



XVII SARU

SEMANA DE ANÁLISE REGIONAL E URBANA

**O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI**

#VIVAUNIVERSIDADE



UNIFACS
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES



XVII SARU
SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA

O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI



UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS

**ANAIS DA XVII SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA**

**SALVADOR
EDITORA UNIFACS
2020**



XVII SARU
SEMANA DE ANÁLISE
REGIONAL E URBANA

O Urbano e o Regional: Planejamento e
Políticas Públicas no Brasil no Século XXI





PRESIDENTE: Abílio Gomes de carvalho Junior

CHANCELER: Manoel Joaquim Fernandes de Barros Sobrinho

REITORIA: Marcia Barros

DIRETORA ACADÊMICA DA PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU E LATO
SENSU: Carolina de Andrade Spinola

COORDENADORA DO CENTRO CULTURAL ADELMAR CARDOSO LINHARES:
Gismália Mendonça

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: Carolina de Andrade Spinola

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Sistema de
Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS) S471a

XVII Semana de Análise Regional e Urbana (2020: Salvador, BA)
Anais da XVII Semana – O Urbano e o Regional: Planejamento e Políticas
Públicas no Brasil no Século XXI. 2020. Salvador: UNIFACS, 2020.

Cd Rom

ISSN 22-375584

Evento realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional e Urbano – PPDRU da Universidade Salvador – UNIFACS,
Salvador, BA.

CDD: 338.9



EXPEDIENTE

Artigos e Resumos da 17ª Semana de Análise Regional e Urbana, Salvador no ano de 2020/ org. Universidade Salvador - UNIFACS, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano e Regional - PPDRU. – Salvador, 2020.

COMISSÃO ORGANIZADORA DA XVII SEMANA DE ANÁLISE REGIONAL E URBANA

Diretora Científica Dra. Marcia Maria Couto Mello

Diretor Executivo Dr. Luiz Fernando Quintanilha

Adna Caroline Vale Oliveira

Aline de Souza Silva

Aline Machado de Farias Rosa

Antonio Gabriel Lessa Soares

Bruna de Souza Santos

Bruno Mota Lopes

Cassiana Santos da Silva Farias

Cevaldo Santos e Santos

Claudio Luiz Ariani Fontes

Diego Bricidio Santos

Firmino Nascimento Filho

Iolanda Soares de Barros

Joanemily Maria Ribeiro Alves

Júlia Dias Gomes

Layla Monique Carvalho Silva

Leonardo Silverio Golçalves de Santana

Liamara Xavier Sena

Lívia Veiga de Oliveira Bispo

Manuela Vieira Santos da Luz

Mariane Reis Vila Verde

Priscila Nascimento Ladeia de Almeida

Raissa da Matta Almeida

Suzana Gomes Cruz

COMISSÃO CIENTÍFICA

Dra. Adriana Amadeu Garcia Torres

Dra. Alcides dos Santos Caldas (UFBA)

Dra. Aliger dos Santos Pereira (UNEB)

Dra. Ana Licks Almeida Silva (UNIFACS)

Dra. Ana Maria Ferreira Menezes (UNEB)

Dra. Andréa da Silva Gomes (UESC)

Dr. Antônio Pasqualetto (PUC – GOIAS)

Dr. Antônio Pedro Gomes (ISCTE – IUL – LISBOA)

Dra. Ariadne Moraes Silva (UFBA)

Dra. Carolina de Andrade Spinola (UNIFACS)

Dra. Claudia Regina Oliveira Vaz Torres (UNEB)

Dra. Dahyse Oliveira e Oliveira (UNEB)

Dr. Daniel Kozak (UBA)

Dr. Cesar Barros Leal (UFC)

Dr. Claudio Maciel (UFRJ)



Dra. Denise Coutinho (UFBA)
Dr. Eduardo Meireles (UEMG)
Dr. Elson Cedro Mira (UESC)
Dr. Elvira Simões (UFA)
Dra. Fernanda Meneses de Castro (IFBAIANO)
Dr. Francisco Baqueiro Vidal (SEC. PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA)
Dr. Gabriel Barros Gonçalves de Souza (UNIFACS)
Dr. Gervásio Ferreira dos Santos (UFBA)
Dr. Gilson Batista de Oliveira (UFIL – AMERICANA)
Dr. Glauco Carneiro (UFBA)
Dr. Guillermo Jajamovich (UBA)
Dr. Gustavo Costa (UFBA)
Dr. Helcio de Medeiros Júnior (IPP)
Dr. Helder Uzeda Castro (UNIFACS)
Dr. Helio Ponce Cunha (UEFS)
Dr. Ícaro Thiago Andrade Moreira (UNIFACS/ UFBA)
Dra. Iluska Lobo Braga (UFR)
Dr. Ives Romero Tavares do Nascimento (UF – CARIRI)
Dr. João Vitor Campos Silva (Norwegian University of Life Sciences/Instituto Juruá)
Dr. José Euclimar Xavier de Menezes (UNIFACS)
Dr. Jorge Antônio Santos Silva (UFRB)
Dr. José Gileá de Souza (UNIFACS)
Dr. José Rodrigues de Souza Filho (IFBAIANO)
Dr. Josias Alves de Jesus (UESB)
Dra. Lala Latifa Alaoui (Mohammed V University of Rabat)
Dr. Laumar Neves de Souza (UNIFACS)
Dra. Lídia Boaventura Pimenta (UNEB)
Dra. Lirandina Gomes (UNEB)
Dra. Lucia Marisy R.R. de Oliveira (UNIVASF)
Dra. Luciana Rodas Veras (UFBA)
Dra. Luzinete Barbosa Lyrio (UNIFACS)
Dr. Luiz Fernando Quintanilha (UNIFACS)
Dr. Manoel Joaquim Fernandes de Barros (UNIFACS)
Dra. Márcia Maria Couto Mello (UNIFACS)
Dr. Márcio Luiz Vargas Barbosa Filho (UFRPE)
Dr. Marcos Antônio Nunes Rodrigues (UFBA)
Dra. Maria Cândida Mousinho (UFBA)
Dra. Maria Esther Martínez Quinteiro (Universidad de Salamanca/UNIFACS)
Dra. Maria Mercerdez Galan Ladero (UNEX – ESPANHA)
Dra. Marília Moreira Cavalcante (UNIFACS/UNEB)
Dra. Melina Oliveira Melito (USP)
Dra. Natália Coimbra de Sá (UNEB)
Dr. Pedro Araújo Pietrafesa (PUC – GOIAS)
Dra. Patricia Chame Dias (SEC. DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA)
Dra. Patricia Calderon (UNIGRANRIO)
Dra. Regina Celeste de Almeida Souza (UFBA)
Dr. Renato Barbosa Reis (UNIFACS)
Dr. Ricardo Augusto Souza Machado (UEFS)
Dr. Rita Carvalho (UEMG)
Dra. Rivalda Dias Martinz (UFBA)
Dr. Sergio Hage Fialho (UNIFACS)
Dr. Valdir Roque Dallabrida (UNC)
Dr. Victor Menezes Vieira (UNIFACS)



Decisão, Planejamento e Implantação de Serviços Compartilhados: Um Estudo do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia

Planning and Implementation of the Service Sharing Model: A Study of the Petrobras Financial Operations Center in Bahia

Hélder Uzêda Castro

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano - Universidade Salvador – Brasil
CEO da UZD, Brasil
E-mail: h.uzeda@uzedaassociates.com

Noélio Dantaslé Spinola

Doutor em Análise Geográfica Regional - Universidade de Barcelona - Espanha
Professor Titular da Universidade Salvador, Brasil
E-mail: noelio.spinola@unifacs.br

José Afonso Teixeira

Doutor em Geografia Humana - Universidade Nova de Lisboa - Portugal
Professor Auxiliar da Universidade Nova de Lisboa, Portugal
E-mail: tja@csh.unl.pt

Manoel Joaquim Fernandes de Barros

Doutor em Educação – Universidade Federal da Bahia – Brasil
Professor da Universidade Salvador- Brasil
Email: manoeljfb@unifacs.br

Resumo

Este estudo demonstra como foi estruturado o compartilhamento de serviços, baseando-se no planejamento da implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras (COFIP), na Bahia, em 2008. Adotou-se o ponto de vista de três áreas teóricas que se complementam: a Governança Corporativa, observando-se a estrutura organizacional e os instrumentos de controle; a Governança Tributária, através dos estudos da administração tributária; e os Centros de Serviços Compartilhados, a partir da concentração de tecnologia e processos transacionais. Optou-se pelo estudo de caso, com coleta que privilegiou pesquisa documental de fontes corporativas e entrevistas semiestruturada com atores-chave. Os resultados demonstram que a decisão para a adoção do modelo de compartilhamento de serviços foi promovida por questões de natureza organizacional, financeira e tributária, visando a otimização de atividades transacionais e, portanto, a redução dos custos e dos riscos, considerando a necessidade do atendimento de demandas corporativas, voltadas para o correto cumprimento das obrigações tributárias. Portanto, conclui-se que a experiência do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia, apesar de um relativo curto período, foi positiva para o desenvolvimento regional e deixou um legado, bem como a certeza de que a primeira capital do país, considerada pouco desenvolvida no aspecto de serviços, estava melhor preparada para receber operações de grandes agentes econômicos.

Palavras-chave: Governança Corporativa. Governança Tributária. Centro de Serviços Compartilhados. Petrobras.



Abstract

This study demonstrates how the sharing of services was structured, based on the planning for the implementation of the Petrobras Financial Operations Center (COFIP), in Bahia, in 2008. The point of view of three complementary theoretical areas was adopted: Corporate Governance, observing the organizational structure and the control instruments; Tax Governance, through studies of tax administration; and the Shared Services Centers, based on the concentration of technology and transactional processes. We opted for the case study, with a collection that favored documentary research from corporate sources and semi-structured interviews with key actors. The results show that the decision to adopt the service sharing model was promoted by questions of an organizational, financial and tax nature, aiming at the optimization of transactional activities and, therefore, the reduction of costs and risks, considering the need meeting corporate demands, aimed at the correct fulfillment of tax obligations. Therefore, it is concluded that the experience of the Center for Financial Operations of Petrobras in Bahia, despite a relatively short period, was positive for regional development and left a legacy, as well as the certainty that the country's first capital, considered poorly developed in terms of services, it was better prepared to receive operations from major economic agents.

Keywords: *Corporate governance. Tax Governance. Shared Services Center. Petrobras.*

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se uma crescente busca pela otimização e modernização das operações transacionais, bem como a obtenção de vantagens comparativa ou competitiva, de grandes agentes econômicos, e igualmente uma tentativa de atender novas mudanças de um mercado cada vez mais globalizado, muitas delas exigidas por práticas de governança – como a indicada neste trabalho, destacando algumas perspectivas globais, corporativas ou tributárias. Sendo assim, a adoção de modelos de compartilhamento de serviços (CS) apresenta-se como alternativa comum a importantes companhias, líderes de mercado ou com forte atuação nos mais diversos segmentos da atividade empresarial, neste caso o de Energia.

As estratégias são muitas e podem convergir a depender de estrutura de capital, recursos, mercados e produtos, mas a concentração de processos e a redução dos custos transacionais estão presentes na maioria das questões que envolvem controle, risco e crescimento empresarial. Por isso, nas últimas décadas, os centros de serviços compartilhados tiveram a aderência dos principais *players*, a exemplo da Petrobras, implantados nos mais importantes centros urbanos.

Na economia contemporânea, caracterizada pelo aumento da comunicação, pela difusão de novas tecnologias e pela mudança da base produtiva, da agrícola e industrial para a da informação, de serviços, simbólica e estética, identifica-se uma lacuna de estudos científicos acerca das estratégias, das decisões e das implantações de serviços compartilhados.

Entende-se que a gênese da governança buscou profissionalizar a administração dos negócios e resolver conflitos de interesses entre propriedade e gestão nas organizações, basicamente, estabelecendo práticas que visavam proteger o direito dos acionistas e evitar abusos dos executivos, preponderantemente nas decisões estratégicas que ditavam a condução e a perpetuação dos negócios. Da mesma forma, tornou-se um importante instrumento para captação de recursos externos, crescimento organizacional



e consolidação de investimentos de longo prazo, seguindo princípios ou pilares bem definidos.

Numa perspectiva global, Silveira (2015) aponta a existência de dez princípios de governança, destacando integridade das informações prestadas e sustentabilidade e visão de longo prazo na condução do negócio. Entidades, como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2020), abordam a governança corporativa (GC) baseada em princípios fundamentais, a pontuar: (i) transparência; (ii) equidade; (iii) prestação de contas; (iv) e respeito pelo cumprimento das leis. Entende-se que suas práticas contribuem para um desenvolvimento econômico sustentável, proporcionando melhorias no desempenho das empresas e acelerando resultados, além de facilitar o acesso a fontes externas de recursos.

Neste contexto, somando-se os desafios das áreas Financeiras e a complexidade das atividades de controladoria, emerge a governança tributária (GT), com o objetivo de garantir o correto cumprimento das obrigações desta natureza, através do pagamento da obrigação principal (ou seja, do tributo) e da transmissão das obrigações acessórias (atualmente, informações sobre toda a operação e, neste estudo, em relevo a realidade brasileira), o que impõe às empresas enorme esforço, principalmente no que tange à estrutura, capital humano, tecnologia, processos e amplo conhecimento da legislação vigente. Observa-se que a Petrobras, objeto deste texto, é o maior contribuinte do país, movimentando para o Estado volumes que ultrapassam o PIB de alguns países.

Em vários setores de atividade econômica, com a ascensão do *Big Data*⁷⁷, os ambientes de negócios estão cada vez mais complexos, competitivos e em constante movimento. As empresas precisam adaptar suas estratégias e planejar suas operações para uma tomada de decisão rápida e precisa, contando com o apoio de processos transacionais padronizados, na maioria dos casos até informatizados, com o propósito de reunir e administrar o máximo de dados e informações, diminuindo os riscos dos acionistas e gestores (e demais partes interessadas), precipuamente os executivos das áreas Financeiras, neste caso, também responsáveis pelas rotinas para o cumprimento das inúmeras obrigações tributárias.

Vale ressaltar que os grandes agentes econômicos foram pioneiros na adoção de soluções compartilhadas para os serviços transacionais prestados por algumas áreas, a saber: Financeira, Contábil e Tributária, assim como Recursos Humanos, Tecnologia, Suprimentos, entre outras. As novas práticas sugeriram modelos de concentração regional de tecnologia e de capital humano, buscando atendimento das exigências legais e redução dos riscos decorrentes de inconsistências, divergências ou, simplesmente, erros nas informações enviadas regularmente ao fisco. Sabe-se que, até 1999, a Petrobras não dispunha de uma área executiva que reunisse em si a atividade tributária e acumulava perdas pela falta de um modelo de gestão e de cumprimento das suas obrigações.

A atividade da companhia se encontrava pulverizada entre áreas e operações regionais, dificultando, sobremaneira, a administração dos assuntos tributários, com foco em resultados sustentáveis e segurança para investidores cada vez mais globais. Por isso, a alta administração optou pela adoção do primeiro esforço compartilhado, ainda de caráter provisório, na sede da companhia, no Rio de Janeiro. Em 2008, foi criado o Centro de Operações Financeiras da Petrobras (COFIP), na Bahia, que operou

⁷⁷ *Big Data* é a área do conhecimento que estuda como analisar informações, a partir de conjuntos de dados grandes demais para serem tratados por sistemas tradicionais, a exemplo do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), que reúne dados de operações de compra, venda, estoques, folha de pagamento etc., de todas as empresas com operações no Brasil.



até 2015, quando, basicamente, por decisões estratégicas, financeiras, operacionais, políticas etc., retornou para o Rio de Janeiro.

Entende-se que, historicamente, economistas e geógrafos discutem e argumentam que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em todas as regiões e que os empreendimentos fazem diferença. Neste sentido, o objetivo deste estudo foi demonstrar como foi estruturado o compartilhamento de serviços, desde a escolha do modelo de CS e da cidade do Salvador, até o planejamento e a implantação do equipamento que atendia demandas de dezenas de unidades da Petrobras, localizadas no Brasil e no exterior. Para tanto, adotou-se o ponto de vista de duas áreas teóricas que se complementam: a Estratégia, com foco no modelo de serviços compartilhados e na decisão locacional pela cidade do Salvador; e a Governança, observando-se as exigências globais, corporativas e tributárias, bem como nas suas entidades e práticas. Para tanto, optou-se pelo estudo de caso e análise do conteúdo levantado, basicamente, a partir de documentos e entrevistas semiestruturadas com trinta e dois executivos da Petrobras, de outros grandes agentes presentes na região e de empresas prestadoras de serviços ao COFIP.

2 ESTRATÉGIA, MODELO E LOCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

As estratégias e as decisões que abarcam escolhas por modelos, estruturas e objetivos empresariais são temas fundamentais para o crescimento e a continuidade dos negócios. Oliveira (2003) define estratégia como a melhor forma ou ação estruturada para alcance, preferencialmente, de maneira diferenciada, dos desafios apresentados pelo mercado e objetivos estabelecidos pela empresa, nos seus ambientes. Segundo Mintzberg (2001), estratégia é a maneira de pensar no futuro, integrada no processo decisório do agora, com base em um processo formalizado e articulador de resultados. Portanto, basicamente, entende-se que estratégia está relacionada com objetivos, metas e resultados mensuráveis.

Nas últimas décadas, tem-se observado o surgimento de tendências organizacionais, objetivando soluções melhores e mais assertivas para questões internas, ecoando para o desenvolvimento sustentável do negócio. Motivo precípua dessas é a pressão, cada vez maior, para a obtenção de resultados positivos e de curto prazo. Nesse ambiente altamente competitivo e dinâmico, sobrevivem os agentes econômicos com diferenciais imputados por uma gestão eficiente e eficaz. Também se percebe que, hodiernamente, a conquista e a manutenção de uma posição vantajosa requerem das organizações uma capacidade de constante adaptação, otimização e aprendizado por parte da própria “empresa” e dos seus colaboradores. Assim, duplicidade de funções e atividades pulverizadas e desconformes não cabem mais dentro dessas instituições e suas operações.

A estratégia de CS surge como resultado de um processo de criatividade por soluções ou respostas para redução de custos, aumento de qualidade (ou conformidade) e aditamento do controle, com foco na mitigação de riscos corporativos; entretanto, o que se observa, com o conceito de Centro de Serviços Compartilhados (CSC), é o percebido de forma similar, já apresentado em outras áreas, ou seja, esse varia tanto em abrangência como em fundamento, sendo encontrados, na literatura, três acepções mais recorrentes. Defendida e difundida por Schulman *et al* (1999), os CSC envolvem

A concentração dos recursos da empresa atuando com atividades, difundidas através da organização, a fim de servir a múltiplos



parceiros internos, abaixo do custo e com alto nível de serviços, com o objetivo comum de satisfazer os clientes externos e acrescentar valor a [sic] empresa (SCHULMAN *et al*, 1999, p. 9)

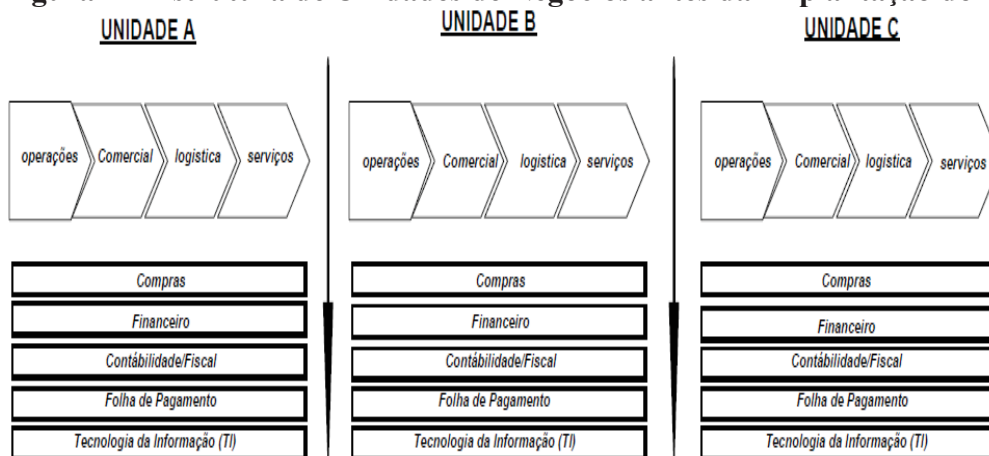
Dessa forma, os principais objetivos desses CSC são: (i) concentração de recursos; (ii) economia financeira; (iii) e aperfeiçoamento constante do nível dos serviços oferecidos internamente. Ainda segundo Schulman *et al* (1999), o Centro em questão é uma ou mais unidades de negócios em que os processos operacionais otimizam recursos, bem como integram pessoas, processos e tecnologias. Sua estrutura organizacional termina por proporcionar e gerar: (a) redução de custos; (b) ganhos em escala; (c) e maior eficiência operacional, o que libera a empresa para se focar na sua atividade-fim, para trabalhar melhor a sua estratégia de negócio (*core business*).

Cabe destacar que, à medida que as organizações crescem, a carga administrativa e burocrática aumenta. Segundo Porter (1999), as atividades de uma empresa se enquadram em nove categorias genéricas, agrupadas em atividades primárias e atividades de apoio. As primárias são as que estão diretamente relacionadas com o produto: (1) logística de entrada de insumos e matérias-primas; (2) operações; (3) logística de saída dos produtos; (4) marketing; (5) vendas e serviços pós-venda. Enquanto que as de apoio são provedoras do suporte necessário à execução das atividades primárias: (6) compras de bens e serviços; (7) gestão de recursos humanos; (8) desenvolvimento de tecnologia; e (9) infraestrutura da empresa, que envolve a alta gerência, a assessoria jurídica, a área financeira e contábil. Para o autor, toda empresa é uma reunião de atividades executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seus produtos (PORTER, 1985). Todas estas atividades podem ser representadas, fazendo-se uso de uma “cadeia de valor”, que desagrega uma empresa nas suas atividades de relevância, para que se possa compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes e potenciais de diferenciação. No entanto, de acordo com Quinn, Cooke e Kris (2000), serviços compartilhados é a prática em que as unidades de negócios decidem partilhar um conjunto de serviços, ao invés de tê-los como uma série de funções de apoio duplicadas dentro da organização.

Ainda segundo Quinn, Cooke e Kris (2000), nas últimas décadas, os processos produtivos foram foco da atenção gerencial com grande ênfase na evolução tecnológica, visando atendimento de demandas mercadológicas e corporativas, principalmente a partir de um contexto de grandes volumes e fontes de dados. No entanto, recentemente, as organizações também têm se voltado para o estudo das atividades de apoio, uma vez que elas representam de 25 a 30% dos custos da produção de uma empresa. Companhias de todos os tamanhos, de vários segmentos de negócios e de diversos países têm adotado os CSC como um mecanismo de racionalização da sua estrutura organizacional (MARTINS; AMARAL, 2018).

Araújo (2010) propôs um modelo de estrutura entre as unidades de negócios antes da prática do CSC (Figura 1). Nesta, ainda se observa a existência de atividades comuns desempenhadas por várias e díspares unidades de negócios internas à empresa.

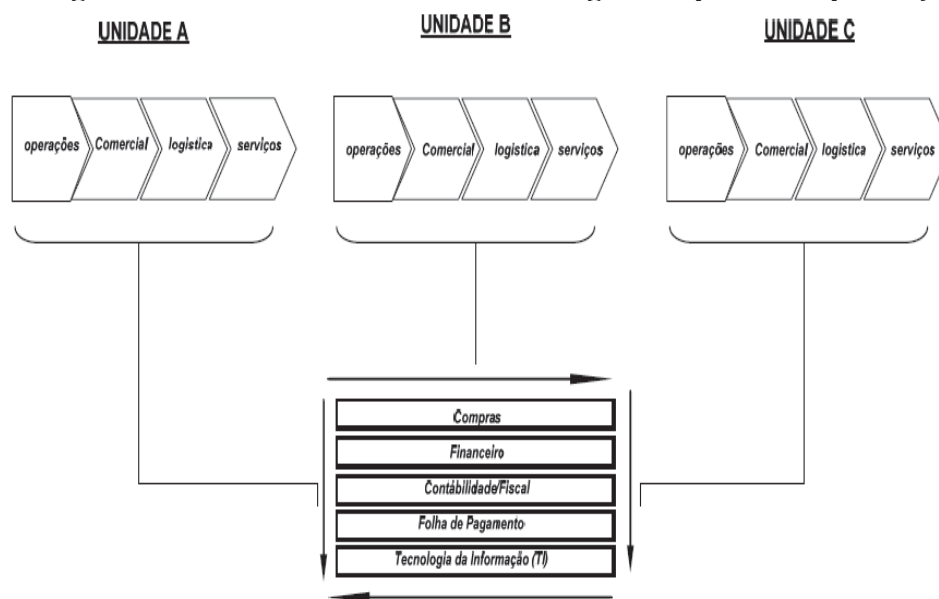
Figura 1 – Estrutura de Unidades de Negócios antes da Implantação do CSC



Fonte: Araújo (2010).

Esse mesmo autor, igualmente, vislumbra a estrutura do CSC já montada (figura 2), centralizando todas as áreas comuns da empresa e consolidando funções similares dentro de uma unidade operacional única, sendo o próprio Centro. Nota-se que a unificação das funções acaba com a duplicidade de atividades dentro de uma mesma empresa, reduzindo os custos transacionais.

Figura 2 – Estrutura de Unidades de Negócios após da Implantação do CSC



Fonte: Araújo (2010).

Na terceira acepção, o CSC constitui-se numa estratégia de colaboração, na qual um subconjunto de funções de negócio é concentrado numa nova unidade semiautônoma. Dessa forma, na visão de Bergeron (2003), esse Centro deve possuir uma estrutura de gestão voltada ao aumento da eficiência, à geração de valor, à redução de custos e à melhoria dos serviços para os clientes internos da corporação.



Cabe destacar que o modelo de Centro de Serviços Compartilhados busca consolidar atividades transacionais⁷⁸ das unidades de negócio numa estrutura central, a qual é caracterizada, em essência, como uma área de atividade-meio, visando eliminação de duplicidade de funções, padronização dos processos e ganhos de escala, além de promover o alinhamento estratégico e operacional. Mesmo não sendo objetivo deste estudo, vale trazer que a literatura aponta diferenças entre a gênese e o desenvolvimento de CSC nos setores privados e públicos (JANSSEN; JOHA, 2006; TOMKINSON, 2007).

A relação entre o CSC e os seus clientes não depende somente da dimensão contextual, a qual inclui os objetivos específicos e as expectativas, neste estudo, acerca das áreas ou atividades financeiras, contábeis e tributárias, mas também da dimensão espacial, uma vez que a localização do Centro, além de possuir um componente estratégico, é uma questão de grande relevância para a infraestrutura física, tecnológica e serviços de apoio, assim como atração e retenção de capital humano especializado. Autores como Cantillon, Von Thünen, Christaller, Lösh, Isard, entre outros, dedicaram esforços no desenvolvimento e na discussão da Teoria da Localização. Esses estudos contribuíram para explicar a localização agrícola, a industrial e a do comércio e serviços. De acordo com Chand (s.d.),

Isard vinculou a teoria da localização à teoria geral da economia por meio do princípio da substituição. Na teoria econômica, o capital pode ser substituído pelo trabalho, por exemplo. Da mesma forma, a seleção de um local de fabricação entre locais alternativos pode ser vista como uma substituição de gastos entre os vários fatores de produção, de modo que o melhor local seja escolhido.

Compreende-se que o estudo das relações entre os fatores intervenientes na localização das operações produtivas e de serviços possuem, a *priori*, aspectos com implicações vitais nas estratégias empresariais e nas políticas de desenvolvimento de uma organização, região ou país.

3 GOVERNANÇA GLOBAL, CORPORATIVA E TRIBUTÁRIA

As referências iniciais sobre governança datam do período das grandes navegações, mais tarde, novamente registradas com as primeiras sociedades por ações (SILVEIRA, 2015). No entanto, sabe-se que as práticas de governança se consolidaram com base numa reflexão em torno dos dilemas éticos empresariais, os quais versam sobre as relações entre as iniciativas corporativas e a sociedade - mercados ou regiões, entre as empresas de uma mesma cadeia produtiva (bens ou serviços), os acionistas, os conselhos e a direção executiva. Estabeleceu-se como um movimento que visava fornecer transparência, estrutura de controle e garantias necessárias para atração de recursos e proteção de todos os acionistas (em particular, os minoritários) de possíveis abusos praticados por executivos, os tomadores de decisões estratégicas da organização. As primeiras abordagens da governança também coincidem com a necessidade de profissionalização da administração dos negócios, decorrente de processos sucessórios,

⁷⁸ São aquelas atividades com pouca variabilidade entre cada execução (portanto, mais repetíveis), ou seja, são rígidas, permitindo poucas exceções, as quais são todas pré-definidas, mapeadas e tratadas em tempo de desenho do processo.



de dispersão do capital e de separação entre propriedade e gestão (SERAFIM; QUELHAS; ALLEDI, 2010).

A perspectiva global da governança trabalha com uma visão de desenvolvimento do negócio, na qual se enfatiza o “local” como rede de relações, com especificidades culturais das sociedades em rede (CASTELLS, 1972) e potencialidades econômico-ambientais próprias. Nesse sentido, o local e o global remetem a planos distintos, se interpenetram, dando margem à recriação “local” (APADURAI, 2001), daquilo que, genericamente, se denomina de “global”. Ainda cabe retornar com Castells (1972, p. 152), afirmando que “o espaço tem uma definição geográfica, tem uma definição histórica, tem uma definição econômica, tem uma definição social”.

A criação de uma estratégia global, de médio ou longo prazo, é uma tarefa complicada, mas essencial para implantação e manutenção das operações de grandes agentes econômicos. Percebe-se que nenhum país é uma “ilha econômica”, e que o mercado está cada vez mais integrado. Por isso, inúmeras organizações estão se tornando multinacionais, com plantas, operações e equipamentos em vários países. Elas enfrentaram e compreenderam desafios políticos, econômicos e sociais, mas também viram como eventos em uma nação podem repercutir em escala mundial. À medida que as estratégias corporativas apontam para a expansão, os tomadores de decisão identificam oportunidades de melhores resultados, bem como ameaças empresariais, as quais devem ser identificadas e mitigadas pelas áreas de *Compliance*, Riscos e Controles Internos, entidades de modelos, estruturas ou práticas de uma boa governança. Não obstante, para que uma organização tenha sucesso na economia global, seus proprietários, principais executivos e demais partes interessadas devem olhar além das fronteiras e compreender a dinâmica da comunidade global (IBMI, 2020).

Estratégias internacionais e estratégias globais são duas categorias, ilustradas na figura 3. Uma estratégia internacional significa que as subsidiárias em todo o mundo elaboram e executam suas estratégias de negócios de forma independente e operam como se fossem empresas locais. No entanto, uma estratégia global envolve um esforço coordenado único, cuidadosamente elaborado para toda a rede de subsidiárias, abrangendo muitos países simultaneamente e alavancando sinergias nestes (IBMI, 2020).

Figura 3 – Ilustração Estratégia Internacional x Estratégia Global



Fonte: IBMI (2020).

Segundo o *International Business Management Institute* (2020), existem três diferenças principais entre a estratégia global e a estratégia internacional, listadas a seguir:



- coordenação do centro: uma estratégia internacional não requer forte coordenação do centro. Uma estratégia global, por outro lado, requer um bom modelo de governança corporativa entre as atividades do centro e as das subsidiárias;
- padronização de processos e de produtos: uma estratégia internacional pressupõe que as subsidiárias devem atender às necessidades de negócios locais. Em contraste, a estratégia global pressupõe que o centro deve padronizar suas atividades em todos os diferentes países; e
- integração da estratégia: a estratégia internacional dá às subsidiárias a independência para planejar e executar movimentos competitivos de forma independente (com base na análise de rivais locais). A estratégia global planeja batalhas competitivas em escala global, seguindo a cultura empresarial e as práticas de governança corporativa.

Bento (2007, p. 192) coloca em relevo que,

Governança global não é apenas um projeto inspirado em princípios normativos. Ao contrário, trata-se de uma realidade emergente. Admitir a existência de uma governança no âmbito internacional, ainda que incipiente, implica reconhecer que os Estados soberanos encontram-se atualmente imersos em uma vasta teia de organizações, instituições e regimes internacionais que exercem autoridade e regulam uma série de atividades, envolvendo também diversos atores, dentre os quais se destacam, por sua relativa novidade, organizações não-governamentais e as corporações multinacionais.

Ainda assim, empresas que atuam na esfera global tomam a iniciativa de elaborar marcos regulatórios próprios, adaptando suas operações e estabelecendo regras para o mercado em que atuam. Esses mecanismos de governança global (GG) possuem objetivos, como: (i) melhorar sua imagem perante os consumidores e o público em geral, provendo-se de códigos de ética, padrões trabalhistas e posturas ambientais e de segurança, quando os governos onde operam não oferecem esse tipo de regulação; (2) antecipar-se à regulação estatal, prevenindo que organizações internacionais tomem a iniciativa de regular a atividade, instituindo um regime excessivamente rígido, pressionadas pela opinião pública (BENTO, 2007).

No contexto deste trabalho, o primeiro recorte da fundamentação de governança aparece com nas questões corporativas. Tem-se conhecimento que a mudança que mais influenciou o surgimento da governança corporativa foi a dispersão do capital de controle das companhias. Isso ocorreu devido à constituição das grandes empresas na forma de sociedade anônima, à abertura do capital de empresas fechadas e ao aumento do número de empresas listadas nas bolsas de valores, ao aumento do número de investidores no mercado de capitais, aos processos sucessórios e aos processos de fusão e aquisição de grandes companhias.

A consolidação da GC no ambiente internacional e o filtro básico desse processo corresponde à elaboração da Lei Sarbanes-Oxley. Segundo Borgerth (2008), essa lei estabelece sanções com o objetivo de intimidar a realização de procedimentos não éticos ou em desacordo com as boas práticas de governança corporativa por parte das empresas que atuam no mercado. A lei é também um dos pilares da GC e foi instituída pelos Estados Unidos em resposta a fraudes fiscais, determinando que os relatórios financeiros das empresas com ações em bolsas norte-americanas deveriam conter uma declaração do presidente e do diretor financeiro se responsabilizando pelas informações e procedimentos de divulgação, de forma que possam responder por eventuais fraudes (SILVEIRA, 2015).



Para se estabelecer modelos de GC, faz-se necessário entender o que constitui um sistema de governança. Segundo Leal e Camuri (2008), este é estabelecido por instituições, convenções culturais e regulamentos. Esse conjunto abrange as relações entre as administrações das empresas e os acionistas, ou seja, entre gestão e propriedade, ou, até mesmo, outros grupos ou agentes, os quais, suas administrações, de acordo com o tipo de modelo adotado, devem prestar contas de práticas e resultados.

Na lógica deste estudo, o segundo recorte acontece na área Financeira, considerando os componentes de uma governança tributária, que, no cenário Brasil e de operações convergentes ao país, ganhou notoriedade entre os assuntos estratégicos e operacionais dos maiores contribuintes de tributos ou de grandes grupos ou agentes econômicos, a exemplo da Petrobras.

Seguindo o exposto acima, observa-se, no mercado atual, que as organizações que pretendem manter vantagem no seu segmento de atuação, necessariamente, têm, a partir das práticas ou áreas de Governança Global e Corporativa, da Gestão de Processos e da Gestão de Tributos, que definir o melhor modelo possível de governança tributária, buscando atender os interesses das companhias, dos estados e da sociedade em geral. Compreende-se que a GT é parte indispensável da GC, seguindo os mesmos pilares, tais como a moralidade, a ética, a legalidade e o *compliance*; e ampliando-os para o nível de informatização ou de aderência das soluções sistêmicas, entre outros. Além disso, possui o papel de garantir a reputação da empresa e de seus administradores, bem como a manutenção dos seus lucros. Além de ser considerada essencial à “saúde” financeira de qualquer organização, a Governança Tributária pode ser conceituada como

[...] a prática de controle de todos os processos que afetam as informações operacionais, de negócios e tributárias destinadas à gestão dos tributos. Nesse processo, podem ser incluídos cálculos, elaboração de guias de recolhimento, escrituração de livros fiscais e elaboração de obrigações acessórias ^[79] (RESENDE, 2012, p. 27).

Pimenta (2012) defende que, na era atual da globalização, de maior informação e comunicação, os empresários precisam adotar soluções estratégicas de gestão empresarial, com o objetivo de criar, em suas empresas, uma “personalidade” tributária que as torne mais ágeis, controladas e transparentes, minimizando o máximo possível os seus riscos fiscais e, ao mesmo tempo, ampliando a sua eficiência e, por consequência, otimizando os seus resultados.

Para esse estudioso, em linhas gerais, isso é o que constitui a Governança Tributária (GT). Enquanto para Cunha (2012, p.1), GT é “[...] a prática de controle de todos os processos que afetam as informações operacionais, de negócios e tributárias, destinadas à gestão dos tributos a que uma organização está sujeita”. De forma abrangente, Amaral (2011, p.10) afirma que,

Governança Tributária representa o conjunto de procedimentos de gestão empresarial engendrados de forma personalizada para cada empresa ou entidade, com vistas à coordenação, controle e revisão dos procedimentos tributários e proporcionando como resultado a redução

⁷⁹ Para Castro (2017), a obrigação tributária é definida como principal ou acessória. A principal surge com a ocorrência do fato gerador, tendo por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. Enquanto a acessória decorre da legislação tributária e tem, por objeto, as prestações, positivas ou negativas, nela previstas, no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.



de riscos fiscais e a consistência e transparência das demonstrações financeiras, deixando-as verídicas e confiáveis.

Desta feita, pode-se concluir que Governança Tributária é uma forma de assegurar, aos sócios/acionistas, a assertividade e confiabilidade na apuração dos tributos, bem como nas obrigações acessórias a que as organizações estão sujeitas. Ainda visando explicitar o que é a GT, Amaral (2011, p. 3) a descreve como sendo

[...] o conjunto de métodos de gestão empresarial que visa à coordenação, controle e revisão dos procedimentos tributários adotados pela empresa com o intuito de prevenir autuações fiscais, multas pelo descumprimento de obrigações acessórias, bem como evitar a ocorrência de crimes tributários.

Castro (2013) já afirmava que a realidade tributária brasileira é muito peculiar, pois existem dezenas de tributos exigidos no país, entre impostos, taxas e contribuições. Com isso, além do pagamento do tributo, um grande volume de informações passou a ser demandado e deve ser prestado regularmente ao fisco, que são as obrigações acessórias. Essas são complexas e atualizadas constantemente, dificultando o planejamento de estratégias e a implementação e manutenção de rotinas para o processo de execução tributária das empresas.

Na busca pela transparência corporativa, prestação de contas com responsabilidade e cumprimento das obrigações legais, hodiernamente, a adoção do compartilhamento de serviços torna-se estratégia fundamental para organizações com atividades complexas e transacionais, destacando-se nos esforços de mapeamento e avaliação dos processos, almejando um nível de padronização e informatização que possibilite o atendimento de políticas e diretrizes elaboradas para assegurar o cumprimento das obrigações das companhias, além de definir as estruturas organizacionais e os instrumentos de controle mais adequados, sempre a partir da estratégia corporativa e do planejamento tributário das operações.

4 METODOLOGIA

Dada a especificidade do objeto da investigação apresentada, optou-se pelo estudo de caso (YIN, 2005). Neste trabalho, como já mencionado, centramo-nos na estratégia de compartilhamento de serviços e implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras em Salvador (Bahia). Utilizou-se a pesquisa documental, a qual foi empreendida a partir da coleta de dados em publicações e em relatórios internos da própria Petrobras e de empresas prestadoras de serviços ao COFIP, como, por exemplo, estruturas organizacionais da companhia, planos estratégicos e modelos de gestão adotados pela referida organização. Esta pesquisa também foi empreendida através de alguns documentos circulantes na empresa em questão e outros acessíveis ao público em geral, disponibilizados na Internet. Igualmente, foram utilizadas as informações levantadas em processos de *benchmarking*⁸⁰ (prática comum entre equipes das áreas tributárias de grandes empresas) da Petrobras, realizados por outras grandes organizações econômicas, inclusive, presentes na região, as quais foram acessadas via registros de relatórios, apresentações, tabelas, anotações, levantamentos, mapas e

⁸⁰ Ferramenta que possibilita a identificação e incorporação dos melhores desempenhos de outras empresas, concorrentes ou não, a partir do aperfeiçoamento dos seus próprios métodos de trabalho ou processos de negócios.



processos do Sistema Integrado de Gestão (ERP), do Sistema de Apoio Fiscal, do Sistema de Auditoria Fiscal Eletrônica e do Sistema de Governança Tributária utilizados pela companhia estudada. A pesquisa bibliográfica e eletrônica coletou dados pertinentes ao assunto em livros, dicionários, revistas especializadas, jornais, teses, dissertações e publicações da própria Petrobras.

A coleta de dados em campo foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas (BARDIN, 2007) com pessoas-chave para o levantamento qualitativo das informações imprescindíveis para o entendimento da implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras, na Bahia. Entre os entrevistados, estão o ex-gerente executivo de Administração Tributária da Petrobras; responsável pelo processo de estruturação da administração tributária, iniciado em 1999; dois ex-gerentes gerais do COFIP e três ex-gerentes executivos das áreas Financeira, Contábil e Tributária, um de cada respectiva área; dois gerentes fiscais, um gerente tributário e um grupo de treze profissionais, entre analistas e apuradores, das áreas Tributária, Contábil e Fiscal de CSC de outras grandes empresas, a saber: Ambev (São Paulo), Vale (Rio de Janeiro) e Braskem e Máquina de Vendas (que operam ou operavam em Salvador e Região Metropolitana), através de uma relação corporativa que promove apresentações e discussões estruturas, áreas e processos, bem como modelos e práticas da governança global, corporativa e tributária, principalmente, trocando informações e experiências acerca das suas atividades de execução tributária; e, por fim, de dez consultores empresariais, prestadores de serviços ao COFIP, que apoiaram ou apoiam o processo de execução tributária da Petrobras, delineado ao longo dos últimos anos. Para compreensão de possíveis rebatimentos na economia regional, foram entrevistados representantes da Associação das Micro e Pequenas Empresas do Estado da Bahia (Ampesba), da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis Bahia (ABIH), da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI-BA); da Associação Comercial da Bahia (ACB), da Associação dos Lojistas do Salvador Shopping (ASLL), da Associação dos Lojistas do Shopping da Bahia (ALSCIB), do Sindicato dos Petroleiros da Bahia (Sindipetro-Ba), da Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação Regional Bahia (Assespro Ba) e da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel).

5 ANÁLISE DO COMPARTILHAMENTO DE SERVIÇOS DA PETROBRAS

O objetivo deste trabalho foi compreender a estratégia e a decisão a respeito do compartilhamento de serviços e da cidade do Salvador, bem como planejamento e implantação do Centro de Operações Financeiras da Petrobras (COFIP), maior contribuinte e mais importante agente econômico do país, no intuito de aumentar resultados e reduzir riscos, atendendo novas demandas de governança tributária e corporativa, a partir de um modelo global, que, em 2008, já norteava iniciativas, projetos e ações das operações internacionais e algumas das principais atividades executivas da companhia.

A Petrobras é qualificada como a maior empresa do Brasil, estando presente em 28 países. Consiste em uma organização estatal de economia mista, ou seja, é uma companhia de capital aberto, sendo o Governo o seu acionista. Possui operações nos três setores de atividade econômica (primário, secundário e terciário), explorando, transformando e distribuindo, basicamente, óleo e gás (energia).



De acordo com a Primeira Proposta de Práticas de Governança da Companhia (1990⁸¹), a Petrobras foi fundada por engenheiros e petroleiros focados em produção e distribuição, e, durante as primeiras décadas de funcionamento, destaca-se que não havia uma preocupação institucionalizada com as práticas de governança e gestão da empresa. Sabe-se que as primeiras discussões sobre GC tinham a finalidade básica de facilitar a comunicação, para parte dos acionistas, das estratégias, dos planejamentos e planos de ação, dos processos, dos instrumentos de controle e gestão de riscos de produção e distribuição, entre outros, o que corrobora com o defendido pelo IBGC (2020) ao destacar que a governança é um sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração das ações da diretoria executiva.

Desde 2006, a Petrobras faz parte do Índice *Dow Jones* de Sustentabilidade, o que demandou aperfeiçoamento contínuo das práticas de governança corporativa e de padrões internacionais de transparência. Aqui, cabe pontuar a necessidade de grande investimento em estrutura, processos e capital humano.

Segundo entrevistas, quando a empresa abriu o capital, houve um incremento nas plataformas e recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), promovendo maior controle interno, o que possibilitou adesão às regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da BM&F BOVESPA. Igualmente, no exterior, começou a cumprir as normas da *Securities and Exchange Commission*⁸² (SEC) e da *New York Stock Exchange* (NYSE), nos Estados Unidos; do Latibex da Bolsa de Madrid, na Espanha; da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e da *Comisión Nacional de Valores* (CNV), na Argentina.

Executivos da companhia afirmam que, com novos ambientes regulatórios e normatizações, a Petrobras passou a utilizar instrumentos como o seu Estatuto Social e a Lei das Sociedades por Ações - Lei nº 6.404, de 1976, a qual rege as Sociedades Anônimas, adotando também outros direcionadores empresariais, tais como os códigos e as práticas formais de GC. O novo modelo de governança requereu estudo, adaptação e implementação de padrões previstos na Lei Sarbanes-Oxley (SOX), aprovada, em 2002, pelo Congresso dos Estados Unidos, com o objetivo de proteger os investidores por meio do aprimoramento da precisão e da confiabilidade das informações divulgadas pelas empresas, concordando com Borgerth (2008), ao defender que a SOX estabelece sanções que impedem procedimentos não éticos, em desacordo com as boas práticas de governança corporativa.

A estratégia de internacionalização e, conseqüente, de boa relação com novos mercados, economicamente integrados, também obrigou a utilização das IFRS⁸³, além da Escrituração Contábil Digital (ECD), imposta pela legislação brasileira, o que promoveu maior segurança e transparência às operações da Petrobras, importante componente do projeto de estruturação da empresa, também em consonância com o defendido por Borgerth (2008) sobre a criação de sanções que impedem procedimentos não éticos, contrariando as práticas de GC. Para tanto, foram criados os chamados “controles SOX”.

Neste contexto, a companhia elaborou um plano estratégico com visão de longo prazo - até 2020, contemplando uma série de iniciativas coordenadas. Segundo entrevistas com os executivos da Petrobras, todos os assuntos relacionados a modelos

⁸¹ Apenas como referência, o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), hoje IBGC, foi constituído em 1995.

⁸² A *Securities and Exchange Commission* é a Comissão de Valores Imobiliários dos Estados Unidos.

⁸³ Conjunto de normas internacionais de contabilidade, emitidas e revisadas pelo IASB - *International Accounting Standards Board* (Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade).



organizacionais, processos de negócios e capital humano foram discutidos, planejados e executados, a partir de premissas que consideravam os princípios globais e práticas corporativas de governança, dentro de um único modelo.

De acordo com o ex-gerente executivo de Administração Tributária, a estrutura organizacional foi revisitada e atualizada com várias novas entidades, a exemplo: do conselho de administração, dos comitês de auditoria interna e externa e de áreas executivas para fins específicos como a Internacional e a do Tributário. Essa última já pensada para funcionar de forma compartilhada. Todas elas com papéis, recursos e responsabilidades bem definidos e revisitados a cada nova estratégia, planejamento ou projeto.

Executivos da Petrobras apontam que os desafios da internacionalização foram enormes, considerando o volume de recursos investidos ou alocados em projetos de naturezas diversas, muitos com foco em estudo de mercado produtor-consumidor, de legislação dos países que custodiavam operações e dos princípios de governança que direcionavam as companhias que mantinham interesse e recebiam capital de investidores globais.

No entanto, observando as operações nacionais, os mesmos executivos entrevistados concordaram que o maior problema estava na multiplicidade de áreas ou atividades transacionais, a destacar os processos de execução tributária. Isso porque, de fato, não existia um alinhamento estratégico do esforço da gestão de tributos, o que tornou necessária a igual adoção de práticas de governança, no sentido de padronizar processos, sistemas, projetos especiais e estratégias interrelacionadas entre as “muitas áreas” tributárias, com desdobramentos nas “muitas áreas” contábeis e, até mesmo, repercutindo nas “muitas áreas” financeiras existentes da companhia.

Este estudo conseguiu identificar unidades regionais, que eram responsáveis pela atividade tributária de 172 unidades locais, distribuídas em todo o Brasil, e possuíam áreas e equipes próprias e com gestão independente para os assuntos tributários, inclusive tomadas de decisões acerca das obrigações, com base em situações específicas, sem alinhamento com as demais áreas, unidades ou, até mesmo, sem uma análise estratégica ou de riscos corporativos de como aquelas poderiam influenciar ações ou processos em outras regiões, aumentando os riscos de exposição e autuação, e repercutindo nos resultados de toda a Companhia.

Segundo o Diagnóstico da Atividade de Execução Tributária da Petrobras (PWC, 1999), este problema estava materializado nas perdas acumuladas em processos tributários, de ordem administrativa ou jurídica, porque cada unidade adotava um posicionamento particular, observando apenas suas operações locais ou regionais, o que, muitas vezes, gerava jurisprudência contra a própria empresa em outros estados. Para efeito de parâmetro, o referido documento registrou um ganho de pouco mais de 24 milhões para uma posterior perda de 1 bilhão de reais, a partir do mesmo argumento jurídico. Vale revisitar Ghellere (2012), que adverte para as melhores práticas com a Governança Corporativa, a gestão empresarial, preocupada cada vez mais com a ética e transparência, evoluindo naturalmente a um novo nível: a Governança Tributária.

O Plano Estratégico de Implantação do COFIP (PETROBRAS, 2007), implantado em 2008, na Bahia, apresenta um esforço coordenado na organização e concentração dos processos de execução das áreas Financeira, Contábil e Tributária, devidamente mapeados e modelados, com o objetivo de resolver questões de natureza tributária e de aumentar a eficiência organizacional da companhia, corroborando com Hammer e Champy (1994), na ideia de que, através da reengenharia de processos, era possível melhorar muito o desempenho das empresas por meio de mudanças extremas nas operações.



Para tanto, o COFIP mantinha um pouco mais de 600 profissionais na operação de serviços compartilhados. Desse total, 120 eram funcionários concursados da Petrobras, os chamados “crachás verdes”, e 480 eram prestadores de serviços contratados por empresas terceirizadas, os chamados “crachás marrons”. A área Tributária contava com 99 profissionais, entre gerentes, analistas e apuradores fiscais.

Segundo executivos da Petrobras, o modelo-base de compartilhamento de serviços da companhia foi inspirado no centro de serviços compartilhados da Ambev, implantado na cidade de Jaguariúna (São Paulo). Através da análise do discurso, percebeu-se que as estruturas físicas, tecnológicas e alguns processos operacionais foram importados para o COFIP. No entanto, a mesma análise, mostrou que a decisão mais complexa foi, justamente, acerca dos processos transacionais que seriam ou não compartilhados. Por isso, a companhia optou pelas áreas Financeira, Contábil e Tributária.

Vale ressaltar que as práticas de governança tiveram forte influência na escolha deste primeiro formato, uma vez que o Centro visava redução de custos e aumento de controle, com a utilização de instrumentos globais e forte aparato tecnológico, os quais impactavam nos riscos corporativos, tema de grande relevância para os *stakeholders*, com destaque para os investidores. Segundo os executivos entrevistados neste estudo, a Companhia precisava atender aos requisitos sobre informações, transparência e segurança empresarial impostos pelo capital internacional, na forma de princípios, regras e padrões específicos, a exemplo das já citadas IRFS.

Em 2010, a Vale iniciou estudos para a implantação do *Global Tax*, um órgão ou cargo (nos documentos acessados nesta pesquisa, ainda indefinido) para administração tributária integrada de todas as operações da companhia no Brasil e no exterior. A Petrobras fez o mesmo e, segundo consultores entrevistados, está executando um projeto de convergência de todas as informações tributárias numa única plataforma (conhecida como “Framework Tributário”, igualmente, seguindo um modelo-base tecnológico da Braskem), com o principal objetivo de eliminar erros sistêmicos e divergências nas apurações, bem como na transmissão de arquivos ao fisco, buscando garantir maior alinhamento entre os planejamentos estratégico e tributário com as atividades - já compartilhadas - da empresa, sempre analisando os riscos corporativos.

O ex-gerente executivo de Administração Tributária ainda reforçou que, apesar de todo o exercício para elaboração, adequação e implantação de práticas globais e corporativas de governança, com viés aos interesses do mercado financeiro nacional ou estrangeiro, como já comentado anteriormente, a atividade tributária da Companhia é objeto de muita atenção executiva, a destacar o próprio governo brasileiro. Como a empresa detém operações em muitos segmentos da atividade econômica, a exemplo do óleo e gás que é extraído do poço e comercializado no posto, existem muitos riscos de exposição fiscal, que são tratados em contextos ou cenários (Figura 4).

Figura 4 – Matriz de Avaliação
MATRIZ PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA
EXECUÇÃO TRIBUTÁRIA NAS EMPRESAS



Fonte: AllTax Platform (2020)

Segundo a matriz de avaliação de riscos acima, questões que envolvem tecnologia e sustentabilidade são essenciais para a empresa. Um importante indicador, atualmente, utilizado pela Companhia, não acompanha apenas o grau de informatização ou de uso de seus sistemas, mas sim o nível de aderência que esses recursos possuem com os processos de execução tributária do Centro de Operações Financeiras.

Sobre a localização do COFIP, a partir da análise das entrevistas, foi possível identificar que, depois de uma primeira fase de concentração de processos transacionais e de testes operacionais na sede da empresa (Rio de Janeiro), a cidade do Salvador (Bahia) foi escolhida para abrigar o Centro. Segundo executivos da Petrobras, como essa mantém operações na maioria dos estados da federação, quando foi anunciada a intenção de criar um centro de serviços fora da cidade do Rio de Janeiro, iniciou-se uma disputa política, do centro do poder, em Brasília (DF), até os governos estaduais e municipais, todos interessados não somente no volume de recursos e investimentos que seriam realizados, mas também nos rebatimentos promovidos pelo capital humano (efeito renda) e, conseqüente, incremento na economia regional.

Muito se falou sobre possíveis questões políticas envolvidas na decisão por Salvador, mas, apesar da grande repercussão do envolvimento de alguns dos seus principais executivos da companhia nos escândalos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato⁸⁴, não foram encontradas evidências documentais do envolvimento de políticos ou partidários e nenhum entrevistado comentou o assunto.

⁸⁴ De acordo com o Ministério Público Federal (MPF, 2019), “O nome do caso, ‘Lava Jato’, decorre do do [sic] uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação



Sendo assim, percebeu-se que a referida escolha pela cidade do Salvador se deu, precipuamente, pela melhor infraestrutura urbana, mais próxima ao Polo Petroquímico de Camaçari. Algumas entrevistas também apontaram na direção de Salvador ter sido a primeira capital do país, destacando aspectos históricos e da qualidade de vida ofertada. No entanto, os documentos de planejamento da Companhia reforçam a visão estratégica (provavelmente, até militar) de se implantar uma estrutura administrativa, financeira e de serviços mais robusta perto do referido complexo, replicando o modelo do Rio de Janeiro.

Visto isso, cabe entender um pouco sobre o intitulado Polo⁸⁵ Industrial de Camaçari. Segundo o Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC), esse iniciou suas operações em 29 de junho de 1978 (COFIC, 2019a), sendo considerado, hodiernamente,

[...] o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, com mais de 90 empresas. Fica a 50 km de Salvador. As primeiras implantadas eram principalmente empresas químicas e petroquímicas. Depois vieram indústrias do ramo automotivo, de celulose, metalurgia, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços. (GUIA GEOGRÁFICO, 2019c). (Figura 5)

Figura 5 – Vista de parte do Polo Industrial de Camaçari



Fonte: Guia Geográfico (2019c)

Observa-se, a partir dos dados apresentados pelo Cofic Polo (2019b), que as empresas do Polo Industrial de Camaçari estão localizadas nas áreas descritas como sendo as seguintes:

- **A Área do Complexo Básico** (1.293 hectares) reúne a quase totalidade das indústrias químicas e petroquímicas.

tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia”.

⁸⁵ Para efeitos de fluidez textual, para se referir ao Polo Industrial de Camaçari, os pesquisadores utilizaram dos termos Polo, Distrito e Complexo.



- A **Área Industrial Leste** (2.614 hectares) reúne indústrias de segunda e terceira gerações. É onde também está localizada a Empresa de Proteção Ambiental, CETREL.
- A **Área Industrial Norte** (451 hectares) concentra indústrias que não dependem diretamente do fluxo de matérias-primas produzidas no Complexo Básico, a exemplo da Indústria de Celulose.
- A **Área Industrial Oeste** (544 hectares) abriga as empresas PARANAPANEMA e CHESF.
- A **Área de usos Especiais** é onde se concentram as atividades institucionais, científicas, de pesquisa e apoio às indústrias. Nesta área está localizado o Comitê de Fomento Industrial de Camaçari - COFIC, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CEPED, entre outras instituições.
- **Empresas localizadas fora do Complexo Industrial de Camaçari.**

Para melhor contextualização, vale resgatar um pouco da história com Spínola (2001, p. 29-30)

A primeira experiência baiana no programa de industrialização, via a criação de distritos industriais, iniciou-se em 1967, na RMS com o Centro Industrial de Aratu, conhecido pela denominação da baía em torno da qual foi construído. Adotando o mesmo modelo institucional, surgiu, logo depois, o Centro Industrial do Subaé, em Feira de Santana. Em um segundo momento, ao levar este programa de facilidades locacionais ao interior, o Governo do Estado denominou suas unidades de “distritos”, tendo sido inicialmente criados os de Ilhéus, Vitória da Conquista, Juazeiro e Jequié. [...] Posteriormente, o próprio Governo do Estado promoveu, outra vez na RMS, a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC, destinado a abrigar o segundo Polo [sic] petroquímico do País, dimensionando-o para permitir, também, a localização de indústrias de transformação e, inclusive, unidades não petroquímicas.

A Panorama Brasil (2008) afirma que a Petrobras iniciou, em 7 julho de 2008, a migração de atividades da Sede para o Centro de Operações da Área Financeira, situado num prédio, devidamente projetado e construído na Avenida Magalhães Neto, em Salvador (Figura 6), atendendo às especificações técnicas da companhia.

Figura 6: Prédio sede do COFIP – Salvador, Bahia.





Fonte: divulgação da Construtora Civil

Assim, o COFIP foi inaugurado em 3 de outubro de 2008 e passou a concentrar as principais atividades e transações financeiras, contábeis e tributárias da Companhia. A mudança, que demandou investimentos em adequação de infraestrutura predial, de sistemas e telecomunicações, permitiu uma maior integração de processos, aumento da agilidade e da produtividade, além da almejada redução de custos.

Segundo entrevistas realizadas, o COFIP trouxe para Salvador um novo padrão de infraestrutura e de tecnologia, os quais demandaram a vinda de profissionais de outros estados e, igualmente, de melhor formação, quando comparados à mão-de-obra local. Para tanto, contou com o apoio do *campus* da Universidade Petrobras, devidamente instalado a poucos metros do Centro, que disponibilizou inúmeros cursos e formou dezenas de turmas que atenderam, exclusivamente, às necessidades de competências do compartilhamento de serviços.

Muitas empresas vieram de outros estados para prestar serviços ao Centro e outras regionais, inclusive, já cadastradas no Sistema Petrobras (fornecedores), se prepararam para concorrer às ofertas de serviços que eram demandados a todo o tempo, pois, ao longo dos sete anos, as atividades do Centro de Operações Financeiras foram incrementadas com a chegada ininterrupta de processos transacionais de cada vez mais unidades. Em 2015, no encerramento das suas atividades, seguindo uma visão global, o COFIP já se preparava para atender o Chile, seguido de outros países do Mercosul, até 2020.

A Avenida Tancredo Neves já era considerada o centro financeiro da capital e a passagem do COFIP terminou por consolidar questões como centralidade e aglomeração de escritórios de serviços do Estado da Bahia. O comércio da referida avenida se preparou para atender ao público que trabalhava e transitava no Centro, sendo 600 profissionais, entre petroleiros e prestadores de serviços, além do capital humano de outras empresas que se instalaram na cidade do Salvador, incrementando a economia regional.

6 CONCLUSÕES

Os resultados desta investigação demonstram que a decisão para a adoção do modelo de compartilhamento de serviços da Petrobras foi promovida por questões de natureza organizacional, financeira e tributária, visando a otimização de atividades transacionais e, portanto, a redução dos custos e dos riscos, considerando a necessidade do atendimento de demandas corporativas e globais, voltadas para o correto cumprimento das obrigações tributárias.

O Centro de Operações Financeiras estudado foi implantado a partir das demandas das áreas de Governança Corporativa e Tributária, seguindo uma tendência Global, com estruturas e mecanismos já adotados por grandes agentes econômicos. La Porta et al. (2000) apontam a governança como um conjunto de mecanismos através do qual os acionistas ou proprietários se protegem contra a exploração dos executivos.

Vale destacar que esta pesquisa não teve acesso a representantes dos governos estadual e municipal, principalmente das secretarias relacionadas à indústria, comércio ou desenvolvimento. Houve tentativas de contato, mas sem retorno.

Nas entrevistas empreendidas, o discurso mais comum foi o de que a escolha da referida cidade deu-se pelos aspectos históricos, de ter sido a primeira capital do país, bem como por questões de infraestrutura e qualidade de vida, as quais atraíram o interesse dos profissionais que precisaram ser transferidos e depois mantidos, de forma



a garantir o funcionamento do Centro. No entanto, esta pesquisa encontrou evidências em documentos de planejamento e depoimentos de executivos da Companhia que complementaram a escolha da Cidade do Salvador pela sua proximidade com o Polo Petroquímico de Camaçari, sabendo-se que esse foi o primeiro complexo petroquímico planejado do País. Outrossim, percebeu-se que os profissionais alocados no COFIP, somados aos que trabalharam nas empresas oriundas de outros estados, contribuíram para a economia regional.

Assim, em conformidade com as abordagens conceituais apresentadas na fundamentação teórica deste trabalho, o COFIP foi planejado para concentrar os processos e os profissionais das áreas financeira, contábil e tributária das operações nacionais e internacionais da Companhia. No entanto, percebeu-se que existia uma necessidade urgente de alinhamento dos esforços organizacionais e, principalmente, do entendimento da legislação tributária brasileira vigente.

Segundo principais executivos da Companhia, seguindo um movimento adotado pelo mercado, notou-se que a gestão tributária da organização pesquisada se modernizou, evoluindo para uma governança tributária, tratando todas as partes, tributos e custos, contando com o apoio de estruturas independentes, bem como políticas, diretrizes e processos específicos para o gerenciamento das obrigações acessórias, maximizando os resultados, através da redução dos riscos fiscais, e propiciando um controle mais efetivo das informações transmitidas regularmente ao fisco.

Estes movimentos estruturais fizeram parte de uma agenda de mudança, prevista no seu planejamento estratégico, que promoveu a implantação do Centro de Operações Financeiras no estado da Bahia. Castro (2020) reforça que, quando os serviços compartilhados são bem implementados e executados corretamente, impulsionam as operações de uma empresa, permitindo que cada unidade de negócio mantenha o foco nas atividades estratégicas da sua operação, enquanto cortam processos desnecessários, ou não estratégicos, e os enviam para o CSC.

Considerando a natureza das obrigações tributárias e a incidência de todas as transações da companhia, o ex-gerente executivo de Administração Tributária relatou esforço conjunto de toda a organização para a elaboração de uma estratégia global e corporativa, seguida da criação de uma estrutura capaz de atender às necessidades da governança tributária, concentrada numa única área corporativa do COFIP. O processo de adoção e implantação do compartilhamento de serviços proporcionou um melhor atendimento aos princípios globais de governança, observando os pilares defendidos pelo IBGC.

Portanto, conclui-se que a experiência do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia, apesar de um relativo curto período, foi positiva para o desenvolvimento regional e deixou um legado, bem como a certeza de que a primeira capital do país, considerada pouco desenvolvida no aspecto de serviços, estava melhor preparada para receber operações de grandes agentes econômicos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, G.L. **Governança Tributária**. Disponível em: <<http://www.governancatributaria.com.br/>>. Acesso em: 8 maio. 2020.

APADURAI, A. **Modernidad desbordada**: dimensiones culturales de la globalización. Buenos Aires: FCE Ediciones Trilce, 2001.



ARAÚJO, F.C. **Centro de Serviços Compartilhados**. 2010. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Faculdade de Ciências Contábeis, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto. Lisboa: Edições 70, 2007.

BENTO, L.V. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. 2007. 575 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

BERGERON, B. **Essentials of Shared Services**. New Jersey, USA: JW & Sons, 2003.

BORGERTH, V.M.C. **SOX**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine**. Paris: François Maspero, 1972.

CASTRO, H.U. **Compartilhamento de Serviços na Economia Regional: um estudo do Centro de Operações Financeiras da Petrobras na Bahia**. 2020. 257 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador, Salvador, Bahia.

CASTRO, H.U. **Fatores que contribuem para o desenvolvimento da governança tributária: um estudo de caso sobre a estruturação da administração tributária da Petrobras**. 2013. 224 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Salvador, Salvador, Bahia.

CHAND, Smriti. **Factors controlling and influencing the location of industries** (with illustrations). Your Article Library, (s.d.). Disponível em: <<http://www.yourarticlelibrary.com/industries/factors-controlling-and-influencing-the-location-of-industries-with-illustrations/25351>>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CUNHA, R. **O papel do gestor na Governança Tributária**. Disponível em: <http://www.kpmg.com/br/pt/estudos_analises/artigosepublicacoes/paginas/releasepapel-do-gestor-na-governanca-tributaria.aspx>. Acesso em: 4 maio. 2018.

GHELLERE, V.V.P. **A Governança Tributária como diferencial competitivo**. 2012. 40 f. Monografia (MBA em Gestão Estratégica de Finanças e Controladoria) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2012.

GUIA GEOGRÁFICO. A Cidade Mais Alegre do Mundo. **Guia Geográfico: Bahia Turismo**. Disponível em: <<http://www.bahia-turismo.com/salvador/salvador.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2019a.

GUIA GEOGRÁFICO. A Cidade Mais Alegre do Mundo. **Guia Geográfico: Cidade de Salvador - iconografia antiga, século XX**. Disponível em: <<http://www.cidade-salvador.com/seculo-20.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2019b.



GUIA GEOGRÁFICO. Polo Industrial. **Guia Geográfico:** Camaçari BA, Polo Petroquímico. Disponível em: <<http://www.bahia-turismo.com/camacari/polo.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2019c.

IBGC. **Governança Corporativa.** Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

IBMI. **Global Governance Program.** Berlin. IBMI, 2020.

JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. **International Journal of Information Management**, v. 26, n. 2, p. 102-116, 2006.

LEAL, M.J.; CAMURI, W.C. A governança corporativa e os modelos mundialmente praticados. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo; v. 12, n. 15, p. 59-74, 28 fev. 2008.

MARTINS, V.P.; AMARAL, F.P. A consolidação da prática de serviços compartilhados. **eGesta: Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, Santos (SP), v. 4, n. 1, p. 158-189. 2008.

MINTZBERG, H., QUINN, J. B. **O Processo de Estratégia.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

OLIVEIRA, D. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologias e práticas. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PANORAMA BRASIL. Petrobras cria Cofip para gerenciar atividades financeiras da empresa. **Diário Comércio, Indústria & Serviço**, 3 out. 2008. Disponível em: <<https://www.dci.com.br/financas/petrobras-cria-cofip-para-gerenciar-atividades-financeiras-da-empresa-1.164084>>. Acesso em: 5 maio. 2020.

PETROBRAS. **Plano Estratégico de Implantação do COFIP**, Rio de Janeiro: Petrobras S/A, 2007.

PETROBRAS. **Primeira Proposta de Práticas de Governança**, Rio de Janeiro: Petrobras S/A, 1990.

PIMENTA, D. **Governança Tributária.** Disponível em: <<http://www.iang.org.br/lerpublicacao.php?publicacao=466>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

PORTER, M.E. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1985.

PORTER, M.E. **Vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PWC. **Diagnóstico da Atividade de Execução Tributária da Petrobras.** São Paulo: PricewaterhouseCoopers Brasil, 1999.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. **Shared Services.** Harlow, Essex: Prentice Hall, 2000.



RESENDE, V. Estratégias para o desenvolvimento. **FENACON**, São Paulo, v.16, n.150, 2012.

SCHULMAN, D.S. et al. **Shared Services**. New York, USA: John Wiley & Sons, 1999.

SERAFIM, E.; QUELHAS, O.L.G.; ALLEDI, C. Histórico da governança corporativa: contribuições para a sustentabilidade das organizações. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 6., 2010, Niterói. **Anais...** Niterói (RJ): UFF, 2010.

SILVEIRA, A.M. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

SPINOLA, Noelio Dantaslé. Ao Desenvolvimento Regional: o caso da BAHIA. RDE: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 3, n. 4, p. 28-48, jul. 2001.

TOMKINSON, R. **Shared Services in Local Government: improving service delivery**. Hampshire, England: Gower Publishing, 2007.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. *Tradução de Daniel Grassi*. Porto Alegre: Bookman, 2005.