



RQE
00023/2017

SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Lindbergh Farias

PLANO DE TRABALHO

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE) CONTEÚDO NACIONAL NOS SETORES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL, TELECOMUNICAÇÕES, DEFESA E TRANSPORTES

Relator: Senador LINDBERGH FARIAS

Abril de 2017

1. APRESENTAÇÃO

Segundo a Constituição Federal de 1988, é competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, inciso X). Deve-se destacar, entretanto, que as competências do Poder Legislativo não se restringem à análise da conformidade e da regularidade dos atos do Poder Executivo. Essas competências também abarcam, conforme previsto no art. 58, inciso VI, a apreciação de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.



SF/17333.70381-51

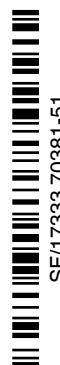
Nesse sentido, entendemos de extrema relevância para o exercício das competências constitucionais do Poder Legislativo a previsão da atividade de avaliação de políticas públicas pelas Comissões do Senado Federal, determinada pela Resolução nº 44, 17 de setembro de 2013, que acresceu o art. 96-B ao Regimento Interno Senado Federal (RISF).

Em tese, o ciclo completo de uma política pública é composto por cinco etapas: i) formação da agenda; ii) formulação da política; iii) tomada de decisão; iv) implementação; e v) avaliação. Essa última etapa é, contudo, muitas vezes ignorada, impedindo a apreciação das possíveis inconsistências em uma política pública, o que, conseqüentemente, dificulta o seu aprimoramento.

No âmbito desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), no exercício de 2017, apresentamos como objeto de avaliação as políticas públicas de exigência de conteúdo nacional nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes, conforme Requerimento aprovado na CAE nº 17 em 29 de março de 2017.

Antes de iniciar a apresentação deste plano de trabalho, é necessário esclarecer que optamos por utilizar o termo “conteúdo nacional” ao invés da expressão “conteúdo local”. Consideramos que, o conceito de conteúdo local, não corresponde ao impacto que tal política de fomento industrial representa para o desenvolvimento do país.

Conteúdo nacional é a parcela do total de investimentos realizados em um determinado empreendimento que são dispendidos com a aquisição de bens e serviços providos por empresas brasileiras. A exigência de conteúdo nacional objetiva gerar benefícios para a economia brasileira que vão além daqueles diretamente decorrentes da receita gerada pelo



empreendimento. Entre eles, destacamos a instalação e a consolidação de um parque industrial diversificado; a capacitação tecnológica e empresarial das empresas brasileiras; e o aumento do número e da qualificação de postos de trabalho, como perspectiva de inovação adaptável a novos setores da indústria.

As exigências de conteúdo nacional no setor de petróleo e gás natural, incluídas nos contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção, à primeira vista surtiram efeitos muito positivos para a indústria brasileira. De acordo com estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a cadeia de fornecimento de exploração e produção de petróleo e gás natural representa 3,7% do PIB total da economia brasileira e emprega cerca de 700 mil pessoas. Ainda segundo a FIESP, no período de 1999 a 2015, aqueles fornecedores mais diretamente ligados ao setor de petróleo e gás natural aumentaram em 156,6% o número de postos de trabalho e em 180,8% o valor da produção.

Segundo estudo do *United States Trade Representative* cerca de 75% dos países em desenvolvimento empregam políticas de conteúdo nacional. A Arábia Saudita, o maior produtor de petróleo dentre os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), estabeleceu regras de 70% de conteúdo nacional.

Entretanto, diante da crise instalada na Petrobras, o Governo atual aponta as exigências de conteúdo nacional como uma das barreiras impeditivas da retomada do crescimento dessa indústria e propõe a redução substancial dos percentuais mínimos de conteúdo nacional para as próximas rodadas de licitações.

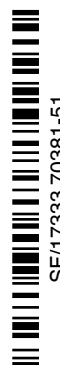


Na prática, o Governo trata a crise de uma empresa, como se fosse um problema do setor por inteiro. Utilizam a crise da Petrobras, que é de caixa, como pretexto para desmontar uma política industrial que, na última década, proporcionou níveis cada vez maiores de renda e bem-estar da população, gerando empregos qualificados e difundindo ganhos em escala.

Se a política de conteúdo nacional for alterada como propõe o Governo, as perdas para o Brasil poderão ser significativas. Segundo o já citado estudo da FIESP, com as atuais regras de conteúdo nacional, R\$ 1 bilhão em investimentos geram: R\$ 1,2 bilhão em produção de bens e serviços no País, R\$ 551 milhões em PIB, R\$ 521 milhões em tributos, R\$ 294 milhões em salários e 1.532 empregos. Se as exigências de conteúdo nacional forem retiradas, esses valores sofrerão baixas significativas: queda de 17 vezes na produção de bens e serviços e na arrecadação de tributos, 13 vezes na geração de PIB e 11 vezes na geração de empregos e salários.

Considerando que as reservas de petróleo no pré-sal ainda a serem desenvolvidas podem guardar cerca de 50 bilhões de barris e que o investimento necessário para a extração desse petróleo é de cerca de US\$ 8 por barril, o que está em discussão são 400 bilhões de dólares em investimentos, o que ensejará uma perda de mais de 360 bilhões de dólares para o mercado interno!

Já o setor das telecomunicações, especialmente quando associado às tecnologias da informação, possui inegável importância estratégica para o desenvolvimento econômico e social do país, no presente e no futuro. A evolução digital pode gerar um efeito disruptivo na competitividade e no crescimento econômico do País, com forte impacto na forma como consumidores, empresas e governo operam. Serviços



inteligentes e produtos capazes de comunicação entre si por meio da internet estão na base do novo modelo de sociedade.

Em estudo recente realizado pela consultoria americana *Accenture Strategy*, estima-se que a crescente penetração de tecnologias digitais na atividade econômica deve impulsionar a produtividade e adicionar cerca de 1,36 trilhão de dólares ao PIB das dez maiores economias do mundo em 2020. Para o Brasil, é estimado um crescimento adicional de 97 bilhões de dólares no PIB em 2020.

Com o objetivo de promover o adensamento da cadeia produtiva dos bens de telecomunicações e de informática no País, foram editadas as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; 11.196, de 21 de novembro de 2005; e 11.484, de 31 de maio de 2007, conhecidas, respectivamente, como Lei da Informática, Lei do Bem e Lei do PADIS e do PADTV. Esse esforço justifica-se plenamente, pois se o Brasil não desenvolver suas competências tecnológicas estará fadado ao papel de simples cliente e caudatário das economias centrais.

Não surpreende, portanto, que a União Europeia e o Japão tenham questionado junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) incentivos concedidos pelo Brasil aos setores de informática e eletrônicos por meio da Lei da Informática, do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PADTV).

No setor de defesa nacional, a exigência de conteúdo nacional se reveste de grande importância estratégica, uma vez que pode proporcionar ao Estado brasileiro meios eficazes para a garantia de sua soberania. Por

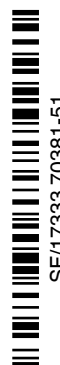


contar com dimensões continentais, fazer fronteira com dez países e ser detentor de invejável gama de recursos naturais, o Estado brasileiro não pode prescindir de mecanismos efetivos para fortalecer a indústria nacional de defesa, que não deve ser dependente de conhecimento científico e tecnológico estrangeiro.

Nesse sentido, há que se destacar a edição da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Esse normativo constitui um marco para o desenvolvimento de nossa indústria de defesa nacional, uma vez que tem por objetivo a desoneração da cadeia de produtiva do setor, gerando, a um só tempo, independência tecnológica e maior competitividade.

Destacamos, nessa linha, projetos estratégicos desenvolvidos dentro dos três eixos da Defesa Nacional: espacial, cibernético e nuclear, respectivamente a cargo da Aeronáutica, do Exército e da Marinha.

O eixo espacial conta com o Projeto de Aeronave de Caça Multimissão (FX-2); o Projeto de Aeronave Pesada de Carga e Reabastecimento (KC-390); e o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE). Sob o eixo cibernético, por sua vez, é desenvolvido o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON); o Veículo Blindado de Transporte de Pessoal GUARANI; o Lançador Múltiplo de Foguetes ASTROS 2020; e o Sistema de Defesa Cibernética. Por fim, destacam-se, no eixo nuclear, o Programa Nuclear da Marinha; o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB); e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ).



No setor de transportes, a principal iniciativa é o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto), instituído pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Prevê-se que o programa atrairá investimentos da ordem de R\$ 85 bilhões até 2018, dos quais R\$ 14 bilhões para pesquisa e desenvolvimento. Porém, o Inovar-Auto também foi questionado junto à OMC.

Ainda no setor de transportes, há políticas de proteção e estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional nas atividades de navegação, por meio de restrições impostas ao afretamento de embarcações estrangeiras. A exploração do transporte na navegação de cabotagem e na navegação interior de percurso nacional é restrita a empresas brasileiras de navegação, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

Outra política de apoio à indústria naval é a cobrança do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). O AFRMM é cobrado sobre a remuneração do transporte aquaviário da carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro, com alíquotas de 10% (dez por cento) na navegação de cabotagem e de 40% (quarenta por cento) na navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste, nos termos da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o AFRMM e sobre o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

No transporte ferroviário, por sua vez, não existem programas de incentivos ao desenvolvimento da indústria nacional de fornecedores. Entretanto, considerando o montante investimentos realizados na frota de locomotivas e vagões desde a concessão do serviço de transporte ferroviário à exploração do setor privado – da ordem de 12 bilhões de reais apenas nos



anos de 2014 e 2015, segundo a Associação Nacional de Transportes Ferroviários (ANTF) – seria importante avaliar a necessidade de criação de um programa desse tipo.

Como se viu nos parágrafos anteriores, as exigências de conteúdo nacional são uma ferramenta imprescindível para a garantia da soberania nacional e o desenvolvimento econômico e social do País. A CAE, por conseguinte, não poderia se omitir na discussão de tema de tamanha relevância.

2. ATIVIDADES PROPOSTAS

O instrumento principal do trabalho a ser realizado será a análise e consolidação das informações recebidas por diversos meios.

Primeiramente, serão enviados requerimentos de informações aos Ministros de Estado da Defesa (MD); de Minas e Energia (MME); da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); e dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT).

Além disso, haverá consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de conhecer as auditorias realizadas por esse órgão referentes às exigências de conteúdo nacional.

Adicionalmente, haverá consultas e reuniões com representantes dos setores com vistas a compreender de forma mais clara a realidade de quem está na ponta e será impactado pelas políticas públicas ora em análise.



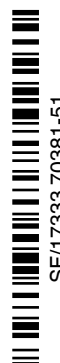
Caso necessário, poderão ser realizadas, ainda, reuniões entre técnicos do Senado Federal e técnicos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da Agência Nacional e Transportes Terrestres (ANTT), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), de entidades representativas das empresas dos setores de petróleo e gás, telecomunicações, defesa e transportes, bem como dos sindicatos de trabalhadores dos setores, e, ainda, especialistas da academia e de institutos de pesquisa.

Concomitantemente, propõe-se a realização de quatro audiências públicas em Brasília, focadas na avaliação das políticas de conteúdo nacional de cada um dos setores, as quais contarão com a participação de técnicos do governo e de representantes da iniciativa privada.

Adicionalmente, sugere-se a realização de quatro debates externos, um em cada uma das Regiões com maior potencial de serem afetadas pelas mudanças nas exigências de conteúdo nacional. A ordem e o local de realização desses debates serão definidos pelos membros desta Comissão. O principal objetivo será avaliar *in loco* os possíveis impactos decorrentes da mudança das exigências de conteúdo nacional.

Sugerimos, ainda, a realização de análise de execução orçamentária, sob responsabilidade da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF).

As informações coletadas serão analisadas e organizadas na forma de um relatório preliminar das atividades, a ser apreciado no âmbito desta Comissão. Finalmente, após as devidas correções e incorporação de



modificações sugeridas pelos membros desta Comissão, o relatório conclusivo será apresentado no final de 2017, para votação e aprovação.

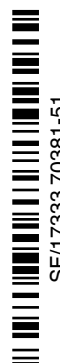
3. CRONOGRAMA

Apresentamos, abaixo (ANEXO I), proposta de cronograma mensal para a execução dos trabalhos. Esclarecemos que o cronograma proposto é flexível e poderá sofrer alterações nas datas e nas etapas a serem cumpridas ao longo da execução dos trabalhos de forma a ser compatibilizado com as demais atividades da CAE.

Este é o Plano de Trabalho que apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2017

Relator Senador **LINDBERGH FARIAS**





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Lindbergh Farias

Etapa/atividade	Possíveis Convidados	ANEXO I									
		Período									
		Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Aprovação do Plano de Trabalho	• CONLEG e Gabinete										
Elaboração e Envio dos Requerimentos de informação	• CONLEG e Gabinete										
Reuniões com órgãos, representantes do setor e TCU	• CONLEG e Gabinete										
Audiência Pública I – Petróleo e Gás Natural	• MME, MDIC, MCTIC, ANP • Entidades Representativas e Sindicatos • Petrobrás										
Audiência Pública II - Telecomunicações	• MDIC, MCTIC e Anatel • Entidades Representativas e Sindicatos • Empresas do Setor										
Audiência Pública III – Transportes	• MT, MDIC e ANTT • Entidades Representativas e Sindicatos • Empresas do Setor										
Audiência Pública IV - Defesa	• MD e Comandos da Marinha, Exército e Força Aérea • Entidades Representativas e Sindicatos • Empresas do Setor										
Debates Regionais I, II, III e IV	• A definir										
Consolidação das informações e Elaboração do Relatório	• CONLEG										
Apresentação de Relatório Preliminar	• Gabinete										
Apresentação e Votação do Relatório Final	• Gabinete e CAE										



