

Seae

Secretaria de Acompanhamento Econômico

PANORAMA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL BRASILEIRA NO SETOR DE PETRÓLEO

COORDENAÇÃO-GERAL DE ENERGIA

2015

1 – Contexto e Objetivo

Antes de ser implantada, a política deve ter seus custos e benefícios potenciais avaliados e dispor de metas realistas que contribuam para sua efetividade. No estudo intitulado *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, o Banco Mundial (Tordo, *et al.*, 2013) constatou, a partir da análise de 48 (quarenta e oito) países, que, no desenho da PCL de cada um deles, os imperativos políticos surgem como fatores-chave, enquanto a reflexão econômica em torno do tema se apresenta tardiamente, somente após sua efetiva realização. O cenário se torna ainda mais crítico, na medida em que os autores do referido estudo atestam não ter encontrado evidências de que os países tenham adotado qualquer análise de custos e benefícios prévia à implementação de suas respectivas PCL.

São objetivos declarados da PCL em Petróleo e Gás do Brasil o desenvolvimento da indústria nacional de bens e serviços, tendo como consectários a criação de novos postos de trabalho no mercado doméstico, a diversificação da indústria e a transferência de *know-how* profissional e tecnológico.

2 - Aspectos Regulatórios

2.1 - Criação da PCL no setor de E&P

No Brasil, a ANP vem adotando a PCL desde a primeira rodada de licitações de E&P ocorrida em 1999.

A agência introduziu a exigência de conteúdo local em cláusula específica dos contratos de concessão sob a forma de critério de julgamento das ofertas promovidas nos leilões, conjuntamente com o programa mínimo exploratório e o bônus de assinatura. Além disso, os contratos de concessão asseguram preferência à contratação de fornecedores brasileiros, em detrimento de fornecedores estrangeiros, sempre que as ofertas domésticas apresentem condições de preço, prazo e qualidade, ao menos, equivalentes.

Por meio da Portaria nº 180/2003, a ANP aprovou regulamento técnico destinado a comprovar percentuais mínimos de investimentos locais determinados nos contratos de concessão.

Em vista da intenção de fixar conteúdo local mínimo nos contratos de concessão a partir da sétima rodada de licitação dos blocos exploratórios (2005), foi criada, em 2004, a Cartilha de Conteúdo Local, elaborada pelo Prominp¹, e, em seguida, incorporada como metodologia oficial de aferição do conteúdo local.

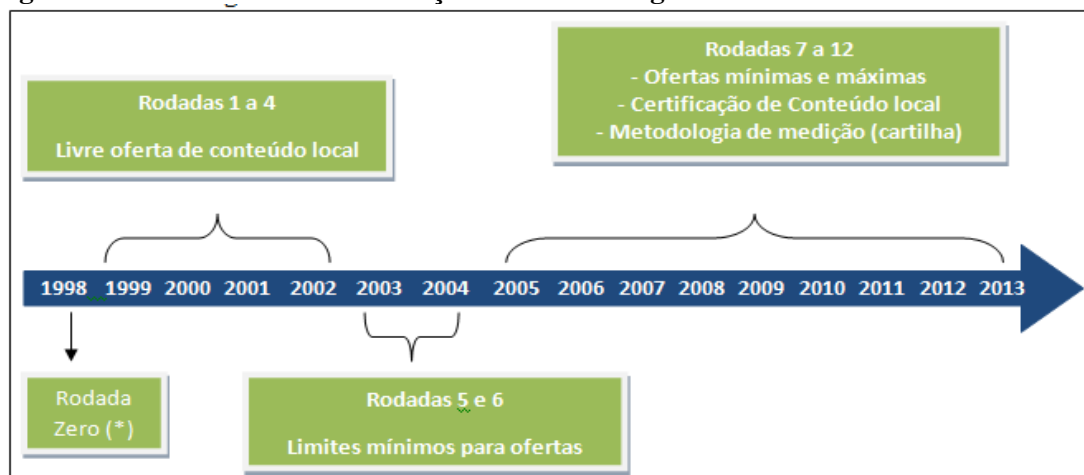
Com o advento da Lei nº 12.351/2010 (Lei do Pré Sal), a PCL foi regularmente formalizada no regime de partilha de produção. A referida lei fixara, entre as competências do Ministério de Minas e Energia (MME), a proposta de parâmetros técnicos e econômicos de conteúdo local mínimo a ser dirigida ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Ademais, a Lei do Pré Sal supriu a lacuna da ausência de autorização legal destinada à efetivação da política de conteúdo local na Lei do Petróleo, o que o fez pela inclusão do inciso X ao art. 2º desta norma.

¹ O Decreto nº 4.925, do dia 19 de dezembro de 2003, instituiu o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia. Trata-se de um programa que “visa fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior” (art. 1º, caput do Decreto).

2.2 - A PCL no Regime de Concessão

O conteúdo local no regime de concessão passou por várias fases. Inicialmente o conteúdo local era apenas um critério da licitação, sem exigência de conteúdo mínimo ou máximo. Atualmente, apesar de ainda ser critério de formação do lance na licitação, foram fixados percentuais mínimos e máximos e seu peso na licitação é de 20%.

Figura 1 – Conteúdo Local – Evolução da PCL no regime de concessão



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Quadro 1 – Percentuais de Exigências de Conteúdo Local por rodada de licitação

Rodada	Exigências mínimas a máximas					
	Água profunda		Água rasa		Terra	
	Exploração	Desenvolvimento	Exploração	Desenvolvimento	Exploração	Desenvolvimento
1 a 4	0	0	0	0	0	0
5	30	30	50	60	70	70
6	30	30	50	60	70	70
7	37 a 55	55 a 65	51 a 60	63 a 70	70 a 80	77 a 85
8	37 a 55	55 a 65	51 a 60	63 a 70	70 a 80	77 a 85
9	37 a 55	55 a 65	51 a 60	63 a 70	70 a 80	77 a 85
10	37 a 55	55 a 65	51 a 60	63 a 70	70 a 80	77 a 85
11	37 a 55	55 a 65	51 a 60	63 a 70	70 a 80	77 a 85
12	-	-	-	-	70 a 80	77 a 85

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Elaboração Seae/MF. A partir da 7ª rodada de licitações foram estabelecidos limites máximos e mínimos.

Quadro 2 – Peso das Ofertas nas Rodadas de Licitação

Ofertas do Leilão	Rodadas 1 a 4	Rodadas 5 e 6	Rodadas 7 a 12
Conteúdo Local	15%	40%	20%
Bônus de Assinatura	85%	30%	40%
Programa Exploratório Mínimo	-	30%	40%

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP). Elaboração Seae/MF.

A Cartilha de Conteúdo Local, consubstanciada no Anexo II da Resolução nº 19/2013, apresenta definições, métodos e critérios para o cálculo do conteúdo local de

bens, bens para uso temporal, conjuntos, materiais, serviços de mão de obra, sistemas e sistemas para uso temporal, relacionados ao setor de petróleo e gás natural (ANP, 2007).

A mensuração e a posterior informação à ANP dos índices de conteúdo local de bens e serviços contratados pelas concessionárias na atividade de exploração e desenvolvimento da produção são realizadas por empresas certificadoras. A certificação de conteúdo local é uma exigência regulamentar e contratual da concessionária.

A subseção seguinte discorre sobre o processo de certificação de conteúdo local na atividade petrolífera e gaseífera.

2.2.1. Certificação de Conteúdo Local

A partir da sétima rodada de licitações, a ANP introduziu o sistema de certificação para aferir os compromissos de aquisição de bens e serviços locais. Na ocasião, tornou compulsória aos concessionários a realização de percentuais mínimos de aquisição de conteúdo local global e por itens e subitens, nas fases de exploração e de desenvolvimento da produção.

Os percentuais mínimos e máximos de conteúdo local foram definidos nos editais que instruem e disciplinam cada uma das rodadas de licitação a partir da sétima rodada de licitações. Em momento seguinte, foram reproduzidos em cláusula específica dos contratos de concessão.

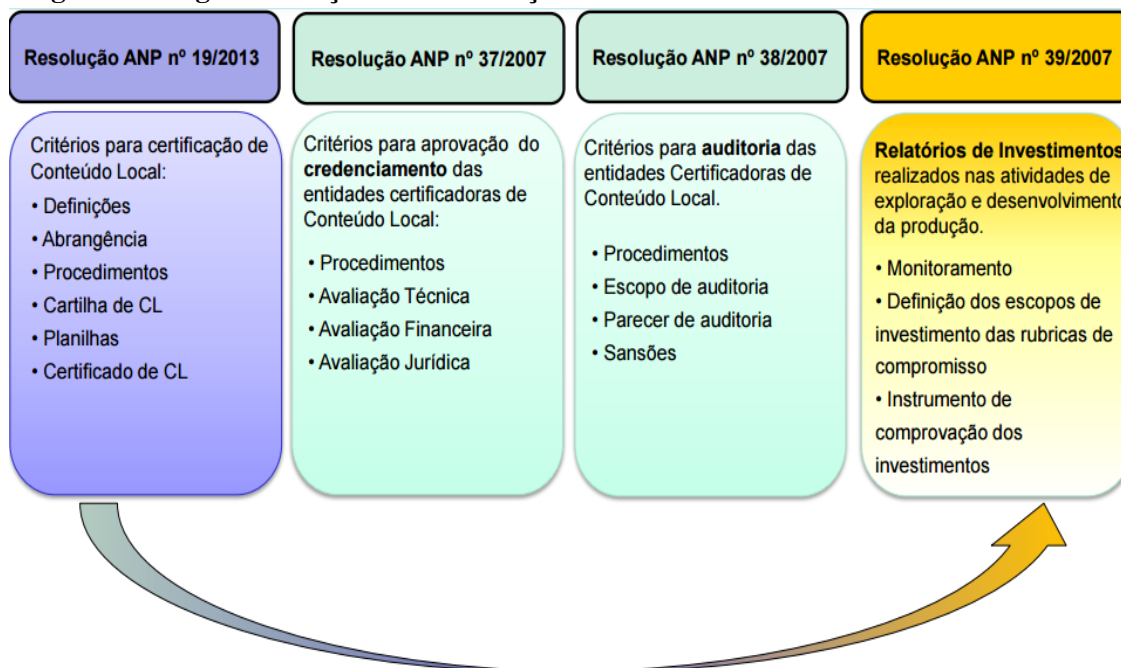
Já durante a execução dos contratos, a comprovação de realização dos referidos percentuais ocorre por meio da apresentação de certificados emitidos por entidades credenciadas junto à ANP.

As entidades credenciadas, denominadas “certificadoras”, são responsáveis por mensurar e, posteriormente, informar à ANP o conteúdo local de bens e serviços contratados pelas empresas concessionárias que atuam nas atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. Em cumprimento ao Acórdão nº 2.815/2012 do Tribunal de Contas da União, a ANP editou a Nota Técnica CCL nº 2, aprovada em 30 de abril de 2013, com o objetivo de definir critérios mínimos para avaliação dos processos de credenciamento das entidades voltadas à certificação de conteúdo local.

Com base na Cartilha, as credenciadoras aferem os índices de conteúdo local das contratantes, assim como se obrigam a remeter, trimestralmente, à ANP relatório contendo a relação de todos os certificados emitidos e cancelados no período.

As Resoluções abaixo regulamentam o sistema de certificação de conteúdo local.

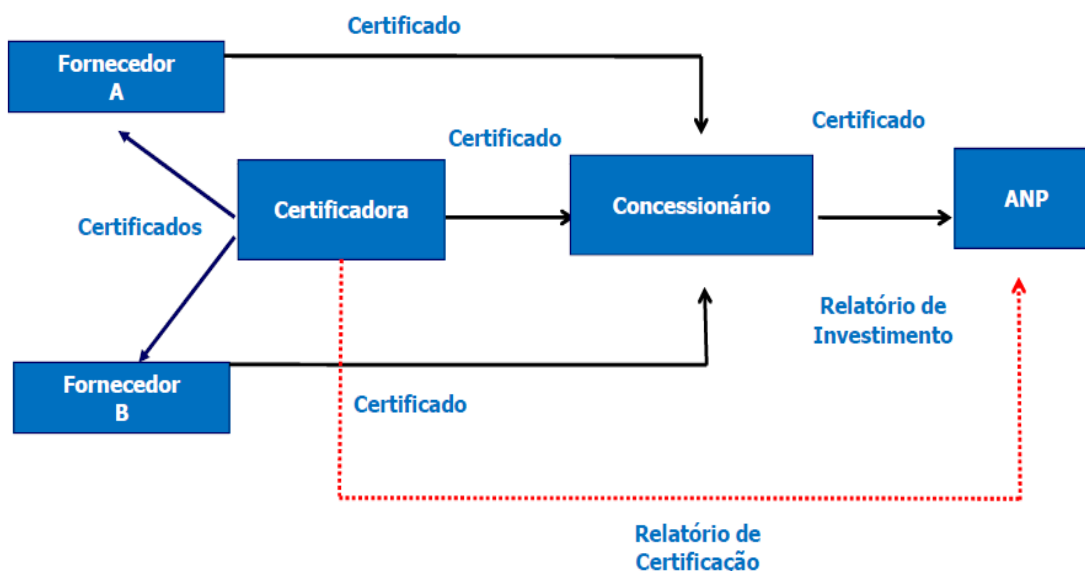
Figura 3 – Regulamentação da Certificação de Conteúdo Local



Fonte: ANP

A Figura 4 mostra o processo de certificação.

Figura 4 - Fluxograma da Certificação



Fonte: ANP

O certificado emitido pela certificadora em prol dos fornecedores possui prazo de validade. Para bens o certificado é válido por quatro anos, desde que não haja mudança na especificação, método de produção ou composição do bem. No caso dos serviços, o certificado deve ser emitido trimestralmente.

A certificação é totalmente baseada em custos, documentação e informações prestadas pelos fornecedores, não sendo permitida a emissão de certificado para a empresa, mas apenas para produtos.

No Quadro 3, são apresentadas as fórmulas de cálculo de conteúdo local para bens, serviços de mão de obra, sistemas e bens/sistemas de uso temporário.

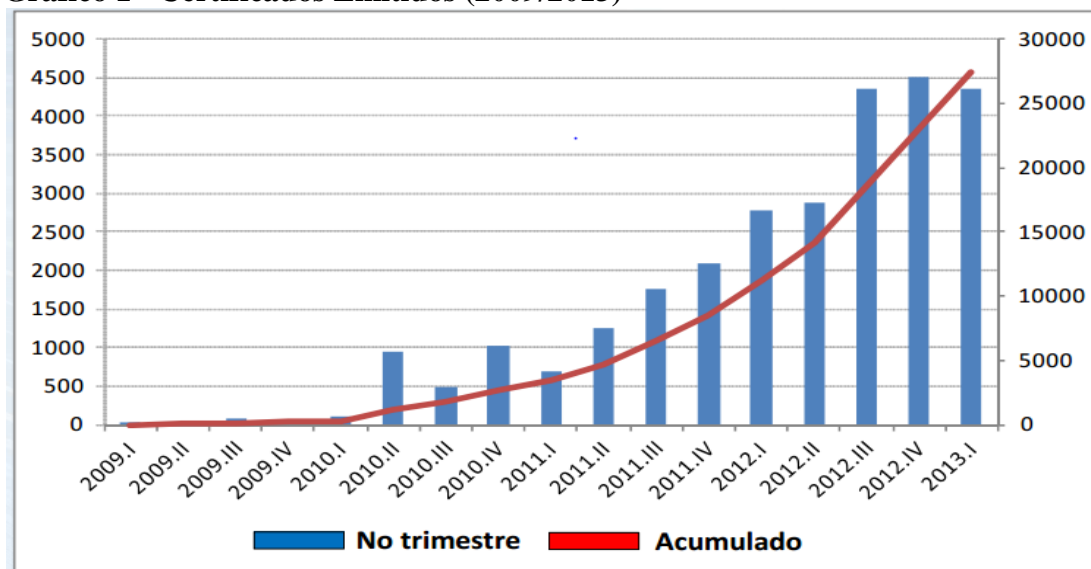
Quadro 3 – Fórmula de Cálculo do Conteúdo Local

$$\begin{aligned}
 & - \text{Bens (\%)} = 1 - \left[\frac{\text{Custos dos insumos importados}}{\text{Preço de venda sem IPI e ICMS}} \right] \times 100 \\
 & - \text{Serviço de MDO (\%)} = \left[\frac{\text{Salário e encargos locais}}{\text{Salário e encargos totais}} \right] \times 100 \\
 & - \text{Bem/Sistema de uso temporal (\%)} = \\
 & = \% \text{ do CL do bem/sistema X valor do contrato de afretamento do bem/sistema} \\
 & - \text{Sistema (\%)} = 1 - \left[\frac{\sum \text{Valor das parcelas importadas}}{\text{Valor total do sistema}} \right] \times 100
 \end{aligned}$$

Fonte: ANP/Cartilha de conteúdo local

O Gráfico 1 mostra a evolução da emissão de certificados na indústria de petróleo e gás nos últimos anos.

Gráfico 1 - Certificados Emitidos (2009/2013)



Fonte: ANP

Segundo dados da ANP, dos R\$ 64 bilhões de investimentos realizados na fase de exploração da primeira a décima rodada, cerca de R\$ 41 bilhões foram declarados como conteúdo local, sendo R\$ 9,6 bilhões declarados dentro das regras com exigência de certificação.

A ANP publica informes sobre os processos de medição e certificação de conteúdo local, frequentemente, com o objetivo de aprimorar e simplificar os processos de

certificação. A agência também é responsável pela fiscalização do cumprimento dos percentuais mínimos de conteúdo local definidos nos editais de cada licitação.

2.2.2 – Penalidades por Descumprimento das Metas

O descumprimento dos compromissos contratuais de conteúdo local acarreta aplicação de multa pecuniária. Até a sétima rodada de licitações, não havia uniformidade na fixação do montante a ser pago a título de multa. Os percentuais aplicados ao conteúdo local não realizado variaram de edital para edital.

O critério de aferição das multas a serem cobradas, a partir da sétima rodada de licitações, processa-se, na forma estabelecida nos contratos, e da seguinte maneira:

I) Caso o descumprimento do conteúdo local seja inferior a 65% (sessenta e cinco por cento):

$$= \text{CL NR (\%)} = \frac{\% \text{ CL contratado} - \% \text{ CL NR}}{\% \text{ CL contratado}}$$

$$= \text{Multa (\%)} = \text{CL NR (\%)} \times 60 \%$$

Em que NR é o percentual do conteúdo local não realizado.

II) Caso o descumprimento do conteúdo local seja igual ou superior a 65% (sessenta e cinco por cento):

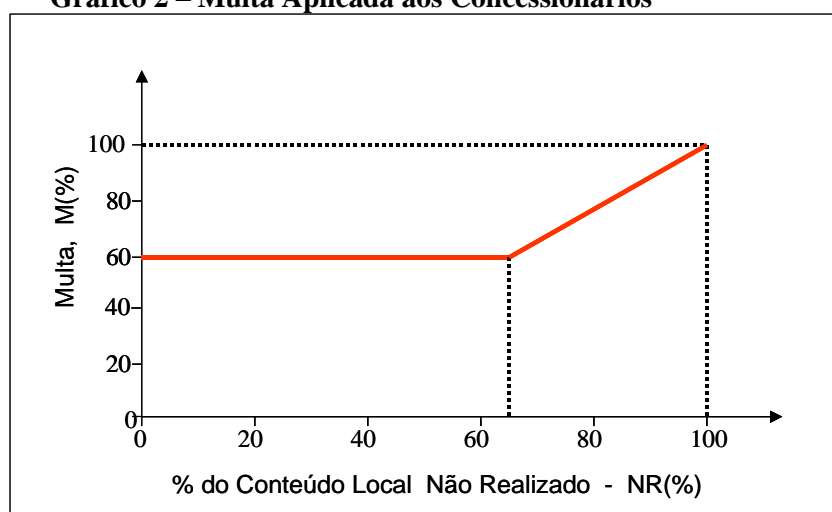
$$= \text{CL NR (\%)} = \frac{\% \text{ CL contratado} - \% \text{ CL NR}}{\% \text{ CL contratado}}$$

$$= \text{Multa (\%)} = (1,143 \times \% \text{ CL NR}) - 14,285.$$

Em que NR é o percentual do conteúdo local não realizado.

O Gráfico 2 representa o valor da multa incidente sobre o montante do conteúdo local não realizado.

Gráfico 2 – Multa Aplicada aos Concessionários



Fonte: ANP

Os percentuais mínimos de aferição de conteúdo local são definidos de forma global e por itens e subitens. Ainda que seja realizado o percentual global, poderão ser

impostas multas caso não haja cumprimento do percentual de conteúdo local mínimo proposto para itens ou subitens.

Ademais, o §3º do art. 4º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que estabelece sanções administrativas e dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, autoriza o abatimento de 30% no valor da multa se o autuado expressamente renunciar ao direito de recorrer da decisão proferida no processo administrativo e a multa venha a ser recolhida dentro do prazo de interposição do recurso.

Segundo dados extraídos do sítio da ANP, desde o estabelecimento da fixação da nova metodologia de valoração das multas, foram fiscalizados cerca de 105 (cento e cinco) blocos de exploração, do que resultou a emissão de nove autos de infração, com aproximadamente R\$ 193 milhões em multas².

Além da aplicação de penalidades impostas aos concessionários, o Regulamento nº 8/2007, anexo à Resolução nº 38/2007, estabeleceu penalidades às certificadoras de conteúdo local. Diferentemente da multa pecuniária aplicada às concessionárias, o referido regulamento prevê expressamente às certificadoras de conteúdo local a possibilidade de incidência das seguintes sanções: advertência, suspensão e descredenciamento. Todas possíveis de serem aplicadas em função do descumprimento das etapas dos procedimentos de certificação e do descumprimento das exigências necessárias à emissão do certificado de conteúdo local³.

2.2.3 – Concessão de *Waiver*

O requisito mínimo de conteúdo local pode ser excepcionado conforme as condições específicas do mercado local. Em cláusula específica dos contratos de concessão, foram definidas as seguintes possibilidades de isenção de cumprimento de obrigação de conteúdo local – a concessão de *waiver*: i) inexistência de fornecedor local; ii) sobrepreço e prazo de entrega excessivos em relação ao congêneres estrangeiro; e iii) tecnologia indisponível.

A solicitação de *waiver* deverá ser formalizada à ANP durante a vigência da fase ou etapa em que se pretende a isenção. Sua concessão não desobriga o cumprimento do conteúdo local global.

Se, nas fases de exploração ou desenvolvimento, a concessionária excede os níveis de conteúdo local com os quais se comprometeu, o valor excedente poderá, de acordo com o contrato de concessão, ser transferido para a etapa de desenvolvimento subsequente, condicionada à prévia autorização da ANP.

2.3. A PCL no Regime de Cessão Onerosa

A Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.

A cessão onerosa em favor da Petrobras justificou-se pela necessidade de capitalizá-la, com o fito de criar condições propícias ao desempenho da estatal no regime

² Disponível: <http://www.anp.gov.br/?pg=75115&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1431111909139> (Acesso em 8/5/2015).

³ Sobre a fiscalização realizada pela ANP, não foram encontradas informações sobre a emissão de autos de infrações em desfavor de certificadoras de conteúdo local.

de partilha de produção, uma vez que a estatal afigura-se como operadora exclusiva das áreas do pré-sal e com participação mínima de 30% nos consórcios legalmente previstos (Sousa, 2011, pg. 4).

Com a expressa autorização legal, a União cedeu à companhia, por meio de contratação direta, o direito de exercer atividades de exploração e produção, em áreas não concedidas do Pré-Sal, limitadas ao volume máximo de cinco bilhões de barris de petróleo e gás natural. Em contrapartida, a lei determinou que a União aportasse, em favor da Petrobras, títulos da dívida pública mobiliária federal, precificados a valor de mercado, em troca de aumento de sua participação acionária na estatal.

O compromisso de conteúdo local no regime de cessão onerosa está previsto no contrato. A lei não traz qualquer menção à PCL. O contrato de cessão onerosa impõe à cessionária (Petrobras) que o percentual global dos investimentos locais, durante a fase de exploração, seja de, no mínimo, 37% (trinta e sete por cento). Além do cumprimento do percentual global, impõe-se a obrigatoriedade da realização de percentuais de conteúdo local mínimos por itens e subitens especificados nos editais.

Já o conteúdo local global na fase de desenvolvimento de produção será de, no mínimo, 65%, observada a realização compulsória dos percentuais de conteúdo local mínimos de itens e subitens descritos no Quadro IV acima e dos percentuais mínimos dos módulos da etapa de desenvolvimento, a seguir transcritos:

I - 55% para os módulos da etapa de desenvolvimento que iniciarem a produção até 2016;

II - 58% para os módulos da etapa de desenvolvimento que iniciarem a produção entre 2017 e 2019;

III - 65% para os módulos da etapa de desenvolvimento que iniciarem produção a partir de 2020.

No regime de cessão onerosa, a PCL surge como mero compromisso contratual, diferentemente da PCL erigida no regime de concessão, em que o conteúdo local constitui um dos critérios de julgamento do leilão promovido pela ANP.

A aferição dos percentuais mínimos de conteúdo local exigidos será procedida de acordo com as regras de certificação de conteúdo local estabelecidas pela ANP. Ademais, a aplicação de penalidade, a concessão de *waiver* e o excedente de conteúdo local são disciplinados nos mesmos moldes dos contratos de concessão.

2.4. A PCL no Regime de Partilha de Produção

Segundo a Lei nº 12.351/2010, é mandatória a participação mínima de 30% da Petrobras em cada área leiloadada do pré-sal. A participação da Petrobras, legalmente qualificada como operadora em todas as áreas leiloadadas, realiza-se sob a forma de consórcio, regido pelo disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades por Ações), sendo compulsória a presença da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)⁴.

A Lei do Petróleo supriu uma importante lacuna legislativa ao aludir expressamente ao tema conteúdo local, seja pela preocupação em defini-lo, seja por sua inclusão no rol de competências do Ministério de Minas e Energia, seja, ainda, pela inclusão do tema na Lei do Petróleo.

⁴ A PPSA, empresa pública organizada sob a forma de sociedade anônima, teve sua criação prevista na Lei do Pré-sal, mas foi efetivamente criada pela Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, com o objetivo de gerir os contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e os contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

Em 2013, a ANP ofertou, na Primeira Rodada de Partilha de Produção, bloco do polígono do pré-sal, mais precisamente situado na Bacia de Santos.

No edital de licitação, consta cláusula de compromisso de realização de percentuais mínimos de conteúdo local global, a serem realizados na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento da produção. Diversamente do regime de concessão, o conteúdo local não integrou a oferta do leilão, nesse caso, composta, exclusivamente pela indicação do percentual de excedente em óleo⁵ para a União, respeitado o percentual mínimo de 41,65%.

A Lei nº 12.304/2010 - Lei de criação da PPSA - conferiu a esta empresa pública a atribuição de “*fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local*”. Apesar da previsão legal, o contrato de partilha de produção remete a comprovação do conteúdo local, processada sob a forma de apresentação de certificados, à ANP.

De acordo com o edital, o compromisso de metas globais para conteúdo local em águas profundas e ultraprofundas⁶ correspondeu a 37% na fase de exploração; enquanto, na etapa de desenvolvimento, 55% para módulos com primeiro óleo até 2021 e 59% para módulos com primeiro óleo a partir de 2022.

O contrato de partilha de produção reproduziu o comando contido no edital para estipular as condições para o cumprimento das metas globais na aquisição ou contratação de bens e serviço e de cada um dos itens e subitens especificados nos editais.

3 – Determinantes da Eficiência da PCL

Sob o aspecto concorrencial, tem-se que a PCL constitui mecanismo de fomento e proteção de empresas domésticas contra a concorrência externa. No entanto, a correta calibragem das exigências, em função do estágio de desenvolvimento do mercado local, é variável fundamental para a eficácia da política.

Como pressuposto mínimo para a construção de uma PCL viável, deve-se considerar a existência prévia de oferta doméstica ou, ainda, a elevada probabilidade de que novos ofertantes venham disponibilizar os bens e serviços em um horizonte temporal previsível e tempestivo. Além disso, para o sucesso da política é necessário contar com políticas adicionais que promovam a produtividade, a qualidade e a inovação dos bens e serviços.

⁵ O inciso III do art. 2º, da Lei nº 12.351/2010, define excedente em óleo da seguinte forma:

“Art. 2º [...]

III – excedente em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, quando exigível, à participação de que trata o art. 43”.

.....
“Art. 43. O contrato de partilha de produção, quando o bloco se localizar em terra, conterà cláusula determinando o pagamento, em moeda nacional, de participação equivalente a até 1% (um por cento) do valor da produção de petróleo ou gás natural aos proprietários da terra onde se localiza o bloco”.

⁶ Profundidade maior que 400 m (quatrocentos metros).

4 - Experiência Internacional Selecionada

A presente seção colige informações sobre a postura de alguns dos países selecionados frente à temática do conteúdo local.

Quadro 4 – Experiência Internacional (Conteúdo Local)

Países	PCL
Estados Unidos da América	Não há qualquer previsão ou estipulação sobre conteúdo local no marco regulatório norte-americano, tanto no âmbito federal como estadual.
Emirados Árabes Unidos	Há exigência contratual de conteúdo local: obrigação de priorizar a contratação de nacionais e/ou outros cidadãos árabes e de implementar um programa de treinamento para os empregados nacionais. Inexiste, porém, qualquer percentual previamente estabelecido.
Noruega	Em antiga regulação, era estipulada garantia de preferência de contratação de fornecedores de equipamentos e serviços locais. O governo garantia que os fornecedores noruegueses contratassem quando os preços ofertados, a qualidade e o prazo de entrega eram competitivos em relação a concorrentes estrangeiros. Com a entrada da Noruega no Espaço Econômico Europeu (EEA) em 1994, ficou estabelecida a proibição de qualquer discriminação com base em nacionalidade. Dessa maneira, a PCL norueguesa tornou-se inválida. A Noruega também implementou a Diretiva UE 94/22/EC que estabelece princípios de não discriminação de acesso a atividades de prospecção, exploração e produção de hidrocarbonetos.
Austrália	A regulamentação do setor petrolífero australiano afirma expressamente que não há uma política de preferência por fornecedores locais. Em 1984, foi criado o Industrial Supplies Office (ISO) com o objetivo de incrementar a participação de fornecedores locais na indústria petrolífera, seja provendo as operadoras de E&P de informações sobre fornecedores locais, seja encorajando a formação de <i>joint-ventures</i> entre empresas locais e estrangeiras, seja, ainda, prestando assistência no processo de cotações das empresas.
Angola	As concessionárias e a empresa estatal angolana Sonangol são obrigadas a adquirir materiais, equipamentos, maquinaria e bens de consumo de produção nacional, de qualidade equivalente e com disponibilidade para venda e entrega tempestiva, a preços não superiores a 10% do custo dos artigos importados, incluindo aí custos de transporte, seguro e encargos aduaneiros. Devem também contratar prestadores de serviços locais, na medida em que os serviços que prestem sejam idênticos aos que estejam disponíveis no mercado internacional e os seus preços, sujeitos aos mesmos encargos fiscais, não sejam superiores a 10% dos preços praticados por empresas estrangeiras.

Fonte: BNDES (2009) & Xavier Jr. (2012). Elaboração: Seae/MF.

5 – Benefícios e Custos da PCL⁷

5.1 – Benefícios

Tordo (*et al.*, 2013) pontua que os governos justificam suas políticas de promoção de conteúdo local com base na percepção de que é necessário incrementar os bens produzidos na economia, na correção de falhas de mercado e nos objetivos sociais.

Em países com sistema econômico pouco desenvolvido, a exploração de um recurso natural esgotável como o petróleo possibilita o incremento da diversificação industrial e da inovação no plano doméstico, como medidas necessárias para evitar a doença holandesa.

A apreciação cambial, derivada do ingresso de divisas no país, ocasiona a migração de recursos da produção de bens comercializáveis (*tradables*) para a de bens não comercializáveis (*nontradables*), em face do aumento da rentabilidade deste setor. Esse processo conduz à desindustrialização ocasionada pela transferência de recursos produtivos do setor de manufaturados para o de serviços. Com a moeda doméstica apreciada, a indústria exportadora perde competitividade internacional, com o consequente aumento gradativo das importações. Esse cenário traria consequências negativas para o balanço de pagamentos no longo prazo, haja vista que o nível de exportações passaria a depender quase que exclusivamente das rendas provenientes da *commodity* sujeita às flutuações do mercado internacional. O resultado seria o aumento do grau de dependência externa.

Assim, o incremento dos bens produzidos na economia exige o simultâneo estabelecimento de políticas voltadas à diversificação e à inovação, a fim de se evitar as consequências indesejáveis da desindustrialização causada pela doença holandesa. Deve-se considerar também que tais políticas devem ser conjugadas com um cenário macroeconômico equilibrado, isento das persistentes distorções que caracterizam os países em desenvolvimento.

Não obstante a diversificação e a inovação na indústria doméstica surgirem como justificativa para a implantação de uma PCL, o desafio é estabelecer em que medida ela, de fato, contribuirá para atingir o resultado esperado.

A PCL é também justificada sob a vertente da correção de falhas/ineficiências de mercado, principalmente no que tange à necessidade de desenvolver a capacidade técnica da força de trabalho e a transferência de tecnologias e à redução das externalidades negativas.

Contudo, o maior apelo em favor da implantação de uma PCL reside nos benefícios sociais que dela podem advir. Tais benefícios podem ser agrupados em geração de emprego e compensações socioeconômicas.

A utilização da PCL com o intuito de geração de emprego tende a ser limitada, uma vez que a atividade de E&P se apresenta intensiva em capital. Assim, o foco da PCL usualmente recai sobre equipamentos e serviços que requerem menor valor agregado a considerar os países com parques industriais menos desenvolvidos.

A atividade petrolífera carrega um grande potencial de causar danos às comunidades locais, seja de ordem ambiental, seja de ordem socioeconômica. Não obstante, os efeitos adversos trazidos pela atividade podem ser compensados de diversas maneiras, tais como as compensações financeiras (*royalties* e participações especiais) e as condicionantes do licenciamento ambiental.

⁷ Esta seção tem como referência o capítulo 2 de Tordo *et alli* (2013), intitulado *The Case for (and against) Local Content Policies in the Petroleum Sector*.

Sob o ponto de vista das empresas contratantes, podem ser citadas como vantagens dirigidas a seus empreendimentos a redução dos custos operacionais pela manutenção de um baixo número de funcionários estrangeiros e a regularidade dos fluxos de bens e serviços (Ipieca, 2011, pg. 4).

5.2 - Custos

Os estudos que antecedem a implantação de uma PCL devem considerar em profundidade questões como a capacidade da indústria local para atender um aumento abrupto da demanda, a estabilidade macroeconômica requerida para o bom desempenho da política, a qualidade da infraestrutura, a disponibilidade de mão de obra local, o acesso a financiamentos de longo prazo, entre outras. O sucesso da PCL exige que a política se assente em base clara e realista sob risco de tornar-se um instrumento ineficaz no desenvolvimento da indústria doméstica.

Constituem importantes limitadores da capacidade da economia doméstica no desenvolvimento da PCL o uso de insumos especializados e a complexidade tecnológica do setor petrolífero. O estabelecimento de metas de conteúdo local para além da capacidade da indústria local de absorver novas tecnologias e recursos pode resultar consideráveis aumentos nos custos de produção, menores ingressos de receitas tributárias e perda de competitividade (Ipieca *apud* Nordas, *et al.*, 2003).

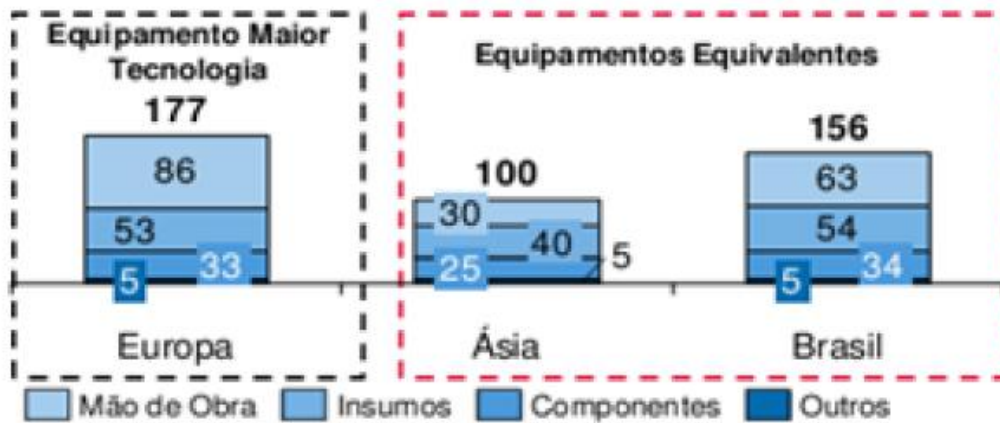
Em uma economia pouco desenvolvida e diversificada, a cobrança de metas de conteúdo local demasiadamente ambiciosas, associadas a um rápido crescimento da atividade petrolífera, podem exacerbar problemas de abastecimento decorrentes do aumento da demanda de bens e serviços, gerando respostas ineficientes em termos da tempestividade necessária ao regular andamento dos projetos. Ademais, pode restringir a diversificação industrial e a inovação, na medida em que impede a internacionalização da cadeia produtiva, prática amplamente disseminada na indústria do petróleo.

A PCL direcionada a mercados maduros caracteriza criação de reserva de mercado, o que inibe a concorrência entre os setores beneficiados e os fornecedores estrangeiros, contribuindo para o aumento dos custos associados à aquisição de insumos.

A PCL brasileira é criticada por constituir mais um componente a afetar as decisões de investimentos no Brasil, além de variáveis como preço do petróleo, câmbio, regimes fiscal e aduaneiro e participações governamentais (*royalties* e participações especiais) entre outros.

Especificamente em relação aos custos associados à PCL brasileira, ressalta-se que os equipamentos e serviços nacionais do setor de petróleo apresentam, em média, um custo 56% superior aos equipamentos e serviços estrangeiros equivalentes, além da indústria não ter condições de ofertar a maioria dos equipamentos mais elaborados, conforme dados apresentados na Figura 5 (Onip, 2011, *apud* Pietro 2014).

Figura 5 – Comparação de Custos Finais (Base 100)



Fonte: Onip (2011) *apud* Pietro (2014)

A ausência de empresas nacionais habilitadas para o fornecimento de determinados grupos de equipamentos, os altos custos dos insumos, a baixa produtividade do processo de produção e a elevada carga tributária são alguns itens que exercem influência nos altos preços praticados no país (Oxford Analytica & Petrobras, 2010, *apud* Pietro 2014).

Ademais, deve-se ainda mencionar a falta de economias de escala na produção de equipamentos e a falta de desenvolvimento de tecnologias para o Pré-Sal como fatores agravantes na mensuração de sobrecusto da PCL brasileira. Um exemplo típico está centrado no uso de chapas de aços nacionais no processo de fabricação de equipamentos do setor. O aço brasileiro custa em média 30% mais caro que o importado das China e da Coreia do Sul. Adiciona-se a isso o fato de o país não produzir aços especiais, mais resistentes à corrosão e essenciais ao atendimento da demanda futura do Pré-Sal (Pietro, 2014).

Nesse contexto, em virtude dos riscos associados à PCL brasileira, principalmente, no que tange à possibilidade de pagamento de multa pelo descumprimento de percentuais mínimos fixados, de sobrecustos e de atrasos, apresentam-se os cinco cenários propostos por Pietro (2014), os quais mensuram os impactos desses riscos na rentabilidade de projetos de E&P no Brasil (Quadro 5).

Dentre outros, os parâmetros utilizados na elaboração dos cenários foram:

- I - Modelo de fluxo de caixa para um projeto em águas profundas;
- II - Preço do barril de petróleo de US\$ 75/bl e preço máximo de US\$ 105/bl; e
- III - Tamanho reserva de 500MMBbl.

Quadro 5 – Cenários com preço de petróleo de US\$ 75/bl e o preço máximo US\$ 105/bl para um modelo com reservas de 500MMBbl

Cenários	VPL Estimado (Mín./Max.)	Rentabilidade do Projeto (TIR)
Cenário 1 (Referência) - <u>não há sobrecustos, penalidades ou atrasos na programação.</u> Viabilidade do projeto é determinada somente pelo preço do barril.	US\$ 1.498 MM US\$ 3.884 MM	15,73% 22,38%
Cenário 2 - cenário de referência, com <u>sobrecustos de 30%</u> no projeto decorrentes da compra de equipamentos e serviços locais.	US\$ 454,62MM US\$ 2.840,49MM	11,5% 18,08%
Cenário 3 – cenário de referência, com uma <u>multa de 30%</u> em virtude de descumprimento do conteúdo local, considerando percentuais de CL de 37% para a fase de exploração e 55% para a fase de desenvolvimento.	US\$ 1.336,32 MM US\$ 3.722,19 MM	15,12% 21,89%
Cenário 4 - cenário de referência, com um <u>atraso de um ano</u> na programação. O atraso de um ano na programação gera um incremento de 14% nos custos totais do projeto.	US\$ 949,70 MM US\$ 3.009,00 MM	14,01% 20,58%
<u>Cenário 5 - cenário de referência, com um sobrecusto de 30%</u> na aquisição de equipamentos e serviços locais, <u>multa de 30%</u> por conta do descumprimento de conteúdo local; e uma <u>ano de atraso.</u>	(US\$ 21,6 MM) US\$ 2.038,1 MM	9,92% 16,37%

Fonte: Pietro (2014)

Outras críticas à PCL brasileira são apresentadas por Guimarães (2012).

A primeira delas centra-se na imposição de índices de conteúdo local em detrimento da “*mobilização de instrumentos complementares de política industrial e tecnológica para induzir a emergência e/ou a capacitação de oferta local*”. Para o autor, a política industrial e tecnológica desempenha papel meramente subsidiário à PCL, quando deveriam, através de incentivos, induzir o desenvolvimento tecnológico e a expansão da capacidade produtiva, sem que, necessariamente, imponha custos adicionais aos operadores locais.

Sob essa ótica, o autor destaca:

“...[a] Noruega não impôs metas nem requerimentos de CL mínimo para promover a cadeia do petróleo e gás, mas oferecia incentivos às operadoras com elevado percentual de CL, que eram favorecidas nas rodadas de licitações

subsequentes. Assim, a ênfase da política industrial da Noruega para a cadeia de fornecedores do setor de P&G esteve voltada para a diversificação industrial e inovação, contemplando não apenas o aumento do CL, mas também a internacionalização dessa cadeia produtiva” (Guimarães, 2012, pg.9).

A segunda crítica remete à fixação de metas de conteúdo local no edital de licitação, para as fases de desenvolvimento e produção, previamente ao conhecimento das características do bloco a ser explorado. As operadoras assumem compromissos com a indústria local antes mesmo de definir a tecnologia e os equipamentos a serem utilizados no desenvolvimento e na produção.

Por fim, a terceira e última crítica questiona a exigência de certificação, processo este oneroso, burocrático e complexo, imposto aos operadores na comprovação de conteúdo local. Dessa forma, o autor sugere, como alternativa, que a declaração de conteúdo local seja realizada pelo fabricante do equipamento, com posterior auditoria que verifique a veracidade da declaração emitida.

Os potenciais benefícios e custos da PCL estão resumidos no Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 – Resumo dos Potenciais Benefícios e Custos Associados à PCL

Benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da industrialização • Capacitação da mão de obra (<i>learning by doing</i>) • Transferência de tecnologias (<i>catch up</i>) • Geração de emprego e de renda
Custos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentos nos custos de produção (aquisição dos insumos) • Menores ingressos de receitas tributárias • Perda de competitividade dos setores protegidos e dos setores que utilizam os bens e serviços protegidos • Penalidades, sobrecustos e atrasos nos projetos • Menor incentivo à adoção de inovações de fronteira • Onerosidade, complexidade e burocracia para comprovação das metas de conteúdo local por meio do processo de certificação.

Fonte: Tordo (*et al.* 2013), Ipieca (2011), Pietro (2014), Guimarães (2012) e Seae/MF.

6 - Considerações Finais

A partir das percepções de alguns trabalhos publicados sobre o tema, o presente estudo teve por objetivo apresentar uma contextualização da adoção da PCL com enfoque no modelo brasileiro. Nesse sentido, foram abordados os principais aspectos gerais, econômicos e regulatórios acerca da temática do conteúdo local.

O estudo parte de um contexto mais geral para culminar em um tratamento específico do modelo brasileiro, passando pela descrição do marco regulatório e das características e peculiaridades dos três regimes de exploração e produção de petróleo, a saber: concessão, cessão onerosa e partilha de produção. Também foram abordados tópicos referentes à experiência internacional e às vantagens e desvantagens da instituição de uma PCL.

Buscou-se, com isso, discorrer sobre os aspectos mais relevantes que envolvem o conteúdo local, com intuito de enriquecer e aprimorar as discussões havidas no âmbito da Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Figuras

Figura 1: Segmentos primários do mercado de equipamentos e serviços para E&P.

Figura 2 – Conteúdo Local – Fator de Oferta das Rodadas de Licitações.

Figura 3 – Regulamentação da Certificação de Conteúdo Local.

Figura 4 - Fluxograma da Certificação.

Figura 5 – Comparação de Custos Finais (Base 100).

Quadros

Quadro 1 – Exigências de Conteúdo Local.

Quadro 2 – Pesos das Ofertas nas Rodadas de Licitações.

Quadro 3 – Fórmula de Cálculo do Conteúdo Local.

Quadro 4 - Experiência Internacional (Conteúdo Local).

Quadro 5 - Cenários com Preço de Petróleo de US\$ 75/bl e o Preço máximo US\$ 105/bl para um Modelo com Reservas de 500MMBbl

Quadro 6 - Resumo dos Potenciais Benefícios e Custos Associados à PCL.

Gráficos

Gráfico 1 - Certificados Emitidos (2009/2013).

Gráfico 2 – Multas Aplicadas aos Concessionários.

Bibliografia

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural (Fevereiro de 2015)*. Superintendência de Desenvolvimento e Produção (SDP/ANP): Brasília, abr/2015.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Estudos de Alternativas Regulatórias, Institucionais e Financeiras para a Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural e para o Desenvolvimento Industrial da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás Natural no Brasil*. Ed: Bain & Company e Tozzini Freire Advogados. 1ª Edição. 2009.

GUEDES H., MAGALHÃES R. & VASCONCELLOS W. *Conteúdo Local Aplicado ao Setor de Óleo e Gás no Brasil*. ONIP: Rio de Janeiro, 2012. 102 p.

GUIMARÃES, Eduardo A. *Política de Conteúdo Local na Cadeia de Petróleo e Gás: Uma Visão sobre a Evolução do Instrumento e a Percepção das Empresas Investidoras e Produtoras de Bens*. São Paulo: Confederação Nacional das Indústrias (CNI), 2012.

IPIECA (The Global Oil and Gas Industry Association for Environmental and Social Issues). *Local Content Strategy. A Guidance Document for the Oil and Gas Industry: Social Responsibility*. London: United Kingdom, 2011.

PRIETO, Diana Consuelo Martínez. *A Política de Conteúdo Local e as Decisões de Investimento no Brasil, 2014*. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Dissertacao_CL_Diana_Martinez-Prieto.pdf.

SOUSA, Francisco J. R. de. *A Cessão Onerosa de Áreas do Pré-Sal e a Capitalização da Petrobras*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

TORDO, Silvana (*et al.*). *Local Content Policies and the Oil and Gas Sector*. Washington D. C: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2013.

XAVIER Jr, Carlos E. R. *Políticas de Conteúdo Local no Setor Petrolífero: O Caso Brasileiro e a Experiência Internacional*. Texto para Discussão 1775. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012.