contratos de concessão..

A ANP contratou, ainda em 1998, um extenso estudo objetivando definir possíveis incentivos às concessionárias para adquirirem bens e equipamentos no mercado nacional. Desta forma, na Primeira Rodada de Licitações foi criado um mecanismo de consideração da oferta de conteúdo local mínimo como parte integrante da avaliação das ofertas, sendo estas ofertas incluídas nos contratos de concessão como obrigações dos concessionários. Este mecanismo de fomento evoluiu ao longo das demais rodadas de licitações, aprimorando-se os conceitos de bens de produção nacional e de serviços prestados no Brasil, culminando com a inclusão na Quinta Rodada de Licitações, em 2003, dos conteúdos mínimos obrigatórios e da oferta de conteúdos locais para atividades específicas.

Petrobras – Índice de nacionalização de bens e serviços

A Petrobras foi o agente fundamental para o desenvolvimento do parque nacional supridor de materiais, equipamentos e serviços especializados ao setor de petróleo e gás natural. Suas demandas propiciaram o surgimento de fornecedores locais altamente especializados, tornando o Brasil num dos poucos países com produção de petróleo significativa capazes de suprir localmente um elevado percentual dos bens e serviços utilizados neste setor.

Detentora do monopólio da União, a Petrobras manteve por duas décadas o foco de seus investimentos em refino e transportes. Com os choques do petróleo na década de 70, as atividades começaram a ser centradas em E&P, principalmente com as descobertas na Bacia de Campos. Estas novas descobertas e as perspectivas da auto-suficiência resultam hoje num planejamento estratégico que prevê, para o período 2003-07, manter 85% dos investimentos (US\$ 34,3 bilhões) no Brasil e 65% em E&P. A Figura 1 apresenta o histórico da aquisição de materiais e equipamentos no país executados pela Petrobras até meados da década passada e os ciclos da empresa no abastecimento e em E&P.

Pode-se observar na Figura 1 que na época de criação da Petrobras (1954) o índice de nacionalização era de 10%, principalmente para compras no país de “parafusos, chumbadores e

peças similares” às refinarias da Bahia e de Cubatão. Sendo a única empresa responsável pelo desenvolvimento do setor petróleo, a Petrobras assumia o papel de aplicação da política governamental para capacitação da indústria e formação de mão-de-obra específica nacional. Assim, vinte e cinco anos depois da constituição da Petrobras, em 1979, o índice de materiais e equipamentos adquiridos no Brasil atingia 84%.

A partir de 1974, as descobertas da bacia de Campos (Garoupa, Badejo, Namorado, Cherne, Enchova) trouxeram novos desafios. A Petrobras passava para uma era de grande compradora de produtos e serviços ligados às atividades *offshore*. Esta repentina guinada para as atividades *offshore* impactou as compras no Brasil, provocando grande redução na participação de bens e serviços, atingindo apenas 52% em 1980. As novas demandas geradas pelas atividades *offshore* trouxeram um novo processo de aprendizagem e conseqüências excelentes para os fornecedores locais que se adaptavam. Com a abertura do mercado brasileiro às importações, ocorrida na década de 90, e a necessidade de bens e serviços que demandam contínua evolução tecnológica, o patamar de “conteúdo local” retornou ao nível dos 80%, mantendo-se até então

Como decorrência das atividades da Petrobras - em suas compras de materiais, equipamentos e utilização de serviços que demandam mãos-de-obra especializadas, relacionadas principalmente às atividades em mar - pode-se citar a capacitação de fabricantes brasileiros dos módulos de plantas de processo, os equipamentos para a indústria eletro-eletrônica e mecânica e a grande capacitação local em serviços de engenharia e montagem industrial.

Mesmo após a criação da ANP, a Petrobras não deixou de ser o principal ator na geração de competências e tecnologias locais para o setor. O novo arranjo institucional com a presença de novos agentes no setor, desde pequenas empresas até as gigantes mundiais do setor, trouxe novas perspectivas à indústria do petróleo e à sociedade.

Mecanismos de estímulo (estudo PUC-RJ)

Um novo paradigma foi lançado com a Lei do Petróleo (1997). Com ele, as atividades econômicas do O&G passaram da fase do monopólio, ao da livre concorrência, trazendo muitas mudanças e um marco regulador exercido pela ANP. Sendo mais uma componente nesta estrutura que se montava, a ANP, e tendo como atribuições estimular o desenvolvimento competitivo dos fornecedores locais, procurou-se conhecer e mapear o setor para futuras ações. Neste contexto a ANP contratou a PUC-RJ com o objetivo de “identificar e propor mecanismos de estímulo às concessionárias de petróleo a adquirirem equipamentos, materiais e serviços no mercado nacional”.

O estudo da PUC teve como objetivos:

- análise de tendências tecnológicas e uma avaliação dos impactos na demanda por materiais, equipamentos e serviços;
- as principais formas de apoio do governo federal ao desenvolvimento da competitividade das empresas nacionais;
- a experiência internacional (Reino Unido, Noruega, Canadá e Austrália);
- a avaliação sumária da competitividade do parque supridor nacional de bens e serviços; e
- as perspectivas dos principais materiais, equipamentos e serviços.

Após análise da competitividade e da participação do parque supridor nacional na demanda por bens e serviços, o diagnóstico resultou nas seguintes conclusões:

- o Brasil possui um parque empresarial extenso, com décadas de experiência no suprimento de bens e serviços ao setor petróleo e com capacidade competitiva potencial estimada (1998) em 60% (em valor), se tomado como exemplo um sistema flutuante de produção;
- há tendência das operadoras internacionais preferirem utilizar seus fornecedores tradicionais.

- há necessidade de se assegurar à oportunidade para que as empresas nacionais apresentem propostas e concorram ao suprimento de bens e serviços para as futuras operadoras dos blocos a serem licitados, em igualdade de condições com proponentes estrangeiros.
- os baixos preços do petróleo (à época) não permitiam a utilização de bens e serviços com baixa competitividade;
- o País atravessa o processo de transição de uma operadora única, a Petrobras, para a situação de várias operadoras em regime de competição; a história evidencia a capacidade de adaptação das empresas nacionais às novas realidades e recomenda a adoção de um modelo flexível;
- há necessidade de se minimizar a intervenção do Estado nesse tema, apostando no potencial da cooperação entre as empresas operadoras e fornecedoras nacionais para o aumento da competitividade de todas e na iniciativa de cada uma das empresas em empreender ações para desenvolver sua própria competitividade;
- a importância da informação e do conhecimento para o aumento da competitividade empresarial é, cada vez mais, evidenciada;
- há necessidade, também, de atuação nos fatores mais estruturais da competitividade como a infra-estrutura econômica, o financiamento, a regulação e o apoio governamental ao desenvolvimento da informação e do conhecimento.

O estudo propunha, então, a implantação de uma “rede de ações” com três áreas principais:

- Critérios para inserção no Edital de licitação dos blocos e as Cláusulas específicas do tema constantes nos Contratos de Concessão - determinar a operadora a dar efetiva oportunidade de participação do parque nacional em suas aquisições de bens e serviços.
- A criação de uma Instituição Mobilizadora - agregando operadoras, fornecedores de bens e serviços e outras organizações com o objetivo de simplificar, padronizar e facilitar as interfaces entre as empresas, como um fórum para a cooperação.
- A geração de Fatores da Competitividade – conjunto de ações de responsabilidade do governo, da ANP e das próprias empresas propiciando a competitividade no setor.

Não sendo objetivo deste artigo desenvolver as três redes de ações propostas, podem-se porém destacar alguns Fatores de Competitividade, vis-à-vis as desvantagens dos fornecedores brasileiros como seus encargos trabalhistas, custos dos financiamentos, precariedade da infra-estrutura portuária e rodoviária, economicidade de energia e matérias-primas, aspectos tecnológicos, fiscais e normativos, e capacitação da mão-de-obra. Uma das ações efetivas foi a criação da Instituição Mobilizadora, em maio de 1999 - Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) - entidade não-governamental, de direito privado, sem fins lucrativos, envolvendo todos os segmentos que atuam no setor de petróleo e gás - justamente com os objetivos sugeridos pelo estudo. A ANP participou ativamente da criação da ONIP, sendo uma das sócias mantenedoras da instituição. A ONIP tem prestado relevantes serviços na promoção da plena utilização do potencial das empresas instaladas no País, no fornecimento, em bases competitivas, de bens e serviços para o setor de petróleo e gás.

O estudo recomendou também outras ações de caráter estrutural a cargo do governo federal, como a ampliação da oferta e acesso às linhas de financiamento e redução das taxas de juros, reforma tributária, abolição dos impostos em cascata como o CPMF, PIS e COFINS, etc. Outras responsabilidades ficariam aplicadas às empresas, como a formação e treinamento de recursos humanos, implantação de sistemas da qualidade e desenvolvimento tecnológico etc.

Paralelamente, têm-se os Fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico do MCT, trabalhando em parceria com as empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do país, sendo o CTPetro o fundo setorial do petróleo e gás natural - previsto na lei do

Petróleo, artigo 49: “A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição: ...vinte e cinco por cento ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo”.

A seguir, serão descritas as ações realizadas no sentido de inserir, nos Contratos de Concessão, cláusulas específicas destinadas a estimular as empresas concessionárias a realizar suas aquisições de bens e serviços junto a fornecedores locais.

Base para os critérios de estímulos à indústria nacional

A semente da inclusão de estímulos aos investimentos à indústria do petróleo nos contratos de concessão foi lançada no estudo da PUC-RJ. Dado ao caráter inovador, pioneiro e complexo, as recomendações foram baseadas na experiência de outros países, considerando as especificidades nacionais.

Procurando beneficiar novas oportunidades de negócios e garantir a presença de bens e serviços locais, o estudo propunha a criação de mecanismos para inserção do Conteúdo Local no Edital de licitação e nos Contratos de Concessão, tendo como critérios:

- Critério 1 - Previsão de **aquisição de materiais, equipamentos e serviços** para as fases de exploração e a de desenvolvimento da produção, separadamente. A perspectiva da faixa para lances das concessionárias na fase de exploração era entre 35% a 60%; e entre 40% a 70% na fase de desenvolvimento da produção. O peso proposto na avaliação das ofertas para o primeiro critério era de 10%.
- Critério 2 - Previsão de **contratação de projetos de engenharia básica e executiva** na fase de desenvolvimento da produção. A faixa prevista de lances para o segundo critério se situava entre 50% e 100%. O peso proposto pelo estudo na avaliação das ofertas neste critério era de 5%.
- Critério 3 - Previsão do **volume de investimentos em desenvolvimento tecnológico** a ser realizado tanto na fase do desenvolvimento da produção, quanto o da própria produção. A faixa de lances esperada para o terceiro critério era entre 0,2% e 0,6%. O peso proposto para investimentos em P&D era de 5% da nota final.

Verifica-se que a percentagem total era de 20% para o conteúdo local; i. é, 10% para os bens e serviços na fase de exploração e do desenvolvimento da produção; 5% para os projetos de engenharia básica e executiva, e 5% para investimentos em P&D na fase de desenvolvimento da produção e da produção propriamente dita. O complemento (80%) ficaria dividido entre o bônus de assinatura (lance mínimo para obtenção da concessão) e o programa exploratório mínimo (PEM).

Além dos pesos para os Conteúdos Locais, o estudo citou a necessidade de incluir no contrato de concessão a previsão de monitoramento, destinado a:

- Assegurar a oportunidade de concorrência aos fornecedores nacionais: O concessionário deveria dar oportunidades idênticas às empresas nacionais, não impedindo a participação do parque nacional de bens e serviços ao acesso às informações, revisões de especificações, de prazos etc.
- Avaliação anual de desempenho do concessionário: Os concessionários teriam a obrigação de enviar à Agência a lista de aquisições de materiais, equipamentos e serviços, indicando o percentual de aquisição e contratação no País; o volume e percentual em relação a receita bruta dos investimentos em P&D, inclusive autorizando a divulgação das informações.
- Envolvimento de fornecedores e *main-contractors* no processo: O concessionário deveria envolver também seus contratados no mesmo critério exigidos das operadoras.

- Penalidades: A Agência preveria multas e penalidades pelo não cumprimento das cláusulas do contrato, principalmente para os mecanismos de estímulos ao conteúdo local, inclusive proibir a participação da concessionária inadimplente e suas coligadas em processo licitatórios do governo.
- Mobilização da operadora: Obrigar os operadores a se comprometer a participar de programas e projetos conjuntos com outras empresas do setor a fim de aumentar a competitividade do parque nacional de bens e serviços.

Para rodadas posteriores, os critérios deveriam ter ajustes considerados a evolução da indústria nacional, ao desenvolvimento das empresas locais e a adaptação das concessionárias no cumprimento das obrigações contratuais.

A ANP inseriu mecanismos similares aos propostos no estudo original em seus Contratos de Concessão e vem aprimorando, desde então, a sua utilização, conforme descrito a seguir.

Crítérios de estímulos à indústria nacional nos primeiros Contratos de Concessão

Conforme determinado na Lei do Petróleo, os primeiros contratos de concessão foram assinados com a Petrobras, conhecidos como "Rodada Zero". Embora não contivessem cláusulas para garantir compras mínimas de fornecedores brasileiros - incluídas somente na Primeira Rodada - este modelo de contrato serviu de base para os contratos posteriores.

Como conseqüências das propostas do estudo da PUC, foi introduzido na Primeira Rodada de Licitações, em 1999, o peso de 15% na licitação, para os compromissos espontâneos com fornecedores locais como parte da oferta pelo bloco, sendo os 85% restantes da nota atribuídos à oferta de bônus de assinatura (valor em dinheiro oferecido pelo bloco). Os 15% foram divididos em 3% para a fase de exploração e 12% para a etapa de desenvolvimento. Ou seja, as ofertas passaram a ser constituída de 3 fatores: o Conteúdo Local para a fase de exploração, o Conteúdo Local para a etapa de desenvolvimento e o Bônus de Assinatura. As ofertas vencedoras passaram a ser incluída como obrigações nos Contratos de Concessão.

Tal arranjo foi possível em função da Lei do Petróleo prever, no artigo 41, que a ANP poderia utilizar, além do bônus de assinatura, outros fatores objetivos no julgamento da licitação. Criou-se, assim, um mecanismo adequado de incentivos às compras locais por parte das novas empresas participantes das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no País.

Dentre os critérios de conteúdo local da licitação o maior peso foi dado ao comprometimento com fornecedores locais na etapa de desenvolvimento da produção, considerando-se que, apesar de se tratar de um investimento de grande risco (poucos contratos atingirão a etapa de desenvolvimento), é nessa fase que os grandes investimentos são realizados na indústria do petróleo.

Evolução dos conceitos de fornecedor local nos contratos de concessão

Embora os contratos de concessão da "Rodada 0" não fossem específicos quanto ao conteúdo local, ele continha a determinação de que o tratamento entre os fornecedores locais e estrangeiros deveria ser igualitário, por consequência o concessionário daria preferência ao fornecedor nacional em caso de igualdade de qualidade e preço, item descrito no contrato de concessão:

"...o Concessionário dará preferência à contratação de serviços no País, desde que disponíveis em condições de preço, prazo e qualidade comparável aos do mercado internacional".

19.2.2 Para garantir igual oportunidade aos prestadores de serviços nacionais, o Concessionário deverá adotar os seguintes procedimentos:

- a) as mesmas especificações deverão ser dadas a todos os prestadores selecionados para o suprimento dos serviços requeridos, inclusive em língua portuguesa para os prestadores locais;
- b) a todos os prestadores selecionados para participar do suprimento dos serviços, sejam nacionais, sejam estrangeiros, deverá ser dado prazo igual e adequado, tanto para a apresentação da proposta quanto para a prestação do serviço.

Com finalidade de manter o conhecimento e a tecnologia sob domínio de fornecedores brasileiros, cláusulas específicas favorecendo a realização de projetos de engenharia no Brasil foram inseridas na ocasião da primeira rodada de licitações, definindo-se:

“Fornecedor Brasileiro” significa (i) com relação a qualquer vendedor ou fornecedor de ativos, bens e serviços, uma Pessoa constituída sob as leis brasileiras cujos bens vendidos ou fornecidos tenham sido produzidos no Brasil ou cujos serviços vendidos ou fornecidos tenham sido realizados em território nacional, e (ii) com relação a empregados, qualquer indivíduo que seja um cidadão brasileiro.

O Contrato de Concessão previu, também, a obrigatoriedade do estabelecimento, por parte dos concessionários, de especificações técnicas que não inibissem a participação de fornecedores locais:

“Fornecedores Brasileiros de Serviços e Conteúdo Local Mínimo”.

19.3. O Concessionário se compromete a dar oportunidade a Fornecedores Brasileiros de apresentar propostas para o fornecimento de serviços relativos às Operações aqui previstas, com o objetivo de maximizar o conteúdo brasileiro de tais serviços, sujeitos a disponibilidade em condições semelhantes de preço, prazo e qualidade. O Concessionário se compromete a:

- (a) incluir Fornecedores Brasileiros em sua lista de fornecedores de serviços que tenham capacidade de fornecer dentro de parâmetros de qualidade adequados;
- (b) preparar especificações que sejam apropriadas ao uso pretendido, em português ou inglês, de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo, de forma que a participação brasileira não seja restrita, inibida ou impedida;
- (c) assegurar a todos os fornecedores igualdade de tratamento na obtenção de informações e no acesso a revisões de especificações e prazos; e
- (d) estabelecer períodos para cotação de propostas e fornecimento de serviços que sejam compatíveis com as necessidades usuais de cotações e fornecimento de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo e de forma a não excluir potenciais Fornecedores Brasileiros da competição.

As exigências relativas aos compromissos mínimos, assumidas na apresentação de ofertas para a licitação, tornam-se obrigações contratuais:

19.3.1 Além das exigências do parágrafo 19.3, o Concessionário:

- (a) durante a Fase de Exploração, comprará de Fornecedores Brasileiros um montante de bens e serviços de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais na Fase de Exploração seja igual a ____% (____ por cento); e
- (b) durante a Etapa de Desenvolvimento da Produção, para cada Área de Desenvolvimento, caso houver alguma, comprará de Fornecedores Brasileiros um montante de bens e serviços de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais na Etapa de Desenvolvimento da Produção seja igual a ____% (____ por cento).

19.3.2 Para a determinação das Porcentagens dos Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento da Produção, os valores monetários correspondentes às aquisições de serviços junto a Fornecedores Brasileiros, realizadas nos diversos anos, serão atualizados para o último ano, utilizando-se o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas.

No contrato, foram favorecidas algumas atividades específicas, como a realização de serviços de engenharia, visando a estimular a realização destas atividades como fornecedores locais:

19.3.3 Somente para efeito de cálculo das Porcentagens dos Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento da Produção, as despesas correspondentes a Fornecedores Brasileiros para serviços de engenharia ou design de engenharia relativa aos projetos dos seguintes sistemas ou unidades de produção contarão por três vezes o custo real das mesmas:

Campos Marítimos

- *sistemas de escoamento de subsuperfície: engenharia de reservatórios e de poços;*
- *sistemas submarinos de produção (árvore de natal molhada, manifoldes submarinos, linhas flexíveis, risers e outros);*
- *unidades de produção: plataformas fixas, unidades semi-submersíveis, unidades estacionárias de produção e conversão de navios em FPSOs e FSOs;*
- *instalações de convés: plantas de processamento de fluidos, sistemas de tratamento e descarte de efluentes, planta de utilidades e demais instalações; e*
- *sistemas de escoamento de produção (dutos de escoamento de petróleo e gás natural, monobóias e outros).*

Campos Terrestres

- *sistemas de escoamento de subsuperfície: engenharia de reservatórios e de poços;*
- *sistemas de coleta de produção;*
- *estações coletoras de produção;*
- *unidades para tratamento de fluidos para recuperação de petróleo; e*
- *sistemas de escoamento da produção.*

O contrato definiu, ainda, um sistema de multas a serem pagas pelos concessionários caso os compromissos assumidos com aquisições locais não fossem cumpridos:

19.3.4 Caso, ao final da Fase de Exploração ou de qualquer Etapa de Desenvolvimento da Produção, as aquisições de bens e serviços junto a Fornecedores Brasileiros durante tal Fase ou Etapa não atingir a porcentagem pertinente prevista acima, o Concessionário pagará à ANP, dentro de 15 dias da solicitação por parte desta, como danos por tal falta, um montante igual a duas vezes o valor das compras de Fornecedores Brasileiros que teriam sido necessárias para atingir a Porcentagem exigida.

É importante notar que na Primeira Rodada a definição de “produto local” considerava o fornecedor do bem ou serviço como “Fornecedor Brasileiro” simplesmente se ele fosse uma pessoa jurídica constituída no Brasil. A percepção de que a simples existência de uma nota fiscal emitida no País não era suficiente para agregar “conteúdo local” a um bem ou serviço provocou mudanças significativas no edital da Segunda Rodada de licitações. Assim, em 2000, foi inserido um novo conceito de “bem de produção nacional”, estabelecendo-se agregação de valor de no mínimo 60% no país:

1.2.18 “Fornecedor Brasileiro” significa (i) com relação a qualquer vendedor ou fornecedor de ativos, bens e serviços, uma Pessoa constituída sob as leis brasileiras cujos bens vendidos ou fornecidos sejam Bens de Produção Nacional ou cujos serviços não financeiros vendidos ou fornecidos tenham sido realizados em Território Nacional, e (ii) com relação a empregados, qualquer indivíduo que tenha a nacionalidade brasileira.

1.2.5 “Bens de Produção Nacional” significa toda a máquina ou equipamento, inclusive as respectivas partes, peças e componentes de reposição, utilizados nas Operações e que alcancem no mínimo 60% (sessenta por cento) de índice de nacionalização em valor, calculado conforme normas editadas pela ANP.

Condições específicas visando estimular a construção de unidades de produção em estaleiros brasileiros foram inseridas, inclusive contemplando o arrendamento de unidades de empresas estrangeiras:

20.1.1 Somente para efeito de cálculo das Porcentagens de Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento da Produção, contarão por duas vezes o custo real das despesas correspondentes a serviços de análises laboratoriais de rochas e fluidos e a serviços de processamento de dados geológicos e geofísicos executados no Brasil, relativos às Operações.

20.1.2 Somente para efeito de cálculo das Porcentagens de Investimentos Locais na Etapa de Desenvolvimento da Produção contarão por 1,3 (um vírgula três) vezes o custo real das despesas com Fornecedores Brasileiros para aquisição de unidades marítimas de produção e estocagem.

As despesas com serviços de aluguel ou arrendamento mercantil de unidades marítimas de produção e estocagem de petróleo - desde que as unidades tenham sido produzidas no Brasil, mesmo que o aluguel ou arrendamento sejam realizados por empresas sediadas no exterior -, poderão ser computados para efeito de cálculo das Porcentagens de Investimentos Locais na Etapa de Desenvolvimento da Produção, multiplicados pelo fator 1,3 (um vírgula três).

Na Terceira Rodada de licitações, em 2001, a experiência adquirida do gerenciamento dos contratos anteriores permitiu realizar alguns ajustes nas definições de bens de produção nacional (aceitos somente se adquiridos após o início da vigência do contrato de concessão), e a inserção de definição de “Serviço Prestado no Brasil” (aquele que tem valor agregado nacional superior a 80%):

1.2.5 "Bens de Produção Nacional" significa toda máquina ou equipamento, inclusive as respectivas partes, peças e componentes de reposição, utilizados nas Operações, desde que data da nota fiscal de venda emitida por seu fabricante seja posterior à Data de Entrada em Vigor e que, respeitado o disposto no parágrafo 20.1.9, o valor dos materiais e serviços estrangeiros incorporados ao mesmo não exceda a 40% do seu preço consignado na nota fiscal, excluídos, tanto do valor destes materiais e serviços estrangeiros quanto do valor do Bem de Produção, todos os impostos, exceto o imposto de importação.

1.2.40 “Serviço Prestado no Brasil” significa, à exceção dos financeiros, todo o serviço de aluguel, arrendamento mercantil, leasing e assemelhados, utilizados nas Operações, adquiridos direta ou indiretamente junto a empresas constituídas sob as leis brasileiras e que disponham do conhecimento e dos meios adequados aos serviços prestados, desde que, respeitado o disposto no parágrafo 20.1.9, o valor dos materiais e serviços estrangeiros incorporados ao mesmo não exceda a 20% de seu preço de venda, excluídos os impostos.

As cláusulas relativas ao tratamento igualitário a ser dado pelo concessionário em suas aquisições de bens e serviços foram reformuladas, de modo a enfatizar a obrigatoriedade de consultar fornecedores brasileiros nas aquisições relacionadas às operações do contrato, bem como a necessidade de manter especificações técnicas compatíveis com as normalmente utilizadas pelas empresas brasileiras:

“Fornecedores Brasileiros de Bens e Serviços e Conteúdo Local Mínimo”

20.1 O Concessionário, em suas aquisições direcionadas ao atendimento do objeto desse Contrato, para garantir aos Fornecedores Brasileiros, condições amplas e equânimes de concorrência com as demais empresas convidadas a apresentar propostas de venda de bens ou de prestação de serviços, compromete-se a:

- (a) Incluir Fornecedores Brasileiros entre as empresas convidadas a apresentar propostas.*
- (b) Disponibilizar em língua portuguesa ou inglesa as mesmas especificações a todas as empresas convidadas a apresentar propostas, dispondo-se a aceitar especificações equivalentes, desde que dentro dos padrões das Melhores Práticas da Indústria do Petróleo, de forma que a participação de Fornecedores Brasileiros não seja restrita, inibida ou*

impedida, enviando todos os demais documentos e correspondências não-técnicas em língua portuguesa às empresas brasileiras convidadas.

(c) Garantir a todas as empresas convidadas a apresentar propostas, prazo igual e adequado às necessidades do concessionário, tanto para a apresentação de propostas de suprimento, quanto para a produção do bem ou prestação de serviço, de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo e de forma a não excluir potenciais Fornecedores Brasileiros.

(d) Não exigir competências técnicas e certificações adicionais aos Fornecedores Brasileiros além daquelas necessárias à produção do bem ou a prestação do serviço objeto do fornecimento.

(e) A aquisição de bens e serviços fornecidos por Afiliadas está igualmente sujeita aos demais itens desta Cláusula, exceto nos casos de serviços que, de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo, sejam habitualmente realizados por Afiliadas.

(f) Manter-se informado sobre os Fornecedores Brasileiros aptos a oferecer propostas de fornecimento, buscando, sempre que necessário, informações atualizadas sobre esse universo de fornecedores junto a associações ou sindicatos empresariais afins ou entidades de notório conhecimento do assunto.

20.1.1 Além das exigências do parágrafo 20.1, o Concessionário:

(a) Durante a Fase de Exploração, comprará de Fornecedores Brasileiros um montante de bens e serviços de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais na Fase de Exploração seja igual ou superior a ____% (____ por cento); e

(b) Durante a(s) Etapa(s) de Desenvolvimento da Produção, caso haja alguma, comprará de Fornecedores Brasileiros um montante de bens e serviços de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais na Etapa de Desenvolvimento da Produção seja igual ou superior a ____% (____ por cento).

A preferência ao fornecedor brasileiro, em caso de condições equivalentes às apresentadas pelos fornecedores estrangeiros, também foi explicitada:

20.1.8 O Concessionário assegurará preferência à contratação de Fornecedores Brasileiros sempre que suas ofertas apresentem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às de outros fornecedores convidados a apresentar propostas.

Na Quarta Rodada de licitações não foram realizadas modificações ou aperfeiçoamentos no que se refere ao conteúdo local no contrato de concessão.

Mudanças metodológicas e novos critérios a partir da Quinta Rodada de licitações

Até a Quarta Rodada não havia um percentual mínimo obrigatório de aquisição de bens e serviços nacionais; este comprometimento era espontaneamente definido pelas empresas ofertantes no momento do lance para disputa na concessão da licitação. Visando evitar ofertas exageradas, estabeleceram-se limites máximos: 50% na fase de exploração e 70% na etapa de desenvolvimento da produção.

Além do novo modelo de desenho e de licitação de blocos exploratórios, a Quinta Rodada de licitações trouxe novidades metodológicas e novos critérios para a avaliação das ofertas, passando a considerar, além do bônus de assinatura e o conteúdo local, o programa exploratório mínimo (PEM) oferecido pelas empresas.

O bônus de assinatura deixou de ser o principal critério para o julgamento a partir da Quinta Rodada, sendo reduzido de 85% para 30%. Por consequência, a diminuição no peso do bônus de assinatura possibilitou o respectivo aumento do conteúdo local e a inclusão do PEM.

O PEM passou a valer 30% da nota, deixando de ser previamente determinado pela ANP, vindo a ser oferecido pelas empresas em Unidades de Trabalho (UTs). As UTs foram definidas por valores físicos realizados em quilômetros de sísmica 2D, quilômetros quadrados de sísmica 3D, unidades de poços exploratórios, levantamentos aeromagnetométricos, gravimétricos e de geoquímica.

Com relação ao conteúdo local, na Quinta Rodada foi instituído percentual mínimo obrigatórios definido em função do local do bloco e do período do contrato (Tabela 1). Foram também eliminados os tetos máximos válidos até a Quarta Rodada, aceitando-se ofertas até de 100% para as compras de fornecedores locais.

Tabela 1 : Percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local na Quinta Rodada de Licitações

Localização do bloco	Fase de Exploração	Etapa de Desenvolvimento
Águas Profundas (> 400 m)	30%	30%
Águas Rasas (< 400 m)	50%	60%
Terra	70%	70%

O peso de 15% na avaliação das ofertas (3% na fase de exploração e 12% na etapa de desenvolvimento), que vigorou da Primeira a Quarta Rodada, foi alterada, passando o peso na fase de exploração dos antigos 3% para 15%, e o peso na etapa de desenvolvimento de 12% para 25%. Desta forma, o peso total do conteúdo local passou de 15%, das rodadas anteriores, para 40%, na Quinta Rodada. Desta forma o conteúdo local é o critério de maior peso na avaliação das ofertas.

Outro aspecto importante foi à criação de pesos específicos para determinadas operações - escolhidas dentre aquelas que têm maior potencial de geração de empregos e de alavancamento das aquisições locais. Assim, a realização de estudos de geologia e geofísica e a realização dos trabalhos de engenharia de detalhamento receberam pontuação específica a partir da Quinta Rodada de licitações. É importante notar também que estes compromissos com aquisições locais para atividades específicas são complementares e independentes dos valores mínimos obrigatórios listados na Tabela 1.

Assim, conservando os conceitos sobre “bem de produção nacional” novos critérios foram inseridos nos contratos de concessão da Quinta Rodada de licitações, adicionando-se as obrigações para atividades específicas:

20.1.1 Além das exigências do parágrafo 01, o concessionário:

(a) Para cada Bloco integrante da Área de Concessão, durante a Fase de Exploração, comprará de Fornecedores Brasileiros um montante de bens e serviços, de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais seja igual ou superior a ____% (____por cento); e

(b) Para cada parcela da Área de Concessão, que venha a se tornar um Campo, durante a(s) Etapa(s) de Desenvolvimento da Produção, comprará de Fornecedores Brasileiros um montante de bens e serviços, de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais seja, igual ou superior a ____% (____por cento); e

(c) Além das obrigações de que tratam os parágrafos 00 e 00, para cada Bloco integrante da área de Concessão, comprará um montante de bens e serviços em atividades específicas, de forma que a Porcentagem dos Investimentos Locais seja igual ou superior aos valores indicados no ANEXO III – Porcentagens Mínimas de Investimentos Locais Para Atividades Específicas na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento de Produção.

(d) Para a determinação das Porcentagens dos Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento da Produção, os valores monetários correspondentes às

¹ Conceito de “bem de produção nacional” definidos em contratos anteriores, colocados no Parágrafo 0 do contrato da Quinta Rodada de licitações.

aquisições de *Bens e serviços*, realizadas nos diversos anos, serão atualizados para o último ano, utilizando-se o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas.

(e) Somente para efeito de cálculo das Porcentagens dos Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento de Produção de que tratam os parágrafos 00 e 00, serão excluídas as despesas referentes a aquisição de dados geofísicos efetuadas em mar.

No contrato da Terceira Rodada as multas referentes ao não-cumprimento do percentual mínimo foram atenuadas, exclusivamente para o caso de o percentual cumprido ter se aproximado do percentual oferecido, sempre nos casos de percentual oferecido superior a 30%. Esta flexibilização ocorreu visando possibilitar às empresas oferecer maiores percentuais.

Até a Quarta Rodada as multas e penalidades eram devidas sob a parte descumprida em montante proporcional ao dobro do valor das compras de fornecedores brasileiros que teriam sido necessárias para atingir a porcentagem prevista na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento².

Na Quinta Rodada as multas foram escalonadas e dividida em três partes: parcela executada abaixo do mínimo obrigatório, parcela executada entre o mínimo e o ofertado e parcela executada abaixo do mínimo obrigatório e abaixo do mínimo ofertado.

- (a) Porcentagens dos Investimentos Locais na Fase de Exploração ou na Etapa de Desenvolvimento abaixo dos valores mínimos obrigatórios estabelecidos nos parágrafos 0 e 0, a multa será de 50% (cinquenta por cento) do valor dos Bens de Produção Nacional ou dos Serviços Prestados no Brasil, incidente sobre a diferença entre o valor das compras de Fornecedores Brasileiros correspondente às Porcentagens dos Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento previstas nos parágrafos 0 e 0, e aqueles efetivamente realizados na Fase de Exploração ou na Etapa de Desenvolvimento, deduzida a multa aplicada em função do disposto no parágrafo 1.1.1.b.1.*
- (b) Porcentagens dos Investimentos Locais Para Atividades Específicas na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento previstas no ANEXO III – Porcentagens Mínimas dos Investimentos Locais Para Atividades Específicas na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento de Produção, abaixo dos valores mínimos obrigatórios estabelecidos nos parágrafos 0 e 0, a multa será composta por 2 (duas) parcelas:*
 - 1.1.1.b.1 A primeira parcela será de 50% (cinquenta por cento), incidente sobre a diferença entre o valor das compras de Fornecedores Brasileiros correspondentes aos valores previstos nos parágrafos 0 e 0, e aqueles efetivamente realizados na Fase de Exploração ou na Etapa de Desenvolvimento.*
 - 1.1.1.b.2 A segunda parcela será de 20% (vinte por cento), incidente sobre a diferença entre o valor das compras de Fornecedores Brasileiros correspondentes aos percentuais previstos no ANEXO III – Porcentagens Mínimas dos Investimentos Locais para Atividades Específicas na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento de Produção, e aqueles correspondentes aos percentuais previstos nos parágrafos 0 e 0.*

² Assim, para a faixa descumprida entre 30% e 40%, a multa era diminuída para 1,6 vez; quando situada entre 40% e 50% a multa era de 1,2 vez; entre 50% e 60% era de 0,8 vezes; e 0,5% para percentuais superiores a 60%.

- (c) *Porcentagens dos Investimentos Locais para Atividades Específicas na Fase de Exploração ou na Etapa de Desenvolvimento previstos no ANEXO III, acima dos valores mínimos estabelecidos nos parágrafos 0 e 0, e abaixo das Porcentagens Mínimas dos Investimentos Locais para Atividades Específicas na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento de Produção previstas no ANEXO III, a multa será de 20% (vinte por cento), incidente sobre a diferença entre o valor das compras de Fornecedores Brasileiros correspondente às Porcentagens dos Investimentos Locais para Atividades Específicas na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento, previstas no ANEXO III, e aqueles efetivamente realizados na Fase de Exploração ou na Etapa de Desenvolvimento de Produção.*

Resultados

Novos critérios foram introduzidos principalmente a partir da Quinta Rodada detalhando os serviços e operações aos quais as concessionárias se obrigam a cumprir, além da inclusão de investimentos no programa exploratório mínimo (PEM) - definido pelas empresas e não mais antecipadamente ditado pela Agência. Com estas mudanças de critérios houve também alterações para as multas e penalidades no caso de não-cumprimento dos comprometimentos adicionais da fase de exploração, da etapa de desenvolvimento e do PEM.

Conclusão

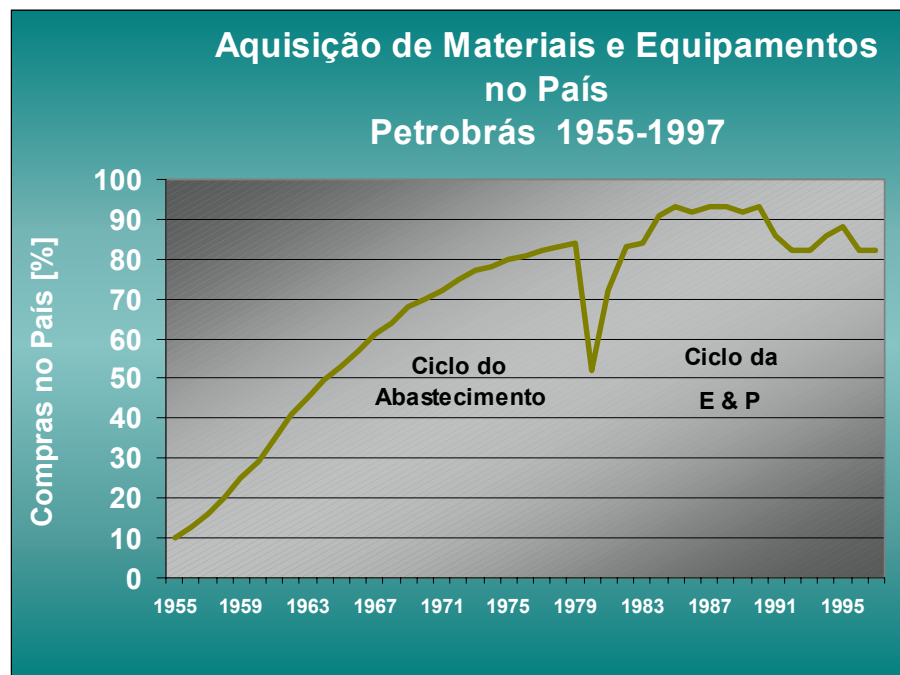
Ao longo destes cinco anos de flexibilização do monopólio elevou-se substantivamente o grau de conhecimento sobre a capacidade dos fornecedores brasileiros, proporcionando aprimoramentos nos contratos de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural no Brasil. Outros fatores influenciam na competitividade dos fornecedores brasileiros em relação aos estrangeiros. Podem ser citadas as questões estruturais da economia, a taxa de juros, a qualificação da mão-de-obra e os tributos.

A ANP vem cumprindo, dentro das suas atribuições e competências, a tarefa de promover o desenvolvimento competitivo dos fornecedores brasileiros. A Agência tem atuado também de maneira incisiva no fomento ao desenvolvimento tecnológico do setor, utilizando-se das verbas a ela destinadas pela Lei do Petróleo. Outro exemplo foi à participação decisiva da ANP na criação da ONIP.

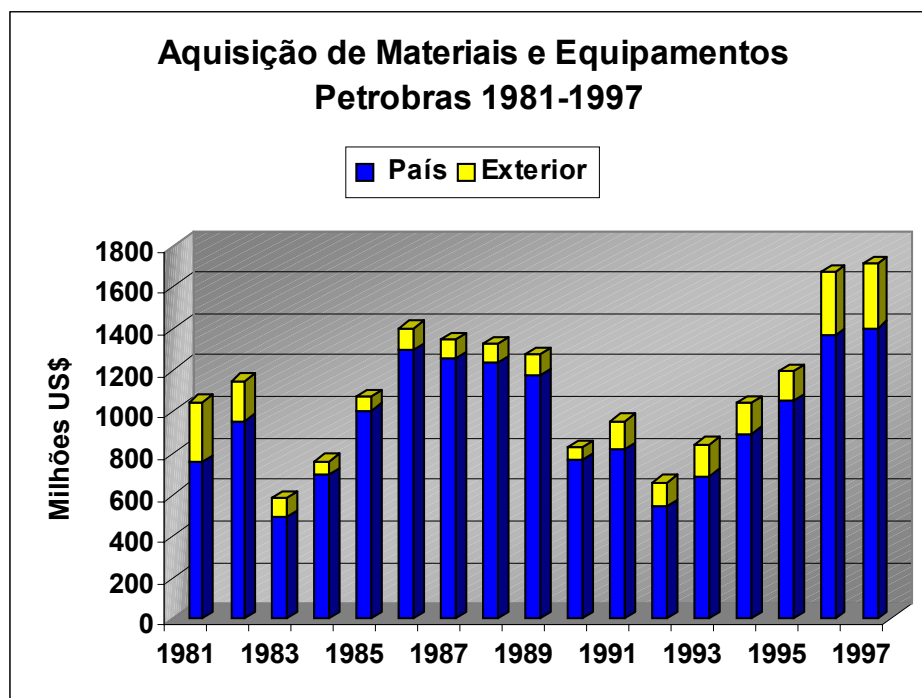
As concessionárias têm, progressivamente, formado seus próprios conceito e desenvolvido seus relacionamentos com fornecedores locais, o que tem refletido em maiores compromissos com compras e aquisições no país.

As ações de estímulo à indústria nacional da Agência são transformadas em obrigações das concessionárias e fazem parte dos Contratos de Concessão assinados com o órgão regulador. A ANP tem, a seu alcance imediato algumas ações possíveis visando ao aumento dos percentuais de compras efetuadas junto a fornecedores locais: a eliminação dos valores máximos, o aumento do peso do conteúdo local na avaliação das ofertas e a criação de mecanismos de divulgação detalhada dos planos de desenvolvimento. Secundariamente, a ANP está trabalhando em mecanismos que permitam melhor controlar o cumprimento do conteúdo local oferecido, através de convênios com a ONIP.

Ainda que os compromissos de conteúdo local estabelecido nos contratos de concessão sejam uma ação de alcance limitado, não resta dúvida que são mecanismos válidos no estímulo ao desenvolvimento da capacitação dos fornecedores locais



Fonte: PUC/1999 Principais bens e serviços /Fig 3, p. 7/
 Figura 1: Evolução das compras locais da Petrobras – 1955-95.



Fonte: PUC/1999 Principais bens e serviços /Fig 4, p. 7/
 Figura 2: Aquisição de materiais e equipamentos nacionais pela Petrobras – 1981-97

REFERÊNCIAS

PETROBRAS Relatório anual 2002. Rio de Janeiro, 2003.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. “Mecanismos de estímulos às empresas concessionárias de petróleo a adquirirem equipamentos/materiais e serviços no mercado nacional” Rio de Janeiro, 1999. /Contrato ANP-PUC, OS/02, Consultoria para a Agência Nacional do Petróleo/

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO Edital de licitações para a outorga dos contratos de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Quinta rodada de licitações. Rio de Janeiro, ANP, 2003.