



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria
Subsecretaria de Energia e Estudos Quantitativos
Coordenação-Geral de Energia, Petróleo e Gás

PARECER SEI Nº 134/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

Assunto: manifestação na Consulta Pública acerca da proposta de 1º "Edital de Concessão de Unidade de Conteúdo Local - UCL" no âmbito do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor).

Processo SEI nº 18101.100825/2018-98

1 INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF) e a Assessoria Especial do Ministro da Fazenda (ASSESP) apresentam, por meio deste parecer, considerações sobre Consulta Pública acerca da proposta de 1º "Edital de Concessão de Unidade de Conteúdo Local - UCL" no âmbito do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), nos termos de suas atribuições, definidas no art. 42-A, do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2018.

2 DA PROPOSTA

2. O edital propõe a regulamentação de instrumento de bonificação para as atividades descritas no âmbito do Decreto nº 8.637/2016, em seu artigo 2º, inciso II, alíneas "d" e "e", que versam sobre a compra de bens e sistemas no país, com conteúdo local, para atendimento a operações no exterior e a aquisição de lotes pioneiros de bens e sistemas desenvolvidos no país, respectivamente.

3. Outrossim, propõe a possibilidade de bonificar outras três atividades: produtos para atendimento a operações locais cuja aquisição resulte em excedente de conteúdo local em relação ao compromisso mínimo contratual, serviços de engenharia básica e de detalhamento cuja aquisição resulte em excedente de conteúdo local em relação ao compromisso mínimo contratual, e navios aliviadores.

4. Para cada uma das atividades, são propostos os critérios de elegibilidade para apresentação e a forma de comprovação da conclusão dos projetos de bonificação, bem como os valores máximos da bonificação, que seguem diferentes padrões.

5. Os projetos de bonificação serão classificados em leilão pelo critério de menor fator de oferta. O fator de oferta será a proporção de 1 (uma) UCL por reais certificados, não podendo exceder o limite máximo de bonificação para cada atividade. Os projetos contemplados serão bonificados na proporção do

menor fator de oferta apresentado no leilão para o seu tipo de projeto de bonificação.

6. Serão realizados três leilões, sendo um a cada ano. Há limites máximos de UCL a serem concedidos para os projetos classificados no leilão, para um único objeto de propostas de bonificação e para um único contratado. O limite máximo de UCLs a serem concedidas para o conjunto dos objetos de propostas de bonificação em todos os leilões é de R\$ 5,5 bilhões.

7. O edital define que os projetos de bonificação poderão ser apresentados até a data limite de 31 de dezembro de 2022 e que todos os projetos deverão ser concluídos até 31 de dezembro de 2023.

3 ANÁLISE

8. Feito um breve detalhamento da proposta em consulta pública, apresenta-se, a seguir, as considerações e sugestões de aprimoramento com o objetivo de subsidiar a decisão dos membros do Pedefor.

9. O primeiro aspecto da análise refere-se à possibilidade de bonificar atividade de aquisição de serviços de engenharia básica e de detalhamento cuja aquisição resulte em excedente de conteúdo local em relação ao compromisso mínimo contratual. Esta atividade seria bonificada com multiplicador máximo, resultando em 1 (uma) UCL a cada R\$ 0,20. Tal multiplicador contrasta com o proposto para outras atividades, como, por exemplo, a aquisição de bens e sistemas para atendimento a operações no exterior, que resultam em 1 (uma) UCL a cada R\$ 1,00.

10. Avalia-se que a bonificação diferenciada da atividade de engenharia em um projeto piloto não se mostra oportuna neste momento por diversas razões. Primeiramente, ainda estão em fase de elaboração do termo de referência, no âmbito do Pedefor, novos estudos que vão ajudar a fundamentar as decisões do grupo.

11. Ademais, nos dois estudos já disponibilizados aos membros do Pedefor, ainda não é possível inferir que essa atividade deva ter um tratamento prioritário no âmbito da regulamentação da bonificação. Nesse contexto, torna-se mais adequada uma proposta mais restrita, dadas a complexidade e as diversas variáveis que envolvem a definição de segmentos elegíveis a tratamento prioritário, a ausência dos estudos previamente solicitados e a indefinição dos novos rumos da PCL.

12. Portanto, propõe-se que a atividade de engenharia básica e de detalhamento seja tratada da mesma forma que as demais atividades bonificadas por resultarem em excedente de conteúdo local em relação ao compromisso mínimo contratual, ou seja, na forma de 1 (uma) UCL para cada R\$ 1,00 que resultar em excedente de CL. Portanto, sugere-se a retirada da exceção ao macrogrupo engenharia apresentada no item 3.3.1 da minuta de edital.

13. A ausência de informação suficiente para definir segmentos prioritários justifica, ainda, que a regulamentação piloto do instrumento da bonificação preze por se restringir às atividades descritas no âmbito do Decreto nº 8.637/2016, em seu artigo 2º, inciso II, alíneas “d” e “e”, que versam sobre a compra de bens e sistemas no país, com conteúdo local, para atendimento a operações no exterior e a aquisição de lotes pioneiros de bens e sistemas desenvolvidos no país, respectivamente.

14. Outrossim, não há óbice a inclusão das outras duas atividades apresentadas na minuta de edital. Em relação à aquisição de produtos para atendimento a operações locais cuja aquisição resulte em excedente de conteúdo local em relação ao compromisso mínimo assumido, ressalta-se que além não abranger a definição de itens com caráter estratégico, aplica-se a todos os agentes que possuem excedente de forma uniforme. Ademais, entende-se que tem o condão de corrigir uma distorção do PCL ao mitigar o denominado “efeito limiar”.

15. No tocante aos navios aliviadores, trata-se de uma atividade que não se encontra atualmente abrangida no escopo de certificação e, portanto, não existe para fins de apuração de conteúdo local. Nesse aspecto, não se trata de alçar essa atividade a categoria de item estratégico. A bonificação dessa atividade permitirá a ampliação do conjunto de itens certificáveis, sendo positiva tanto os operadores quanto para os

fornecedores locais.

16. O segundo aspecto da análise ocupa-se do estabelecimento do fator de valoração das UCL. Pela proposta, há uma dosimetria máxima nos valores da bonificação a depender dos sobrecustos e das externalidades da cada atividade. Além disso, está previsto a metodologia de leilões reversos. Para cada item de bonificação, os projetos diriam qual seria o fator de bonificação em UCL até o limite da dosimetria prevista no edital. Esse fator seria, para todos os projetos de uma determinada atividade, o menor fator apresentado pelos participantes do leilão para aquela atividade.

17. Sob tal aspecto, este Ministério defende que não haja dosimetria entre as atividades abrangidas pela bonificação que é o mais apropriado para um projeto piloto. De acordo com o Decreto nº 8.637/2016, em seu artigo 2º, inciso I, a “valoração, no âmbito da política de conteúdo local do setor de petróleo e gás, de um percentual de conteúdo local superior ao efetivamente existente para os bens, serviços e sistemas de caráter estratégico” ocorrerá por meio do “incentivo”, instrumento não abordado pelo presente edital que trata especificamente do inciso II do mesmo decreto, qual seja a bonificação por meio da concessão de Unidades de Conteúdo Local – UCL. Também não se considera adequado o uso de sobrecustos como critério para a dosimetria adotada sem prévia análise da capacidade de redução desses sobrecustos, sob o risco de estimular a ineficiência dos agentes em detrimento de sua competitividade. Reconhece-se que a introdução de leilões reversos permite a redução dos fatores de bonificação nos casos em que os sobrecustos tiverem sido sobrestimados pelo Pedefor, mas não teria o condão de uniformizar a dosimetria entre as diversas atividades. Além disso, os sobrecustos são diferentes para cada operador e o leilão reverso apenas equaliza todos na melhor oferta (menos valoração da UCL).

18. Ademais, menciona-se também o risco que a categorização de atividades elegíveis à bonificação com diferentes dosimetrias possa ter efeito similar à existência de exigências de conteúdo local por itens e subitens, como na antiga PCL. Isto posto, sugere-se o fator de 1 (um) real em UCL para cada 1 (um) real de valor nacional certificado do bem ou sistema adquirido. Isso sim, consoante com o que está expresso no próprio artigo 2º, inciso II, § 1º, “para os efeitos deste Decreto, considera-se UCL **o montante equivalente de investimentos realizados, expresso em valor monetário**, que poderá ser utilizado por empresa ou por consórcio na comprovação do atendimento aos compromissos de conteúdo local junto à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP” (grifo nosso).

19. O terceiro aspecto da análise refere-se ao número de leilões e ao limite máximo de R\$ 5,5 bilhões de UCLs a serem concedidas para o conjunto dos objetos de propostas de bonificação. É positiva a redistribuição do limite máximo de UCLs em três leilões, em lugar de um único leilão, como originalmente previsto. Como se trata de um edital piloto, a divisão em três leilões contribuirá para a avaliação e o aperfeiçoamento do programa.

20. Não obstante, cabem aprimoramentos no aspecto supracitado. Sugere-se que o edital preveja a possibilidade de alterações de critérios e regras no 2º e 3º leilões, a depender da avaliação do andamento e dos resultados do 1º leilão. Desta forma, fica clara a possibilidade de que o Pedefor aprimore o programa com base na experiência obtida no decorrer da execução do edital piloto.

21. O quarto e último aspecto refere-se à proposta de participação obrigatória de instituições de pesquisa e desenvolvimento nos projetos (itens 3.2.1.1 e 3.4.1.1). Entende-se que esta exigência adiciona complexidade burocrática desnecessária ao processo e cria reserva de mercado, desestimulando, por sua vez, o desenvolvimento proprietário de produtos. O envolvimento de instituições de pesquisa pode se dar de maneira natural nos projetos em que se fizer necessária, sem a necessidade de previsão explícita e comprovação. Sugere-se, portanto, a exclusão dessa exigência.

4 CONCLUSÃO

22. Ante o exposto, a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (SEFEL/MF) e da Assessoria Especial do Ministro de Estado da Fazenda (ASSESP/MF) apresenta as seguintes sugestões de aprimoramentos à minuta de edital:

- i. restringir o alcance da bonificação às atividades descritas no âmbito do Decreto nº 8.637/2016, em seu artigo 2º, inciso II, alíneas “d” e “e”, à atividade de aquisição de produtos para atendimento a operações locais cuja aquisição resulte em excedente de conteúdo local em relação ao compromisso mínimo assumido e à atividade de construção de navios aliviadores, removendo o tratamento diferenciado dado à atividade de engenharia.
- ii. retirar da exceção ao macrogrupo engenharia apresentada no item 3.3.1 da minuta de edital.
- iii. valorar as UCLs de forma simples e horizontal. Nesse sentido, sugere-se o fator de 1 (um) real em UCL para cada 1 (um) real de valor nacional certificado do bem ou sistema adquirido.
- iv. prever a possibilidade de alterações de critérios e regras no 2º e 3º leilões.
- v. remover a exigência de que determinados projetos sejam desenvolvidos com participação de instituições de pesquisa e desenvolvimento (itens 3.2.1.1 e 3.4.1.1).

À apreciação superior.

DANIEL DE SOUZA RAMOS

Chefe de Divisão

ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA LOYO

Coordenador-Geral de Energia, Petróleo e Gás, Substituto

GUSTAVO JOSÉ DE GUIMARÃES E SOUZA

Assessor da Assessoria Especial do Ministro de Estado

De acordo.

PEDRO CALHMAN DE MIRANDA

Subsecretário de Energia e Estudos Quantitativos

Brasília, 01 de novembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Oliveira Lima Loyo, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás Substituto(a)**, em 01/11/2018, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel de Souza Ramos, Chefe de Divisão**, em 01/11/2018, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo José de Guimarães e Souza, Assessor(a)**, em 01/11/2018, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos**, em 01/11/2018, às 17:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1352041** e o código CRC **D5D45844**.

Referência: Processo nº 18101.100825/2018-98

SEI nº 1352041