Modelo norueguês de desenvolvimento da cadeia de fornecedores da indústria do petróleo e sua aplicabilidade ao Brasil*

Fabiano Mezadre Pompermayer**

1 INTRODUÇÃO

Com a ampliação da produção brasileira de petróleo e gás natural e, principalmente, com a descoberta de enormes reservas na camada de pré-sal da plataforma continental brasileira, o Brasil vive a possibilidade de se tornar um grande produtor e exportador mundial de hidrocarbonetos. Apesar de ser uma boa notícia, a abundância de recursos naturais traz algumas preocupações para a economia nacional, dada a experiência internacional de alguns países em situação semelhante. Diversos estudos apontam para a possibilidade de desindustrialização e deterioração do restante da economia de países exportadores de recursos naturais, fenômenos estes chamados de doença holandesa e maldição dos recursos (XAVIER, 2011).

Nesse sentido, também no Brasil surgiram avaliações e estudos sobre a possibilidade das descobertas do pré-sal levarem o país a sofrer desses males em algum grau. Como forma de mitigar e evitar os efeitos nocivos da abundância de recursos naturais, prescrevem-se políticas públicas que tentem evitar a sobrevalorização cambial e fomentem o desenvolvimento e a diversificação da indústria, que tenderia a se concentrar nas atividades extrativistas. A Noruega é regularmente citada como um país que conseguiu minimizar os efeitos nocivos do excesso de recursos naturais (petróleo e gás natural, neste caso). Além da criação, no final da década de 1990, de um fundo soberano – que mantém as rendas governamentais do petróleo fora do país, como forma de evitar a sobrevalorização de sua moeda –, a Noruega é reconhecida como bem-sucedida no desenvolvimento de sua indústria para-petrolífera,[1] que era praticamente inexistente quando foram descobertos os primeiros campos de petróleo do Mar do Norte.

O Brasil também adotou políticas de fomento à indústria para-petrolífera; em especial, as políticas de conteúdo local (XAVIER, 2010). Apesar de aparentemente terem permitido uma maior apropriação pela indústria nacional da produção de bens e serviços para a indústria petrolífera, os equipamentos e os serviços de maior conteúdo tecnológico são aqui produzidos por filiais de multinacionais do setor, em sua maioria americanas e norueguesas (POMPERMAYER e GOMES, 2011).

Com vistas a potencializar o aproveitamento das oportunidades geradas com a descoberta do pré-sal pelas empresas brasileiras, foi realizada uma série de visitas técnicas e reuniões com instituições norueguesas. O objetivo destas reuniões era a realização de um *benchmarking* sobre as políticas públicas norueguesas usadas para fomentar sua indústria para-petrolífera. Este texto apresenta sucintamente os principais resultados desta avaliação, assim como busca avaliar a aplicabilidade no Brasil das políticas mais bem-sucedidas na Noruega, considerando-se as diferenças entre os dois países.[2]

* O autor agradece os comentários e as sugestões de Carlos Xavier e Luiz Ricardo Cavalcante.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

1. Fornecimento de equipamentos e serviços para as operadoras de campos de produção de petróleo e gás natural.

2. Para mais informações, ver o relatório "Referências para a política industrial do setor de petróleo e gás: o caso da Noruega", disponível em http://www.abdi.com.br.

2 DESCRIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NA NORUEGA[3]

A avaliação das políticas públicas de fomento à indústria para-petrolífera norueguesa envolveu reuniões e visitas com diversas instituições do país. Participaram deste processo órgãos de governo, agências de fomento, associações de empresas, operadoras de petróleo e empresas fornecedoras de bens e serviços para a indústria do petróleo, além de uma instituição de pesquisa.

No início da exploração de petróleo na plataforma continental norueguesa, o governo passou a negociar com as empresas operadoras dos campos para que elas atuassem em parceria com empresas locais que pudessem fornecer equipamentos e serviços.[4] Oficialmente, o Decreto Real de 1972 sobre a exploração de petróleo estabelecera a obrigatoriedade de compra de bens noruegueses, quando competitivos em qualidade, preço e prazo. Além disso, as operadoras eram obrigadas a submeter suas listas de compras de bens e serviços previstas para suas operações ao Ministério de Petróleo e Energia (MPE).

A Estatal Norueguesa do Petróleo (Statoil) participava de todos os campos autorizados nesse período, isoladamente ou em parceria com outras empresas, garantida participação mínima de 50% nos direitos do empreendimento. As parcerias eram incentivadas, como forma de proporcionar a troca internacional de experiências.

Na prática, o MPE negociava diretamente com as operadoras para que comprassem bens e serviços de empresas norueguesas, além de auxiliar no desenvolvimento dos fornecedores locais. Dessa forma, criaram-se condições para que os preços dos equipamentos utilizados na produção de petróleo fossem superiores aos preços internacionais em alguns casos. Com o passar do tempo, entretanto, os fornecedores locais se desenvolveram e passaram a competir de igual para igual com os fornecedores estrangeiros tradicionais. Para persuadir as operadoras a desenvolver os fornecedores locais, o MPE considerava o histórico da operadora como quesito para conceder novos campos de exploração.

Outra ferramenta de promoção da indústria local era calcada nos incentivos tributários às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). As operadoras eram fortemente taxadas sobre o lucro, e os gastos em P&D podiam ser abatidos do lucro, desde que realizados em solo norueguês.[5] Ações horizontais, como formação de mão de obra e criação de universidades e centros de pesquisa nas regiões onde as operadoras se instalavam, também foram implementadas, potencializando as atividades de P&D.

A capacitação e a motivação da indústria local em se aventurar nesse novo segmento (de equipamentos e serviços para a indústria do petróleo) não parecem ter sido empecilho para as políticas adotadas na Noruega. A principal indústria norueguesa até os anos 1970, formada por armadores e estaleiros, já era internacionalizada. A Associação de Armadores e Estaleiros ainda enfatizou que se tratava de uma indústria com vários anos de experiência, quase 100 anos no transporte marítimo e 400 na pesca, o que a habilitava a facilmente partir para um novo negócio marítimo. Além disso, esta indústria estava procurando novos mercados, devido à queda do comércio internacional e à nacionalização do petróleo no Oriente Médio, o que reduzira profundamente a demanda por transporte marítimo e novas embarcações.

Uma das preocupações das autoridades norueguesas, também mencionada por empresas e associações, é a de que os incentivos ao fornecedor local não deveriam ser excessivos e, principalmente, deveriam cessar após certo tempo, como forma de pressionar os fornecedores a se tornarem competitivos. Em 1996, com a implementação da Diretiva nº 94/22/EC da Comunidade Europeia, que demandou uma série de harmonizações com o arcabouço regulatório de outros países do continente, houve maior abertura para as atividades de exploração e produção (E&P) na Noruega e consequente eliminação dos incentivos específicos aos fornecedores locais. O fato é que a abertura confirmou o sucesso da indústria para-petrolífera norueguesa, que se internacionalizou, chegando a obter quase a metade de suas receitas no mercado externo.

3. Esta descrição é baseada nas apresentações e nas discussões realizadas com as diversas instituições norueguesas visitadas.

4. No primeiro período de exploração, curto, de 1969 a 1972, não havia tal intervenção do Estado, sendo livre a contratação de fornecedores.

5. As alíquotas de impostos sobre o lucro de companhias de petróleo superavam 70%.

Apesar da abertura, diversas ações e diretrizes de caráter mais geral e transversal ainda são desenvolvidas na Noruega, algumas de fomento específico à indústria e outras relacionadas aos efeitos nocivos da exploração de petróleo sobre a economia. Algumas das boas práticas identificadas serão apresentadas a seguir.

O fomento à P&D pelas operadoras de petróleo via incentivos tributários continua, com a alta tributação sobre o lucro das empresas e a possibilidade de abater os gastos com P&D no cálculo deste lucro. Há também uma boa cooperação entre empresas e institutos de pesquisa. Um dos institutos consultados relatou que apenas cerca de 5% de seu orçamento vêm do poder público; o restante é oriundo de projetos com as empresas. A indústria acaba sendo a principal usuária das pesquisas. Outro instituto até desenvolveu uma estrutura de testes de perfuração, fornecendo este serviço para as operadoras testarem suas novas tecnologias.

Há associações e agências de fomento que promovem a capacitação tecnológica e a internacionalização das empresas. O foco em tecnologia e internacionalização parece justificável, dado o reduzido tamanho do mercado interno e a competição externa. O nível educacional é elevado, mas se trata de um país com menos de 5 milhões de habitantes. A região de Stavanger, principal *cluster* de apoio às operações *offshore*, apresenta nível de desemprego de 2%, importando mão de obra estrangeira. A indústria norueguesa encontra-se no limite de capacidade, repassando atividades para o sudeste asiático. Por exemplo, em embarcações, o casco é produzido no exterior, mas a tecnologia e os equipamentos provêm da Noruega. Também há agências de fomento local, visando diversificar a indústria e, consequentemente, reduzir a dependência do petróleo. Na região de Stavanger, fomenta-se a indústria mecânica, que é base para diversos produtos, assim como biogás e culinária profissional.

Outro ponto interessante do modelo norueguês que tem impacto indireto sobre a indústria diz respeito à arrecadação e à aplicação das rendas governamentais do petróleo. A Noruega instituiu um órgão que fiscaliza os custos das operadoras, o que impacta a arrecadação de tributos sobre o petróleo, fortemente incidentes sobre o lucro das operadoras. O foco de atuação deste órgão recai muito mais sobre as decisões de investimento, em que seria possível evitar mais facilmente gastos desnecessários, do que na execução contábil dos investimentos previstos. Sobre a aplicação das rendas do petróleo, foi instituído o fundo soberano norueguês, na década de 1990, cujos objetivos são: *i)* manter as rendas governamentais do petróleo fora do país, evitando sobrevalorização da moeda norueguesa; e *ii)* transformar a renda provisória obtida com o petróleo em renda permanente. Além do efeito cambial deste fundo, que protege a indústria local, suas práticas servem de exemplo para a instituição do fundo social brasileiro. Um ponto a destacar acerca das diferenças entre os fundos brasileiro e norueguês é que todas as receitas governamentais do petróleo norueguês vão para seu fundo, inclusive os impostos sobre o lucro das operadoras e os dividendos da Statoil a que o governo tem direito. Por sua vez, para o fundo brasileiro, serão destinados apenas os ganhos com a partilha de produção dos campos do pré-sal.

Pelo lado empresarial, as firmas norueguesas ressaltam que a política pública de desenvolvimento de fornecedores foi fundamental para a economia do país, mas reforçam que a política precisa ser temporária – a fim de evitar uma acomodação das empresas – e a velocidade de expansão da participação local no fornecimento à indústria do petróleo deve ser calibrada com os demais objetivos governamentais de ampliar o volume produzido e manter os custos reduzidos. A Statoil sublinhou o fato de ser uma grande organização em seu país, o que permite sinergias e escala. Também destacou que mantém uma relação próxima com seus fornecedores, especialmente na Noruega. Entretanto, nas operações internacionais, ela atua de forma mais competitiva, sem beneficiar empresas norueguesas.

Entre as empresas fornecedoras da cadeia do petróleo, observa-se um elevado grau de especialização e capacitação tecnológica. O Brasil é considerado um grande mercado para elas, ainda em fase de crescimento para suas operações. Como fatores de sucesso destas empresas, pode-se ressaltar a capacitação em gestão de projetos, incluindo-se coordenação e planejamento, treinamento contínuo de seus funcionários, experiência operacional e conhecimento do negócio. São, ainda, eficientes em identificar oportunidades para expansão das operações, além de serem tomadores de risco.

Obviamente, avaliar agora os resultados da política norueguesa de fomento à cadeia fornecedora da indústria do petróleo não permite identificar os problemas e as falhas enfrentadas por tal política durante sua implementação. É difícil avaliar, por exemplo, se a renda governamental obtida em ambiente de maior abertura não seria suficiente para compensar o não desenvolvimento da indústria. É muito provável, também, que as

escolhas feitas pelo MPE no desenvolvimento de fornecedores locais tenham sido contestadas pela sociedade quanto à competência dos escolhidos na efetivação do desenvolvimento local. Também não seria surpresa que acusações de corrupção tenham ocorrido, por mais transparente que seja o sistema de informação de renda e patrimônio dos cidadãos noruegueses.[6]

3 DESDOBRAMENTOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

O primeiro ponto que merece destaque é que a Noruega é um país pouco populoso. Com isso, o desenvolvimento de uma indústria para-petrolífera mobilizou uma parcela considerável da população, o que acabou alavancando bastante a indústria e a economia norueguesa. No Brasil, em comparação inicial, os impactos tendem a ser menores, dado que o tamanho da indústria nacional é bem maior que a norueguesa e que o volume de petróleo a ser explorado, apesar de maior que o previsto para a Noruega no início de sua exploração, não teria o mesmo impacto econômico no país. Com isso, mesmo que se consiga desenvolver uma pujante cadeia de fornecedores para a indústria do petróleo, ela não deverá ter a mesma participação no total da indústria e da economia que o equivalente na Noruega.

O segundo ponto é sobre as características da indústria norueguesa antes do início das explorações no Mar do Norte. A principal indústria era a de navegação marítima e construção de embarcações. Além de já ser uma base para a construção de plataformas, tratava-se de uma indústria com bastante experiência e conhecimento técnico desenvolvido, além de, principalmente, já ser internacionalizada e competitiva. Adicionalmente, esta indústria passava por um momento de baixa demanda, devido à nacionalização do petróleo no Oriente Médio, ao aumento dos preços de combustíveis e à queda substancial do comércio internacional. Nesta situação, eles precisavam encontrar novos negócios para substituir seus tradicionais. Ou seja, a indústria norueguesa reunia duas condições (uma estrutural e outra conjuntural) não tão comuns no Brasil no momento atual: capacitação técnica e empresarial e necessidade de diversificação dos negócios. Boa parte, das empresas nacionais, pelo menos as industriais, não opera internacionalmente e está, inclusive, sofrendo com a concorrência estrangeira no mercado doméstico. Conjunturalmente, a demanda doméstica está alta, com boa parte das indústrias operando próximo da capacidade e, muitas vezes, com dificuldades de expandir suas operações.

O terceiro ponto a salientar é sobre o modelo de governança usado pelos noruegueses na promoção da cadeia de fornecedores. O ministério encarregado das licenças para exploração negociava ativamente com as operadoras a aquisição de serviços e equipamentos das empresas norueguesas, tendo como principal moeda de troca a preferência – ou não – nas próximas licitações de licenças de exploração. Trata-se de um sistema muito pouco transparente para o Ministério de Minas e Energia (MME), ou qualquer órgão público ligado às licitações de blocos de petróleo, aplicar, pois estaria sistematicamente sujeito à suspeição de corrupção. Na Noruega, é provável que tal preocupação tenha ocorrido, mas em menor grau, devido ao alto nível de controle social sobre a renda e o patrimônio de cada cidadão, inclusive dos funcionários públicos. Entretanto, a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), como principal operadora, pode exercer este papel, desenvolvendo fornecedores locais. Deve-se destacar que isto deve ir além da prática empresarial comum de desenvolvimento de novos fornecedores, que só é feita quando a oferta é oligopolizada e concentrada e/ou quando o produto é muito estratégico para a operação. Além disso, este desenvolvimento de fornecedores não apenas deve trazer os fornecedores internacionais para produzirem no Brasil – o que já atenderia em parte às questões de insumo estratégico da Petrobras –, mas também promover o desenvolvimento de expertise nacional, de preferência com empresas nacionais. Sendo estas empresas brasileiras, quando a exploração do pré-sal terminar, elas podem continuar gerando renda para o país ao exportar o conhecimento aqui desenvolvido. Se forem empresas estrangeiras, o conhecimento adquirido na exploração do pré-sal irá gerar renda nos seus países de origem.

6. O fisco norueguês disponibiliza todas as declarações de renda e patrimônio dos residentes em seu território, permitindo um alto controle social sobre discrepâncias entre renda e patrimônio, declarados e não declarados. Como exemplo, no *site* Skattelister (http://skattelister.no/), pode-se fazer uma busca da declaração de renda de qualquer cidadão norueguês.

O quarto ponto está relacionado ao fundo social projetado pelo modelo de exploração do pré-sal brasileiro. O fundo soberano norueguês se apropria de parcela muito maior dos lucros do petróleo que o previsto para o fundo do Brasil, o que pode facilitar uma sobrevalorização da moeda brasileira. A renda governamental do petróleo oriunda de *royalties* e impostos sobre os lucros das companhias de petróleo será internalizada e, em boa parte, distribuída aos estados e aos municípios, o que pode provocar aumento do consumo do governo. Com o real valorizado, a competitividade da indústria nacional, como um todo, seria reduzida, podendo eliminar qualquer vantagem das firmas brasileiras desenvolvidas para atender à indústria do petróleo.

Outro ponto a salientar e ao qual foi dada muita ênfase, tanto pelos órgãos de governo como pela Statoil, é que, no início da exploração, foi fundamental a atração de operadores estrangeiros para permitir a troca de experiência e conhecimento no desenvolvimento dos campos. Isto pode ser uma reclamação implícita ao modelo do pré-sal brasileiro, em que a Petrobras deverá ser a operadora de todos os campos. Entretanto, serve de alerta quanto a uma possível limitação do desenvolvimento tecnológico na exploração, na medida em que se reduz a possibilidade de troca de experiências.

Por fim, deve-se enfatizar que as políticas de fomento aos fornecedores locais devem ser temporárias e com foco em internacionalização destas empresas, a fim de que venham a ser competitivas e sobrevivam quando a proteção terminar. Isto também tem o objetivo de evitar que os custos da exploração de petróleo no país fiquem elevados, reduzindo as rendas petrolíferas governamentais, que beneficiam toda a população, em detrimento de poucas firmas e seus empregados. Tal preocupação está em consonância com as proposições de exigência de contrapartidas das empresas que recebem incentivos governamentais – como a adoção de metas de exportação –, a fim de evitar que estas se acomodem aos incentivos e à proteção recebidos (SOUSA, 2011).[7]

REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

POMPERMAYER, F. M.; GOMES, N. L. Levantamento de setores industriais com elevada importação que poderiam ter a produção nacional fomentada no cenário de aumento de demanda por insumos com a exploração de petróleo e gás natural do pré-sal. *In*: DE NEGRI, J. A. *et al.* (Orgs.). **Poder de compra da Petrobras**: impactos econômicos nos seus fornecedores. Brasília: Ipea, 2011.

SOUSA, R. A. F. Vinte anos da Lei de Informática: estamos no caminho certo? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 16, out. 2011.

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

_____. Políticas de conteúdo local para o setor petrolífero brasileiro: aumentando o impacto econômico dos recursos minerais. *In*: DE NEGRI, J. A. *et al.* (Org.). **Poder de compra da Petrobras**: impactos econômicos nos seus fornecedores. Brasília: Ipea, 2011.

7. De acordo com Amsden (1989), o modelo coreano de desenvolvimento é um exemplo de tais políticas de incentivo e controle.