

Agenda Mínima da Indústria para o Setor Petróleo

São inegáveis os fatores conjunturais que tem afetado negativamente o setor petróleo e gás no Brasil e no mundo.

No entanto, apesar do atual patamar de preço do petróleo, o Brasil tem uma geologia favorável a ser explorada, principalmente no pré-sal com a existência de enormes reservas, trazendo perspectivas positivas de entrarmos em um novo ciclo de desenvolvimento do setor com a retomada dos investimentos. Para que isto aconteça, é necessário o estabelecimento de uma nova agenda para o setor no País para revertermos o atual quadro de incertezas.

O anúncio de uma nova Rodada de Licitações, a divulgação do balanço auditado da Petrobras, bem como o início de sua reestruturação, dão sinais da possibilidade de construção deste novo ciclo para o setor que, segundo o BNDES, é responsável por parte preponderante dos investimentos industriais no Brasil.

Porém, consideramos que para a consolidação deste novo ciclo a nova agenda deve incorporar evoluções nos conceitos e ser uma versão ampliada e acelerada em relação a atual. Estas evoluções devem considerar também a necessidade de uma política industrial específica para o segmento fornecedor com o objetivo de geração de emprego e renda no País e para que a indústria nacional possa se apropriar de uma maior parcela dos dispêndios (Capex + Opex), devendo simultaneamente avançar tecnologicamente e, principalmente, ter instrumentos que irão capacitar a indústria fornecedora para competir internacionalmente, se inserindo nas cadeias globais do setor.

Convém lembrar que o Brasil disputa investimentos com uma série de outros países. Devemos, portanto, estar atentos para maximizar a atração desses interesses para os nossos resultados.

Neste sentido, entendemos ser necessária uma coalizão dos principais agentes do setor, sinalizando um entendimento quanto aos avanços necessários na elaboração e execução de uma nova agenda mínima para a política setorial de petróleo e gás com o objetivo de atrair novos investimentos e revitalizar o setor.

Não se pode perder de vista, e é importante registrar, o “efeito transbordamento” que os investimentos do setor petróleo causam, afetando positivamente áreas diversas da economia. Este aspecto foi claramente identificado no estudo Agenda da Competitividade (ONIP-2010) que registrou, na época, um potencial de criação de 2 milhões de empregos, considerados os diretos, os indiretos e aqueles gerados em outros setores como consequência do “efeito renda”.

Apresentamos a seguir pontos desse entendimento quanto aos avanços necessários na elaboração e execução da “nova agenda mínima” para a política setorial de petróleo e gás no País.

Realização de Leilões - o País passou por processo de aprendizado comprovando as consequências da suspensão de leilões de novas áreas. Está claro que a celebração de contratos entre a União, através da ANP, e companhias de petróleo, representa a atração de investimentos vultosos para o Brasil, a partir dos quais é gerada demanda por bens e serviços. A interrupção desse ciclo significa imputar, também sobre a indústria fornecedora local um grau elevado de incerteza quanto à renovação da carteira de encomendas ou, visto de outra forma, inibe os investimentos do setor industrial. Adicionalmente, a descontinuidade na realização de leilões termina por “sabotar” ganhos de escala, aspecto claramente favorável à indústria brasileira.

A quantidade de leilões, bem como o número e a qualidade de blocos a serem ofertados em cada certame, pode ser motivo para debate, mas já existe elevado grau de consenso de que devem ter continuidade e previsibilidade, incluindo a divulgação de uma agenda plurianual. Esta continuidade dos leilões assegura a garantia de escala através de previsibilidade de demanda por bens e serviços.

Modelo de Partilha

Operador único – colocar sobre a Petrobras a responsabilidade de ser o operador único nos blocos do pré-sal, com participação mínima de 30%, cria uma camisa de força para a Companhia. Retirar de uma empresa de petróleo a liberdade na alocação e priorização de seus investimentos significa retirar-lhe a possibilidade de maximizar o resultado sobre o capital investido. Cabe registrar que essas exigências podem vir a ter impacto na definição de quando irão ocorrer ofertas de novas áreas exploratórias do pré-sal, principalmente se a Petrobras não demonstrar interesse ou capacidade de assumir novos compromissos.

Para a rede de fornecedores a lógica do operador único representa, na prática, a consolidação e submissão da indústria fornecedora local ao modelo do cliente único, com os efeitos danosos ao crescimento e internacionalização da indústria fornecedora.

Polígono do Pré-sal - retirar a obrigatoriedade do denominado “polígono do pré-sal” ser leiloado no modelo de partilha, tendo em vista que a Lei permite ao governo, através do CNPE, determinar quais são as “áreas estratégicas” de acordo com seu interesse e avaliação, para qualquer bloco das bacias sedimentares brasileiras, e que poderiam, portanto, após deliberação do CNPE para cada rodada, serem ofertados nos modelos de partilha ou de concessão.

Licenciamento Ambiental - em que pese à obrigatoriedade de cumprimento dos requisitos estabelecidos em Lei quanto às questões ambientais, os prazos para obtenção de licenciamento ambiental no Brasil, normalmente, são muito grandes. Este aspecto leva a um “descasamento” entre os prazos para a concessão do licenciamento e aqueles estabelecidos nos contratos de exploração e produção de petróleo firmados com a ANP. Ou seja, existe o risco de descumprimento dos prazos dos contratos, impactando as atividades de E&P, mesmo nos casos onde não há conflito com a legislação ambiental. Este “descasamento” pode levar a atrasos significativos nos investimentos de exploração e desenvolvimento da produção, conseqüentemente atrasando o aumento da produção de petróleo do País.

Política Industrial para o Setor Petróleo - passados vinte anos desde a aprovação da emenda constitucional que fundamentou a abertura do mercado de E&P no Brasil, é possível hoje fazer uma análise sobre os instrumentos adotados desde então em apoio à ampliação de emprego e renda locais, a partir do dispêndio do setor.

Mais que isso, este tipo de análise nos oferece a oportunidade de sugerir ações visando corrigir o rumo de iniciativas adotadas no passado, bem como apresentar um conjunto de ideias voltadas ao fortalecimento da indústria fornecedora local.

Por todo o exposto até aqui, a adoção de uma política industrial específica para o setor petróleo parece ser o caminho para permitir que os agentes econômicos retomem suas atividades em bases mais sólidas e competitivas. O assunto merece debate e o estabelecimento de entendimentos que visem o equilíbrio entre os diferentes segmentos, em especial sobre os aspectos relacionados abaixo, que representam uma agenda mínima para o setor.

Rede de Fornecedores - ainda que seja desejável o estabelecimento de uma política industrial horizontal, ou multissetorial, no caso brasileiro as discussões no Congresso seriam intermináveis e acabariam por reprimir medidas setoriais relevantes e necessárias. O setor petróleo, que representa algo em torno de 12% do PIB e é responsável por mais de 50% dos investimentos industriais no País, tem importância estratégica e não pode esperar.

A política industrial se correlaciona com as políticas fiscal, cambial e de crédito; instrumentos como Regimes Aduaneiros Especiais, Drawback, entre outros, devem ser levados em consideração na política, pois são essenciais na viabilização dos investimentos do setor. Entretanto, parte importante da política deve ter como diretriz foco na melhoria dos níveis de competitividade da indústria brasileira em todos os seus segmentos, a simplificação dos processos, a identificação de focos prioritários, além da garantia de isonomia criando assim ampla oportunidade para participação da indústria nacional nas redes globais de valor do setor. Uma recomendação, neste sentido, é a implantação de arranjos produtivos em clusters ou em redes de suprimentos (conceito de cluster virtual) que funcionem no modelo de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), onde todas as fases da operação são desoneradas de impostos, garantindo isonomia e competitividade internacional aos fornecedores locais de bens e serviços.

Há questões que precisam ser consideradas no contexto da política setorial por sua importância na geração de oportunidades para elos variados da rede de fornecedores. Um exemplo claro é o segmento de barcos de apoio, cuja demanda no Brasil cresceu significativamente, sendo desejável a manutenção de um programa consistente de renovação da frota. Mas é necessário conferir maior atratividade para que as empresas locais participem intensamente da renovação da frota de barcos de apoio. É indispensável, por exemplo, a adoção de mecanismos mais céleres, menos burocráticos, de liberação de crédito, particularmente no FMM. Adicionalmente, esses instrumentos de financiamento devem buscar atender a todos os elos da rede de fornecedores.

Da mesma forma, é desejável que houvesse também maior previsibilidade de demanda, que poderia representar um orientador importante para a tomada de decisão por parte da indústria.

Independentemente de qualquer questão pontual, o estabelecimento de uma Política Industrial para o setor deve considerar como um de seus aspectos centrais a Governança. É preciso que haja participação ampla dos agentes envolvidos para que se possa assegurar que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados. Cabe destacar a importância de se ter o BNDES, dentre todas as entidades de Estado, como um interlocutor central no governo, tendo em vista sua expertise e conhecimento sobre as questões mais importantes relacionadas ao tema (políticas industriais).

Aperfeiçoamentos nos requisitos de conteúdo nacional - este parece ser um dos pontos-chave na reformulação das políticas que regem o setor; uma ampla revisão deveria ser realizada, estabelecendo o fim de exigências de CL em fases de investimento de alto risco, a exemplo da fase de exploração, que deveriam ser contempladas através de procedimentos de compensação (por exemplo, Certificados de Investimento Local – CIL), nos casos em que a operadora se utilize de sondas com conteúdo local; da mesma forma, merece revisão o peso do CL atribuído a cada fase, tendo em vista que mudanças introduzidas no mercado (novas tecnologias, dinâmica de preços dos ativos de E&P, etc.) alteram a estrutura dos dispêndios e tendem a “descolar” a alocação de recursos das proporções estabelecidas anteriormente; reforçamos, entretanto, que as políticas de conteúdo local na fase do desenvolvimento da produção tem uma importância significativa para a indústria fornecedora local e devem ser objeto de compromissos regulatórios exequíveis, aliados a fortes estímulos e incentivos através de mecanismos de políticas industriais; adicionalmente, é preciso que instrumentos previstos nas normas existentes sejam

definitivamente regulamentados, como é o caso do mecanismo de “waiver” sobre as obrigações de compras locais, sendo que os pleitos devem estar devidamente comprovados;

Outro ponto importante, e de consenso no setor, é a possibilidade de computar como CL os investimentos realizados pela rede de fornecedores, bem como as exportações realizadas pelas empresas do setor; através de mecanismos de compensações, como os Certificados de Investimentos Locais (CIL), o governo passa a ter o controle “em tempo real” da política industrial, podendo rapidamente, e a qualquer tempo, redefinir suas prioridades, o que seria perfeitamente aderente ao próprio dinamismo do setor, que em razão da permanente evolução tecnológica, muda a cada instante.

As sugestões a serem encaminhadas devem levar em conta a necessidade de construção de entendimentos e equilíbrio, envolvendo o maior número possível de agentes e demonstrando claramente os benefícios para investidores e fornecedores, numa lógica de priorizar a utilização de estímulos e incentivos, de modo a restringir a aplicação de penalidades a casos específicos pré-estabelecidos.

Engenharia - é um nó a ser desatado, sem prejuízo dos outros aspectos abordados anteriormente. Sem engenharia, não há como se reverter o atual grau de dependência de conhecimento externo. O fomento ao conteúdo local de engenharia passa pela necessidade de um salto qualitativo através de diversas formas de estímulo à atividade. É possível estimular ações das operadoras através de investimentos para a inovação e o desenvolvimento tecnológico e capacitação da engenharia nacional através do uso da verba de P,D&I, assim como através da ampliação de fontes de financiamento setorial via Finep e BNDES. É necessária também uma política fiscal específica para o setor, para garantir sua competitividade e outras formas de fomento para garantir a internacionalização das empresas nacionais. Além de outros instrumentos de estímulos.

Incentivo à Inovação - há no Brasil diversos instrumentos e iniciativas em apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) que visam o desenvolvimento tecnológico de produtos e processos. No caso do setor petróleo especificamente, os contratos de E&P determinam, para os campos de alta produtividade, existe a obrigatoriedade de investimento de 1% de sua receita bruta em P,D&I. No entanto, a despeito do montante investido pelo conjunto de empresas concessionárias até o presente, algo da ordem de R\$ 10 bilhões, muito pouco foi gerado em termos de desenvolvimento tecnológico, diretamente na indústria. A razão principal é que, de acordo com as regras vigentes, esses recursos não estão disponíveis para acesso direto pelas empresas. A maior parcela é destinada a universidades e instituições de pesquisa, cujo foco é a produção acadêmica. Quem tem desenvolvimento tecnológico a fazer, por demanda do mercado, dos clientes, é a indústria. Portanto, é mais que razoável argumentar que parte significativa desses recursos possam ser captados diretamente pelas empresas, como é realizado nos países com parques industriais desenvolvidos. Cabe ressaltar que nem sempre as necessidades da indústria são conhecidas pelas operadoras, como é o caso do desenvolvimento de componentes ou de materiais.

O curto prazo - seja qual for a direção que as políticas setoriais venham a tomar, é inadiável a solução dos atuais entraves que praticamente paralisaram o setor. Sem isso, as sugestões acima, além de outras, não encontrarão as condições mínimas para que sejam implementadas. Há casos, e não são poucos, onde os equipamentos já foram produzidos, muitas vezes até entregues, e o fornecedor não recebeu o pagamento. Algumas empresas, aquelas cujo faturamento venha primordialmente do setor petróleo, não têm como resistir por muitos meses, e as demissões são crescentes no setor.