

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

-

SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 2/2021/SPD/ANP-RJ

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

I – SUMÁRIO

Em 2018, a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico - SPD entendeu haver necessidade de revisão do Regulamento Técnico ANP Nº 3/2015, aprovado pela Resolução Nº 50/2015, que estabelece as regras, as definições e normas para a aplicação dos recursos a que se referem as Cláusulas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, presentes nos Contratos para Exploração Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural, bem como as regras para comprovação das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e respectivas despesas realizadas pelas Empresas Petrolíferas em cumprimento às referidas cláusulas contratuais.

A SPD entendeu ser mais eficiente fazer a revisão do referido regulamento em dois momentos distintos: o primeiro com alterações que pudessem ser implementadas imediatamente e o segundo com alterações conceituais, envolvendo alterações na sistemática de fiscalização do cumprimento das obrigações de investimento em PD&I, constantes nas Cláusulas de PD&I dos Contratos de Exploração e Produção. A primeira fase de revisão do Regulamento tinha por objetivo simplificar e dar tratamento isonômico aos diferentes atores sujeitos ao respectivo regulamento. Após Consulta e Audiência Públicas, o Regulamento nº 3/2015 foi aprovado pela Resolução ANP 799/2019 e entrou em vigor, imediatamente após sua publicação.

Ainda em 2019, a SPD iniciou discussões internas e externas para a segunda fase de alteração do Regulamento com o objetivo de diminuir a insegurança regulatória e corrigir distorções nas obrigações e direitos dos diversos atores envolvidos, oferecendo um ambiente de maior segurança regulatória e efetividade para os investimentos com recursos da Cláusula de PD&I.

II- ESTUDO DO PROBLEMA

Problema 1- De acordo com as regras estabelecidas no RT 3/2015, as Empresas Petrolíferas com obrigação de investimento em PD&I contratam os projetos que estejam mais aderentes às suas linhas de pesquisa e necessidades e o tempo de duração de cada projeto é de até 60 meses. Após a conclusão do projeto, a petrolífera encaminha para a ANP o Relatório Técnico (RTC) e o Relatório de Execução Física e Financeira (REF) do projeto.

O Relatório Técnico e o Relatório de Execução Física e Financeira dão embasamento para o corpo técnico da ANP opinar sobre o mérito do projeto e determinar se realmente houve pesquisa, desenvolvimento e inovação no projeto apresentado, bem como são utilizados para verificar se as despesas realizadas no projeto estavam de acordo com as permitidas, conforme o RT 3/2015. Dessa forma, apenas ao final do projeto, a ANP opina sobre o mérito do projeto, que pode vir a ser totalmente glosado, caso se entenda que as atividades nele desenvolvidas não se configuravam como PD&I e nesse caso a petrolífera deverá reinvestir o valor glosado, corrigido pela SELIC.

A situação descrita acima, traz grande insegurança regulatória, uma vez que a Empresa Petrolífera só tem essa informação ao final do processo de fiscalização. Após diversas discussões internas e externas, a SPD entendeu que esse aspecto fazia com que as petrolíferas não arriscassem a contratação de projetos em fronteira do conhecimento e novas tecnologias por receio de glosa integral.

Cabe ressaltar que a maioria dos projetos contratados pelas petrolíferas são claramente de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Entretanto, há uma área cinzenta de entendimento quando se trata de tecnologias disruptivas tais como aquelas da indústria 4.0, energias alternativas, transição energética e o avanço para níveis mais altos de maturidade tecnológica como prototipagem e testes em ambiente operacional. O Setor de óleo e gás vem passando por mais um momento marcante em sua história em função das mudanças trazidas Transformação Digital, sendo um dos setores que mais vem sentido o impacto das mudanças causadas por ela, com sua aplicação na otimização de processos e criando rupturas nos modelos operacionais existentes. Em outra vertente, o mundo entende que o caminho para a indústria de óleo e gás é o da transição energética, em um cenário com espaço para diversificação das fontes de energia e de avanço das renováveis, o que está alinhado com o compromisso de muitos países em alcançar metas de transição energética, estabelecidas no Acordo de Paris, com o avanço para uma matriz energética limpa.

Sendo assim, vislumbra-se a necessidade de aumentar a segurança para contratação de projetos em novas tecnologias, o que acarretará diminuição de glosas integrais no mérito, o que contribuirá com um ambiente de maior segurança regulatória.

Problema 2 – Verificou-se não haver isonomia no que diz respeito às despesas admitidas na realização de projetos entre os diferentes atores envolvidos em PD&I, utilizado os recursos das Cláusulas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, presentes nos Contratos para Exploração Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural.

Problema 3 – Aumentar a possibilidade de investimento em projetos com empresas de pequeno porte e startups. Embora a regulação da ANP não restrinja o investimento em projetos com empresas de pequeno porte e startups, a empresa petrolífera encontra maiores dificuldades nos mecanismos para contratar esses projetos de valores pequenos, frente aos demais, e sente especial dificuldade na prestação de contas. Além disso, como a indústria de óleo e gás é intensiva em capital, empresas menores têm dificuldade em acessar essas companhias. É fato que as grandes empresas do setor estão percebendo que é muito mais estratégico e barato captar startups que criam soluções para seus gargalos do que começar a investir em uma nova pesquisa, do zero.

III – AGENTES ECONÔMICOS AFETADOS

Os agentes econômicos afetados pelos problemas identificados são as Empresas Petrolíferas. A insegurança quanto a aprovação do mérito dos projetos, a possibilidade de se utilizar de um mecanismo simplificado para a contratação de projetos com startups e a isonomia entre as despesas admitidas em projetos internos, nos centros de pesquisa da petrolífera, e externos afetam diretamente e tão somente as Empresas Petrolíferas.

IV – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1- A [Lei nº 9.478](#), de 06/08/1997, estabeleceu para a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, dentre outras, a atribuição de estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias para o setor.

Diante disso, os contratos celebrados entre a Agência e as Empresas Petrolíferas para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural dispõem, desde a Rodada Zero, de cláusulas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (Cláusula de PD&I) que estabelecem a obrigação de realização de despesas qualificadas como PD&I pelas Empresas Petrolíferas e têm como objetivo estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias para o setor.

A ANP é responsável pela análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos oriundos da cláusula de PD&I. Para isso, dispõe do Regulamento Técnico ANP nº 3/2015 que estabelece as definições e normas para a aplicação de recursos a que se referem as Cláusulas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, presentes nos Contratos, bem como estabelece as regras para comprovação das atividades de PD&I e respectivas despesas realizadas pelas Empresas Petrolíferas em cumprimento às referidas cláusulas contratuais.

2 - Portaria ANP nº 265 de 10 de setembro de 2020 que estabelece o Regimento Interno da ANP, em sua seção VII, Art 113 determina:

“Art. 113 Compete à Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico:

I - propor a regulamentação relativa à aplicação dos recursos oriundos da Cláusula de Investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, constante dos contratos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural;

II - fiscalizar a gestão e a execução do Programa de Recursos Humanos da ANP para o setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis;

III - fiscalizar a aplicação dos recursos relacionados com a Cláusula de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, constante dos contratos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural;

IV - autorizar, para fins de contratação e execução, Planos de Trabalho de projetos e programas com recursos da Cláusula de Investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação nos termos da regulação vigente;

V - credenciar instituições para a execução de projetos e de programas com os recursos da Cláusula de Investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, cujo objeto esteja relacionado aos contratos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural;

VI - fomentar a adoção de novas tecnologias e formação de recursos humanos no setor de petróleo, gás natural, biocombustíveis, outras fontes de energia renováveis e tecnologias de mitigação dos efeitos das emissões da indústria de óleo e gás; e

VII - reconhecer e premiar contribuições e resultados de pesquisa, desenvolvimento e inovação nos setores de petróleo, gás natural, biocombustíveis, outras fontes de energia renováveis e tecnologias de mitigação dos efeitos das emissões da indústria de óleo e gás.

define as atribuições da Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico:

3 - Decreto 9191/2017 que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal.

4 - Lei Complementar 182 de 1 de junho de 2021 que institui o marco legal das **startups** e do empreendedorismo inovador.

V - OBJETIVOS A SEREM ALCANÇADOS

1 - Incluir no Regulamento Técnico ANP nº 3/2015 mecanismos que possibilitem esclarecimentos de dúvidas sobre o enquadramento do conceito do projeto ao regulamento, previamente à sua contratação e execução, quando a petrolífera entender haver necessidade.

2 - Conferir isonomia em relação às despesas admitidas para os diversos atores envolvidos em projetos de PD&I com recursos das Cláusulas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, presentes nos Contratos para Exploração Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural.

3- Incorporação de novos modelos de investimento, refletindo o que é praticado em todo o mundo, com o objetivo de estimular o investimento de parte dos recursos em empresas de pequeno porte e startups.

VI – IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Problema 1

Opção Regulatória 1 – Manutenção do Cenário Atual

O presente cenário parte do pressuposto de que não será adotada nenhuma nova ação regulatória ou não regulatória por parte da ANP, sendo considerado o marco regulatório vigente.

A inação em relação ao problema identificado traz como primeira consequência o estabelecimento de um ambiente de insegurança regulatória e menor efetividade para os investimentos com recursos da Cláusula de PD&I.

Quando um projeto de PD&I é contratado, a petrolífera deve encaminhar num prazo de 90 dias um plano de trabalho que deverá discriminar as atividades de PD&I, os objetivos específicos, os resultados pretendidos, e a estimativa dos recursos humanos, materiais e financeiros envolvidos, para cada Instituição Credenciada, Empresa Brasileira ou Empresa Petrolífera relacionadas como executoras do projeto ou programa, conforme o caso. Os projetos podem ter duração máxima de 60 meses.

Ao término do projeto, o processo de fiscalização é realizado com base no Ano de Referência e deve ter como finalidade verificar o cumprimento da obrigação contratual de investimento em PD&I por parte das Empresas Petrolíferas, devendo tal verificação abranger a obrigação gerada no próprio Ano de Referência e eventuais Saldo existentes. Na fiscalização do cumprimento da obrigação de investimento em PD&I são consideradas as informações técnicas e financeiras fornecidas pela Empresa Petrolífera para comprovação das atividades de PD&I, de despesas realizadas e dos resultados obtidos nos projetos ou programas executados com recursos das Cláusulas de PD&I, na forma estabelecida neste Capítulo.

Isso significa que, apenas ao término do projeto, após a análise do Relatório Técnico, a ANP se manifesta quanto ao enquadramento como PD&I do projeto, podendo o mesmo ser glosado integralmente, caso não seja enquadrado, tendo a petrolífera, após todas as etapas do processo administrativo, que reinvestir o valor glosado, corrigido pela SELIC.

Opção Regulatória 2 – Análise Prévia de Mérito de todos os Projetos Contratados

O número médio anual de contratações de projetos é de 500. A Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico conta com um corpo técnico 12 servidores que estariam aptos a realizar a análise prévia de mérito dos projetos, além e cumprir com todas as demais atribuições da superintendência, qual sejam credenciar instituições, autorizar projetos que necessitam de autorização prévia, fiscalizar o cumprimento das obrigações e coordenar o Programa de Recursos Humanos da ANP – PRH-ANP. Os próprios números demonstram a inviabilidade de análise prévia de todos os projetos contratados.

Opção Regulatória 3 – Implementação de Consulta de Enquadramento de Mérito

Para os projetos que não estejam sujeitos ao trâmite de autorização, a Empresa Petrolífera poderá, a critério da ANP, encaminhar Consulta de Enquadramento de Mérito nos casos em que houver dúvidas a respeito da aderência do projeto ao Regulamento. A ANP avaliará o conceito do projeto considerando as informações apresentadas na Consulta de Enquadramento de Mérito e apresentará o resultado da análise no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados a partir do recebimento da consulta.

O enquadramento definitivo do mérito dependerá de comprovação, mediante encaminhamento do Relatório Técnico e de Execução Financeira (REF-RTC), de que o projeto foi executado conforme as premissas apresentadas no Formulário de Consulta de Mérito, observando-se o Regulamento Técnico.

A Consulta de enquadramento de mérito nos parece necessária para oferecer um ambiente de maior segurança regulatória e efetividade para os investimentos com recursos da Cláusula de PD&I, trazendo a possibilidade de esclarecimentos de dúvidas sobre o enquadramento do conceito do projeto ao regulamento, previamente à sua contratação e execução, se houver necessidade. A consulta se aplicaria àqueles projetos com tecnologias disruptivas, na fronteira do conhecimento ou qualquer outro projeto sobre o qual a petrolífera tenha alguma dúvida sobre o enquadramento. Neste sentido, a implantação da Consulta de enquadramento de mérito de projetos com esclarecimentos de dúvidas antes da sua contratação e execução contribuirá para que os investimentos sejam planejados e alinhados previamente de acordo com o regulamento, melhorando assim a qualidade e segurança dos investimentos

Problema 2

Opção Regulatória 1 – Manutenção do Cenário Atual

A inação frente ao problema identificado traz como consequência a disparidade entre os investimentos admitidos em Instituições Credenciadas e nos centros de pesquisa da empresa petrolífera. Não parece razoável que a empresa petrolífera possa adquirir equipamentos de última geração para o desenvolvimento de projetos em Instituições Credenciadas e não possa adquirir os mesmos equipamentos para seu próprio centro de pesquisas, utilizando os recursos da Cláusula de PD&I. A manutenção do cenário atual pouco incentiva investimentos da empresa petrolífera em centros de pesquisa próprios. Um centro de pesquisa próprio motiva as petrolíferas a manter equipes permanentes de pesquisadores, o que acaba potencializando os projetos realizados em empresas brasileiras e instituições credenciadas, dada a interação entre demandantes, pesquisadores das petrolíferas, e os pesquisadores externo.

Opção Regulatória 2 – Aumentar o escopo das despesas admitidas nos centros de pesquisa das Empresas Petrolíferas.

A regulamentação do uso dos recursos da Cláusula de PD&I para a melhoria da infraestrutura laboratorial através da aquisição de equipamentos e serviços de apoio relacionados à melhoria de infraestrutura laboratorial, necessários para o desenvolvimento de suas atividades visa permitir que os laboratórios envolvidos com as pesquisas de interesse da cadeia de valor do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis tenham as melhores condições possíveis para atenderem a essas demandas. Não faz sentido, nesse contexto, prever a possibilidade de que apenas os laboratórios das Instituições Credenciadas pudessem ser atendidos, discriminando os laboratórios das Empresas Petrolíferas e de suas afiliadas, que desenvolvem e podem desenvolver estudos e pesquisas de extrema relevância para o setor mas que para isso também necessitam estar bem estruturados, com todos os equipamentos necessários para esse fim. Um centro de pesquisa próprio motiva as petrolíferas a manter equipes permanentes de pesquisadores, o que acaba potencializando os projetos realizados em empresas brasileiras e instituições credenciadas, dada a interação entre demandantes, pesquisadores das petrolíferas, e os pesquisadores externo.

Problema 3

Opção Regulatória 1 – Manutenção do Cenário Atual

Embora na revisão do Regulamento Técnico ANP nº 3/2015, aprovado pela Resolução ANP nº 799/2019 já figurasse o Programa Prioritário cujo principal objetivo era o de oferecer um mecanismo simplificado para que as Empresas Petrolíferas pudessem contratar projetos com startups, nenhum Programa Prioritário foi estruturado até o momento. O conceito de Programa Prioritário, de que o público-alvo para os investimentos

eram as startups, não ficou consolidado para as Empresas Petrolíferas. Por essa razão, entendeu-se mudar o nome de Programa Prioritário para Programa Empreendedorismo.

Opção Regulatória 2 – Possibilidade de Constituição de Fundos de Investimento em Participações

Inserir a possibilidade de constituição de Fundos de Investimento em Participações seria um meio de atualizar e adequar a norma regulatória de modo a admitir uma modalidade avançada de investimento em PD&I que certamente ampliaria a geração de empresas de base tecnológica aptas a atender a crescente e variada demanda da indústria petrolífera em matérias técnicas, na linha do que demonstra a crescente ampliação do capital de risco nas modernas economias baseadas em alta tecnologia. A experiência advinda de outros países como EUA, Alemanha e outros, mostra que proporcionar um meio de capitalizar essas empresas, além de fortalecer a própria economia em si, também fará com que o desenvolvimento científico e tecnológico efetivamente promova ganhos econômicos para a sociedade, sem se restringir meramente ao acúmulo de conhecimentos técnicos.

A aplicação compulsória dos rendimentos do Fundo na integralização de seu capital permitiria que se atinja o benefício desejado de utilização dos recursos obrigatórios para a promoção da inovação e acarretaria o adensamento da cadeia produtiva do setor de óleo, gás e energia.

A possibilidade de constituição de Fundos de Investimento em Participações está prevista na nova Lei Complementar 182/2021.

VII – CONCLUSÃO

Cabe ressaltar que, antes de terminar os estudos para a segunda alteração do RT 3/2015, a SPD participou de diversas reuniões com os agentes afetados (Empresas Petrolíferas) e recebeu contribuições por meio do Instituto brasileiro do Petróleo (IBP), acerca dos temas tratados.

A SPD concluiu que as melhores alternativas são:

Problema 1 - Opção Regulatória 3 – Implementação de Consulta de Enquadramento de Mérito.

Entendemos ser essa a melhor opção por diminuir consideravelmente a insegurança na contratação de projetos arrojados pelas petrolíferas que venham a tornar o Brasil um hub de tecnologias para o setor de óleo e gás. Após um período de queda nos preços do petróleo, maiores pressões por responsabilidade socioambiental e outras demandas do setor, a digitalização vem atuando como um facilitador para enfrentar esses desafios e gerar valor a todos os seus stakeholders. A introdução da Consulta de Enquadramento de Mérito, certamente contribuirá para a consolidação do Brasil como desenvolvedor de novas tecnologias para o setor. Cabe destacar que no Brasil existem *players* internacionais atuando. Portanto, quando se trata de desenvolver projetos de PD&I e com recursos compulsórios expressivos, um dos desafios adicionais que essas empresas enfrentam é alinhar as iniciativas locais aos esforços e objetivos da companhia globalmente e que as pesquisas no Brasil sejam enxergadas como parte de sua estratégia global de desenvolvimento.

As empresas de O&G no Brasil serão mais eficientes nos investimentos em PD&I ao equilibrarem um portfólio de projetos que atendam às suas necessidades/objetivos de inovação, estejam em conformidade com a regulação e que apresentem um bom planejamento dos projetos de PD&I, e que se integre o trabalho de diferentes áreas dentro das empresas relacionadas ao tema. Nesse contexto, a escolha dos melhores projetos associada a segurança regulatória, são garantias de sucesso.

Problema 2 - Opção Regulatória 2 – Aumentar o escopo das despesas admitidas nos centros de pesquisa das Empresas Petrolíferas.

Entendemos essa alternativa do problema 2 como complementar a alternativa escolhida para o problema 1, possibilitando a evolução do entendimento da superintendência, buscando isonomia entre os atores.

Problema 3 - Opção Regulatória 2 – Possibilidade de Constituição de Fundos de Investimento em Participação

No modelo pensado, as Empresas Petrolíferas com obrigações decorrentes da cláusula de PD&I poderão aportar recursos em Fundos de Investimento em Participações - FIP, conforme estabelecido em regulação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, nas seguintes categorias:

- Capital semente;
- Empresas emergentes;
- Produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação. (FIP-P,D&I).

Entretanto, para que uma gestora de FIP capte recursos junto a Empresas Petrolíferas que possuam obrigações contratuais de investimento em P,D&I regidos pela ANP e que esta captação tenha eficácia liberatória quanto a essas obrigações, a sua destinação estará acompanhada de termo de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público em pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas de interesse da indústria, conforme as regras estabelecidas para aplicação de despesas admitidas no Regulamento Técnico ANP 3/2015, e deverá ser objeto de autorização prévia pela ANP. Todos os valores auferidos pelo FIP serão necessariamente reinvestidos, consoante o termo de execução previamente autorizado pela ANP.

JOSÉ CARLOS SOARES TIGRE

Assessor Técnico

De acordo:

MARIA INÊS SOUZA

Superintendente - Adjunta



Documento assinado eletronicamente por **JOSE CARLOS SOARES TIGRE, Assessor Técnico de PRH e P&D**, em 29/06/2021, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA INES SOUZA, Superintendente Adjunta**, em 29/06/2021, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1434152** e o código CRC **1023DD75**.