

Seminários

| 411 |

A Política de Conteúdo Local na Cadeia de Petróleo e Gás*

Eduardo Augusto Guimarães
(UFRJ)

07 de novembro de 2012

| 411 |

A Política de Conteúdo Local na Cadeia de Petróleo e Gás*

Eduardo Augusto Guimarães
(UFRJ)

07 de novembro de 2012

* Texto publicado anteriormente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI): Confederação Nacional da Indústria. Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens /Confederação Nacional da Indústria – Brasília : CNI, 2012.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro – Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Coordenação de Seminários

Ana Luiza Neves de H. Barbosa

Estêvão Kopschitz Xavier Bastos

Gabriel Godofredo Fiúza de Bragança

URL: <http://www.ipea.gov.br>.

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Normalmente, os textos – trabalhos nem sempre concluídos e apresentados em seminários promovidos pela DIMAC/ipea – são reproduzidos a partir de originais encaminhados pelo(s) autor(es), sem qualquer revisão, no que diz respeito a seu conteúdo ou sua forma. As conclusões e opiniões emitidas neste texto são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es).

Informações

Marina Nery

seminarios@ipea.gov.br

Avenida Presidente Antônio Carlos, 51, 16º andar – Centro
20020-010, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

APRESENTAÇÃO

A Política de Conteúdo Local é fundamental para o desenvolvimento de uma indústria eficiente e competitiva na área de suprimentos de bens e serviços para a cadeia produtiva de petróleo e gás.

Esta é uma das fronteiras de expansão e diversificação da economia brasileira. Os seus efeitos, ao elevar a capacidade técnica e de conhecimento da indústria e da engenharia nacional, serão sentidos por toda a economia brasileira.

Mas, para alcançarmos esses objetivos, temos que enfrentar os desafios de implementar esta política de maneira eficaz.

Este estudo buscou conhecer a visão de operadores, produtores de bens e serviços e agentes governamentais e não-governamentais envolvidos com o tema. É uma contribuição da CNI – Confederação Nacional da Indústria para um debate qualificado sobre a Política de Conteúdo Local aplicada à cadeia de Petróleo e Gás.

O Brasil não pode perder a oportunidade de construir uma política que reúna os interesses e estratégias de produtores de bens e serviços e operadores em uma mesma direção: a da construção de uma indústria eficiente, diversificada, inovadora e competitiva.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Política de Conteúdo Local (CL) consiste na exigência de que uma empresa ou um conjunto de empresas de um setor produtivo realize no mercado doméstico uma parcela das compras de insumos ou de bens e serviços requeridos por seus investimentos.

Essa intervenção do poder do Estado pode ser justificada de duas formas: por objetivos de natureza macroeconômica e de curto prazo, como o fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico e a expansão do emprego, ou por objetivos com foco mais específico e com uma perspectiva de crescimento de longo prazo, como a diversificação do parque manufatureiro e o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento.

Objetivos distintos implicam desenhos distintos para a Política de CL: no caso dos objetivos macroeconômicos, o escopo da política deve ser amplo, abrangendo, se possível, a totalidade das compras dos agentes econômicos submetidos às exigências de controle local. No caso de objetivo mais específico, a exigência de CL deve ser restrita aos bens ou serviços contemplados e deve ser acompanhada da mobilização de instrumentos de política governamental que induzam a emergência e/ou a capacitação de oferta local para atender à demanda resultante da exigência de CL.

A Política de CL deve também ser definida tendo presentes os limites com que se defronta, sendo o primeiro deles aquele imposto por sua viabilidade: a existência de oferta doméstica ou a possibilidade de que essa oferta seja disponibilizada em um horizonte de tempo previsível. Um segundo limite, de natureza econômica, refere-se ao seu efeito sobre custo e prazo de conclusão do investimento e/ou sobre o custo da produção das empresas afetadas e, conseqüentemente, sobre a competitividade dessas empresas e sobre a viabilidade de seus investimentos.

Evolução da exigência de conteúdo local

A política de indução das compras no mercado local apresentou mudanças significativas ao longo das dez rodadas de licitação realizadas desde o final dos anos 90. O quadro a seguir resume as principais características desta evolução.

Tabela 1 - Evolução da política de conteúdo local

Rodada	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Natureza da exigência de CL	Não existe exigência de CL. Compromisso de CL na licitação (julgamento)			Percentuais mínimos globais fixados em edital. Compromisso com % adicionais em determinadas atividades na licitação (julgamento)		Percentuais globais de CL na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento ofertados por ocasião da licitação, compreendidos entre os valores mínimos e máximos estipulados no edital, bem como percentuais mínimos relativos a itens indicados, definidos pelo concessionário na licitação e superiores a valores estabelecidos no edital (julgamento)				
Definição de CL	CL = Fornecedor Brasileiro	CL = Bens de Produção Nacional (Importado: < 60% em 2000; < 40% depois) e, a partir de 2001, Serviços Prestados no País (< 20% importado)				Metodologia de Cálculo do CL para o Fornecedor de Bens e Serviços				
Comprovação de CL	Nenhuma exigência de comprovação		Exigência de classificação dos gastos em nacionais e estrangeiros em relatórios trimestrais		Exigência de Declaração de Origem suprida pelo fornecedor		Comprovação mediante apresentação de certificados de conteúdo nacional, emitido por entidades credenciadas			

Fonte: elaboração própria com base em informações provenientes de ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Percepções e reações à política de conteúdo local

A Política de CL na indústria de petróleo e gás (P&G) mobiliza e afeta uma multiplicidade de agentes econômicos e políticos, que têm frequentemente interesses divergentes em relação aos objetivos e à orientação geral dessa política. Esse trabalho avalia a política vigente e possíveis alternativas, apontando as percepções, reações e posicionamento daqueles agentes em relação a tais questões.

Natureza da política: exigência x incentivo

A política brasileira de adensamento da cadeia de P&G está centrada na imposição de índices de CL nos investimentos dos operadores. A mobilização de instrumentos complementares de política industrial e tecnológica para induzir a emergência e/ou a capacitação de oferta local é parte dessa política, mas tem claramente papel subsidiário.

Esse desenho da política suscita desaprovação por parte dos operadores privados, que, alternativamente, defendem uma política de apoio ao desenvolvimento tecnológico e à expansão da capacidade produtiva de fornecedores locais, associada a incentivos à superação de metas indicativas e “realistas” de CL.

Os operadores privados criticam, ainda, a necessidade de comprometerem-se com metas relativas à fase de desenvolvimento e produção no momento da licitação da concessão, quando as características das reservas a serem desenvolvidas ainda não são conhecidas e, portanto, não se podem definir a tecnologia e os equipamentos a serem utilizados.

O modelo norueguês é frequentemente invocado como paradigma a ser seguido: 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.

O compromisso de conteúdo local no contexto da Lei do Pré-Sal

No Brasil, a definição de uma Política de CL para o setor de P&G está associada ao fim do monopólio estatal e tem em vista comprometer os investidores privados com uma participação relevante dos fornecedores locais nos investimentos da indústria de P&G, tendo como referência o modelo de concessão estabelecido no final dos anos 90. A Lei 12.351/10 (Lei do Pré-Sal), ao introduzir o regime de partilha, abandona aquele modelo para as atividades desenvolvidas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, com consequências do ponto de vista da Política de CL.

A Lei do Pré-Sal estabelece que tanto a Petrobras como a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA sejam incorporadas aos consórcios vencedores das licitações do Pré-Sal e lhes confere posição majoritária no Comitê Operacional, independentemente da magnitude da participação dos investidores privados no capital do consórcio.

Nesse modelo, o cumprimento da exigência de CL fixada no contrato de partilha da produção depende estritamente da Petrobras, o operador do consórcio. Apesar disso, a Lei do Pré-Sal não exclui a responsabilidade solidária das consorciadas (à exceção da PPSA), de modo que o investidor privado poderá compartilhar o pagamento de multa em decorrência de não cumprimento de cláusula contratual de CL, apesar de sua incapacidade objetiva de influir nesse resultado.

Por outro lado, como a Petrobras não participa do consórcio no momento da licitação (quando os licitantes assumem o compromisso com os percentuais de CL), na prática, a Lei do Pré-Sal estabelece que a Petrobras terá que se comprometer com a obtenção de um nível de CL em relação ao qual não se manifestou previamente.

A Lei do Pré-Sal significa ainda um retorno à situação observada anteriormente ao fim do monopólio estatal, na qual a participação das empresas locais no suprimento do setor se definia no âmbito da política de compras da Petrobras.

Escopo e objetivos da política

Embora a operacionalização da exigência de CL tenha variado ao longo das sucessivas rodadas de licitação, a definição de uma meta global de CL relativa ao investimento da operadora foi uma constante. O foco em produtos e serviços não esteve inteiramente ausente. Contudo, a meta global permanece como a referência básica.

Na verdade, os objetivos da Política de CL vigente no País não estão claramente identificados. Ao lado da ênfase nas metas globais, a preocupação com questões tecnológicas e com o desenvolvimento de novos setores evidencia objetivos mais específicos. Nesse sentido, a Política de CL parece acomodar diversos interesses e contemplar simultaneamente diversos objetivos, com consequências do ponto de vista da eficácia do cumprimento de alguns deles.

Do ponto de vista do objetivo de diversificação do parque manufatureiro do País e de desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia, a imposição de uma meta global de CL não se mostra o instrumento mais adequado. Seria desejável dar maior foco à política, concentrando os esforços nos setores que se quer priorizar.

A definição de conteúdo local

A Rodada 7, em 2005, marca uma inflexão importante na Política de CL, ao modificar a definição e a regra de aferição desse conceito (ver quadro acima).

O modelo anterior, vigente desde a rodada 2, tinha como base o conceito de “Bem de Produção Nacional” e adotava uma fórmula de cálculo que superestimava o conteúdo local. Enfrentava, por esta razão, oposição de segmentos da cadeia de fornecedores da indústria de P&G. A crítica dos fabricantes excluídos apontava que essa política favorecia fabricantes nacionais que não precisavam de qualquer proteção em detrimento de produtos de maior complexidade tecnológica e de produção incipiente no País.

A metodologia de cálculo do CL introduzida na Rodada 7, ao rever o critério de aferição de CL e impor exigências de CL mínimo para itens específicos, respondia a essas críticas e reivindicações.

A exigência, a partir da Rodada 7, de emissão de Certificados de Conteúdo Nacional por entidades credenciadas pela ANP, contudo, tem provocado críticas de operadores e fornecedores da indústria de P&G, que enfatizam seu impacto sobre a competitividade do fabricante, decorrente dos custos e da complexidade excessiva do processo de certificação.

CL Global X CL Específico

A partir da Rodada 7, os contratos passaram a prever a possibilidade de que a ANP, por solicitação prévia do concessionário, autorize a contratação de bem ou serviço no exterior, liberando-o da obrigatoriedade de cumprir o correspondente percentual de CL. Tal autorização pode ser concedida quando os preços de bens e serviços locais forem excessivamente elevados ou seus prazos para entrega forem muito superiores aos disponíveis no mercado internacional, ou ainda quando o concessionário optar pela utilização de uma nova tecnologia, não disponível por ocasião da licitação, que não esteja sendo oferecida pelos fornecedores locais.

A implantação desse *waiver* enfrenta, no entanto, dificuldades conceituais que não são fáceis de superar e que podem afetar sua eficácia. Referem-se, por exemplo, a como determinar que o

preço é “excessivamente elevado” ou quando o prazo de entrega é “muito superior” ao do produto importado. Outras dificuldades decorrem do próprio processo de autorização, que pode ter impacto no prazo de execução do processo de investimento.

O mecanismo de *waiver* previsto apresenta ainda outra limitação importante de natureza conceitual: a autorização para importar reduz a exigência de CL do item ou subitem ao qual está referido o produto liberado, mas não tem efeito sobre a exigência de CL global relativa à fase de exploração ou à etapa de desenvolvimento.

A viabilidade das metas de conteúdo local mínimo

Parece existir consenso quanto à dificuldade de cumprir as metas globais e parcela significativa das metas específicas na situação atual da oferta doméstica de bens e serviços para a indústria de petróleo e gás. Essa dificuldade decorre (i) da incapacidade da oferta local de atender os requisitos de preço, qualidade e prazos da indústria e também (ii) da inexistência de capacidade produtiva para responder à demanda gerada pelo programa de investimento do setor, em particular daquela associada à exploração das reservas do pré-sal.

É importante ter em mente que quando os parâmetros vigentes da Política de CL foram estabelecidos, em 2005 (Rodada 7), o investimento da Petrobras em exploração e produção de P&G foi da ordem de US\$ 6 bilhões. Os investimentos anuais previstos ao longo desta década são da ordem de US\$ 30 bilhões, a partir de 2014.

O aumento da capacidade de produção local para fazer frente a esta demanda dificilmente se realizará na extensão e rapidez necessárias.

A reversão desse quadro depende de melhorias significativas na qualificação tecnológica e no nível de eficiência produtiva dos fornecedores e da expansão da capacidade instalada das empresas do setor e/ou da emergência de novos produtores.

As deficiências a serem superadas são significativas e requerem apoio decidido de uma política industrial voltada para o setor.

Apesar da forte disposição de fabricantes nacionais e fornecedores externos para investir no Brasil para participar do surto de investimento no setor de P&G, existem alguns fatores que inibem esses investimentos: em alguns casos, a escala de produção requerida para alcançar competitividade; quase sempre, dúvidas quanto à evolução do mercado, haja vista que os investimentos na indústria de P&G tendem a alternar picos e vales ao longo do tempo. Há também uma incerteza associada à experiência do setor com a Petrobras, decorrente das frequentes revisões de especificações e alterações dos cronogramas de seus projetos, o que inevitavelmente se reflete sobre o desempenho de seus fornecedores.

A Política industrial para a cadeia de fornecedores do setor de petróleo e gás

Instrumentos de política econômica focados na mitigação do Custo Brasil

A implantação do REPETRO² teve por objetivo mitigar o impacto da carga tributária sobre os investimentos da indústria de P&G. O regime, contudo, tem suscitado reação negativa por parte dos fornecedores de bens para a indústria de P&G, que lhe atribuem um tratamento assimétrico entre as empresas domésticas e as localizadas fora do País, beneficiando a importação.

É fato que a desoneração tributária do produto local fornecido à indústria de P&G não é integral. Essa desoneração parcial ocorre, no entanto, também no caso da mercadoria exportada. A raiz do problema está, portanto, no regime tributário vigente, e sua solução passa pela criação de um mecanismo que equacione a questão dos créditos tributários das empresas exportadoras.

Instrumentos de apoio à capacitação tecnológica dos produtores locais

O desenvolvimento tecnológico e a inovação na cadeia produtiva do setor de P&G natural conta, além dos incentivos disponibilizados para o setor industrial, com fontes de financiamento provenientes da receita gerada pela própria atividade extrativa:

- O CT-Petro (Fundo Setorial do P&G), utilizado para financiar programas de P&D aplicados ao setor, desenvolvidos em universidades e centros de pesquisa, tem seus recursos originados de parte dos royalties incidentes sobre a produção de P&G. Tais recursos, no entanto, deverão ser reduzidos substancialmente nos próximos anos, pois a Lei do Pré-Sal os destinará ao fundo social por ela criado;
- Os recursos da participação especial (1% da receita bruta da produção do campo de P&G) devem ser investidos pelo concessionário na realização de P&D – até 50% em atividades desenvolvidas em instalações do próprio concessionário no Brasil; os 50% restantes na contratação de P&D junto a universidades ou institutos, previamente credenciados pela ANP. Existe proposta da ONIP para que a parcela reservada às universidades e/ou institutos de pesquisa possa ser destinada a empresas da cadeia, escolhidas pelos concessionários.

As limitações da política industrial

Prevalece, entre os agentes associados ao processo de investimento na indústria de P&G, a percepção de que não se tem avançado o suficiente na mobilização e transformação da cadeia de fornecedores do setor para assegurar uma participação maior no atendimento à demanda a ser gerada pelo pré-sal.

² Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural.

A política voltada para a cadeia de fornecedores do setor de P&G carece de foco e de prioridades relativas a segmentos e produtos que levem em conta tanto sua relevância do ponto de vista da diversificação e do desenvolvimento tecnológico do parque industrial do País, quanto à viabilidade de sua participação efetiva e competitiva no suprimento da demanda da indústria de P&G.

A dificuldade da política de governo em definir foco e prioridades decorre da imprecisão de seus objetivos. É necessária uma inflexão na política para o setor que substitua a ênfase atual na exigência de conteúdo local mínimo por uma atuação direta e efetiva, no sentido da diversificação do parque manufatureiro e do desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento.

Insistir numa postura defensiva é ignorar o fato de que o País está se tornando um player expressivo no mercado mundial de petróleo. Nesse contexto, o Brasil não pode abrir mão da oportunidade de, a exemplo da Noruega, estabelecer uma política focada na construção de um segmento produtor de equipamentos e prestador de serviços para a indústria de petróleo e gás internacionalmente competitiva.

1 INTRODUÇÃO

A Política de Conteúdo Local consiste na exigência de que uma empresa ou um conjunto de empresas de um setor produtivo realize no mercado doméstico uma parcela de suas compras de insumos ou de bens e serviços requeridos por seus investimentos. O recurso a essa política está naturalmente associado a uma avaliação de que a participação desejada não seria alcançada pela própria dinâmica do mercado.

Essa intervenção do poder do Estado deve estar justificada por algum objetivo de política econômica. É possível identificar alguns objetivos que podem induzir essa intervenção: uns de natureza macroeconômica e de curto prazo, como o fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico e a expansão do emprego; outros, com foco mais específico e com uma perspectiva de crescimento de longo prazo, como a diversificação do parque manufatureiro, ou o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento, ou ainda a construção de segmentos relevantes do ponto de vista da defesa nacional.

Objetivos distintos implicam desenhos distintos para a política de conteúdo local.

No caso dos objetivos macroeconômicos, o escopo da política deve ser amplo, abrangendo, se possível, a totalidade das compras dos agentes econômicos submetidos às exigências de controle local e priorizando, se for o caso, aqueles que geram mais emprego. No mais, a política se sustenta por si só; pode ser paralela, mas não se articula necessariamente a outros instrumentos de política econômica.

Por outro lado, se a Política de Conteúdo Local tem objetivo mais específico, referido a setores ou produtos determinados, a exigência de conteúdo local deve ser restrita aos bens ou serviços contemplados; estendê-la a outros itens significa apenas onerar desnecessariamente as empresas submetidas a essas exigências e, portanto, por em risco o próprio objetivo perseguido. Além disso, a consecução desses objetivos específicos dificilmente será alcançada se amparada apenas pela restrição à compra de bens ou serviços no exterior. Ela depende, sobretudo, da mobilização de outros instrumentos de política governamental, que induzam a emergência e/ou a capacitação de oferta local para atender à demanda que lhe é dirigida pela exigência de conteúdo local.

A Política de Conteúdo Local deve também ser definida tendo presentes os limites com que se defronta. Antes de tudo, essa política enfrenta o limite imposto por sua viabilidade. Seu sucesso depende, evidentemente, da existência de oferta doméstica capaz de assegurar o cumprimento da exigência de conteúdo local ou da possibilidade de que essa oferta seja disponibilizada em um horizonte de tempo previsível. Outro limite é de natureza econômica: o efeito dessa restrição sobre custo e prazo de conclusão do investimento e/ou sobre o custo da produção das empresas afetadas e, conseqüentemente, sobre a sua competitividade e sobre viabilidade de seus investimentos.

No Brasil, a definição de uma política de conteúdo local para o setor de petróleo e gás está associada ao fim do monopólio estatal. Durante sua vigência, a participação de empresas brasileiras

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

no suprimento de equipamentos e insumos para a exploração, produção e refino de petróleo e gás no País decorreu da política de compras da Petrobras. Essa política, que variou ao longo do tempo, refletia objetivos e estratégias dessa corporação e também orientações vindas do governo.

Com o fim do monopólio, fez-se necessário comprometer os investidores privados com o objetivo de assegurar uma participação relevante dos fornecedores locais no suprimento da demanda de bens e serviços resultante dos investimentos da indústria de petróleo. Assim, a atual política de conteúdo local relativa aos investimentos da indústria de petróleo e gás – construída ao longo da última década por meio de cláusulas dos contratos de concessão e de resoluções da ANP – tem como referência o modelo de exploração e produção de petróleo e gás criado pela Lei 9.478/97.

A Lei 12.351/10 abandona, no entanto, esse modelo para as atividades desenvolvidas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, ao introduzir o regime de partilha de produção e ao restabelecer o monopólio da Petrobras. Essas mudanças têm consequências do ponto de vista da política de conteúdo local.

A adoção do regime de partilha da produção implica que o custo adicional decorrente do aumento dos preços de equipamentos e materiais associado à exigência de conteúdo local mínimo, caso ocorra descoberta comercial, será absorvido pela União, que deve ressarcir os operadores dos custos e investimentos realizados na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações. Por outro lado, o formato institucional adotado no restabelecimento do monopólio da Petrobras na área do pré-sal e em áreas estratégicas tem implicações quanto ao compromisso dos operadores em relação às exigências de política de conteúdo local, que serão examinadas adiante.

2 EVOLUÇÃO DA EXIGÊNCIA DE CONTEÚDO LOCAL

A política de indução das compras no mercado local apresentou mudanças significativas ao longo das dez rodadas de licitação realizadas desde o final dos anos 90. Estas mudanças ocorrem em vários planos, envolvendo:

- (i) a natureza do instrumento de indução do aumento de conteúdo local;
- (ii) a definição de conteúdo local e dos critérios e regras para sua aferição;
- (iii) os procedimentos requeridos para a comprovação do cumprimento da exigência de conteúdo local.

O texto a seguir resume as principais características dessa evolução, que é apresentada em detalhe no Anexo 1.

A natureza da exigência de conteúdo local

No tocante à natureza do instrumento de indução do aumento de controle local, é possível caracterizar três momentos distintos.

Na primeira fase, que corresponde às Rodadas 1 a 4 realizadas de 1999 a 2002, embora se requiera dos participantes da licitação o compromisso prévio com um percentual de conteúdo local, não se estabelece uma exigência de valor mínimo para esse percentual. Cabe aos licitantes indicar espontaneamente a magnitude de seu compromisso, o qual, no entanto, constitui um dos critérios de julgamento da licitação (com peso de 15%).

Na segunda fase, que compreende as Rodadas 5 e 6, em 2003 e 2004, o regulador fixa um nível mínimo de conteúdo local a ser observado pelo concessionário. Nessas duas rodadas, essa exigência é estabelecida como percentuais mínimos a serem observados na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento (esses percentuais são diferenciados segundo a qualificação operacional requerida pelo bloco, variando entre 30% e 50%). Além dos percentuais mínimos obrigatórios, era facultado aos licitantes se comprometer espontaneamente com percentuais adicionais específicos para determinadas atividades indicadas no edital; esses percentuais eram considerados na determinação da oferta vencedora.

A terceira fase foi introduzida na Rodada 7, em 2005, e se estende até a última rodada de licitações, em 2008. O formato então adotado difere das duas rodadas anteriores, uma vez que os percentuais de conteúdo local a serem atingidos na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento não são mais fixados em edital, mas são definidos pelos licitantes e constituem um dos critérios de julgamento. Por outro lado, a nova regra difere do procedimento observado nas quatro primeiras rodadas, porque essa proposta deve agora se situar entre percentuais mínimo e máximo estabelecidos no edital de licitação; essa faixa é diferenciada para os diversos blocos em função de sua localização (o valor mínimo, para os blocos marítimos, varia entre 37% e 55% na Fase de Exploração e entre 55% e 63% na Etapa de Desenvolvimento).

A modificação mais significativa em relação aos regimes anteriores é, no entanto, a especificação de percentuais mínimos de conteúdo local relativos a cada um dos 34 itens e dos 30 subitens indicados em planilha divulgada no edital de licitação (esses itens e subitens e os respectivos percentuais estão apresentados no Anexo 2). Os licitantes podem se comprometer com percentuais relativos a esses itens superiores aos estabelecidos no edital, sendo esses compromissos considerados no julgamento da licitação.

Em todas essas fases, o não cumprimento dos percentuais de conteúdo local mínimos ou dos percentuais propostos pelo operador implica a aplicação de penalidades explicitadas no contrato de concessão.

Os contratos a partir de 2007, no entanto, passam a incluir cláusula prevendo que a ANP, por solicitação prévia do concessionário, pode autorizar a contratação de bem ou serviço no exterior, liberando-o da obrigatoriedade de cumprir o correspondente percentual de conteúdo local, caso o concessionário, dentre outras razões:

- venha a receber propostas de preços excessivamente elevados para aquisição de bens e serviços locais, quando comparados aos preços praticados no mercado internacional;
- venha a receber ofertas de prazos para entrega dos bens ou execução dos serviços locais, muito superiores aos praticados pelo mercado internacional, que possam comprometer o cronograma de atividades proposto;
- venha a optar pela utilização de uma nova tecnologia, não disponível por ocasião da licitação, que não esteja sendo oferecida pelos fornecedores locais.

A definição de conteúdo local e os critérios e regras para sua aferição

A Rodada 1 associa o conteúdo local à localização da empresa que fornece a mercadoria ou serviço. Assim, a magnitude do conteúdo local (o numerador da percentagem a que se refere o contrato) corresponde ao montante de bens e serviços adquiridos de “fornecedores brasileiros”, definidos como as empresas cujos bens (ou serviços) vendidos ou fornecidos tenham sido produzidos (ou realizados) no País.

A Rodada 2, em 2000, abandona parcialmente essa associação do conteúdo local à empresa fornecedora, deslocando-a para o produto fornecido, ao introduzir o conceito de “Bem de Produção Nacional”, definido como máquina ou equipamento que alcance, no mínimo, 60% de índice de nacionalização em valor e ao definir “Fornecedor Brasileiro” como a empresa cujos bens vendidos ou fornecidos são Bens de Produção Nacional. Por conseguinte, no cálculo da percentagem compromissada no contato de concessão, o numerador computa apenas os Bens de Produção Nacional. Contudo, em relação aos serviços, o Fornecedor Brasileiro continua sendo aquele cujos serviços vendidos ou fornecidos tenham sido realizados no País.

Esse ponto é, no entanto, superado no ano seguinte, na Rodada 3, na qual a percentagem de

conteúdo local passa a ser associada diretamente aos Bens de Produção Nacional, definido agora como aquele no qual o valor dos materiais e serviços estrangeiros incorporados ao mesmo não exceda a 40% do seu preço, e aos “Serviços Prestados no País”, definidos como os serviços de aluguel, arrendamento mercantil, leasing e assemelhados, adquiridos no País, no qual o valor de materiais e serviços importados, corresponda a menos que 20% do seu preço de venda. Essa definição de conteúdo local foi mantida desde então.

A partir da Rodada 7, em 2005, a aferição dos percentuais de controle local passa a observar a “Metodologia de Cálculo do Conteúdo Local para o Fornecedor de Bens e Serviços” relacionados ao setor de petróleo e gás, anexa ao contrato de concessão (posteriormente transcrita na Cartilha de Conteúdo Local, divulgada pela Resolução ANP 36/07). Com a nova metodologia, embora o conceito de Bem de Produção Nacional esteja ainda presente em cláusulas do contrato, este deixa de ser operacional. Na verdade, esse conceito sequer aparece na referida Cartilha, na qual a aferição do conteúdo local de subsistemas e sistemas (e, por conseguinte, do conteúdo local total da Fase de Exploração ou da Etapa de Desenvolvimento) não leva mais em conta se os diversos bens que os compõem incorporam mais ou menos de 40% de material importado. A nova metodologia computa agora a razão entre a soma do valor dos componentes importados de todos os bens que incorporam e a soma dos preços desses bens³.

Procedimentos requeridos para a comprovação do cumprimento da exigência de conteúdo local

Os contratos de concessão não contêm, até a Rodada 2, em 2000, nenhuma referência à comprovação do cumprimento do compromisso de conteúdo local assumido pelo operador. Contêm apenas uma cláusula que requer a manutenção de documentos que suportem a escrituração contábil e que as demonstrações contábeis indiquem, de modo segregado, os gastos realizados com Exploração, Desenvolvimento e Produção, discriminando, para cada uma dessas atividades, os gastos relacionados com os respectivos planos e programas de trabalho no contrato. Em 2001, concomitantemente à Rodada 3, portaria da ANP, regulando a referida cláusula, requer a apresentação de Relatório de Gastos Trimestrais, nos quais os gastos realizados devem ser classificados em nacionais e estrangeiros, atendendo à metodologia estabelecida em norma dessa agência.

Portaria da ANP de 2003 exige que a concessionária disponha de Declaração de Origem fornecida pelo fornecedor do bem ou serviço caracterizados como locais, explicitando que atendem aos conceitos de Bem de Produção Nacional e Serviço Prestado no Brasil como definido nos Contratos de Concessão.

A partir da Rodada 7, em 2005, passa a ser exigida a comprovação do cumprimento dos compromissos assumidos quanto ao conteúdo local por meio de certificados de conteúdo nacional, obtidos pelos fornecedores de bens e serviços junto a entidades devidamente qualificadas e credenciadas pela ANP.

A regulamentação do processo de certificação veio a ocorrer em 2007, por meio de portarias da

ANP que regulamentam a certificação de conteúdo local, o credenciamento de entidades para certificação de conteúdo local e a auditoria de certificação de conteúdo local, dando corpo assim a um Sistema de Certificação de Conteúdo Local.

O quadro abaixo resume as mudanças observadas nos contratos de concessão desde 1999.

Tabela 2 - Evolução da política de conteúdo local

Rodada	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Natureza da exigência de CL	Não existe exigência de CL. Compromisso de CL na licitação (julgamento)				Percentuais mínimos globais fixados em edital. Compromisso com % adicionais em determinadas atividades na licitação (julgamento)		Percentuais globais de CL na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento ofertados por ocasião da licitação, compreendidos entre os valores mínimos e máximos estipulados no edital, bem como percentuais mínimos relativos a itens indicados, definidos pelo concessionário na licitação e superiores a valores estabelecidos no edital (julgamento)			
Definição de CL	CL = Fornecedor Brasileiro	CL = Bens de Produção Nacional (Importado: < 60% em 2000; < 40% depois) e, a partir de 2001, Serviços Prestados no País (< 20% importado)					Metodologia de Cálculo do Conteúdo Local para o Fornecedor de Bens e Serviços			
Comprovação do CL	Nenhuma exigência de comprovação		Exigência de classificação dos gastos em nacionais e estrangeiros em relatórios trimestrais		Exigência de Declaração de Origem suprida pelo fornecedor		Comprovação mediante apresentação de certificados de conteúdo nacional, emitido por entidades credenciadas			

Fonte: elaboração própria com base em informações provenientes de ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

3 PERCEPÇÕES E REAÇÕES À POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

A Política de Conteúdo Local na indústria de petróleo e gás mobiliza e afeta uma multiplicidade de agentes econômicos e políticos:

- os diretamente envolvidos no processo de investimento no setor:
 - o os operadores – Petrobras e operadores privados;
 - o os fornecedores locais e externos de produtos industriais e de serviços;
 - o o Estado, como formulador de política e regulador – notadamente, MME, ANP e MDIC;
- e os que desempenham papel subsidiário nesse processo:
 - o institutos de tecnologia e empresas de engenharia;
 - o empresas certificadoras; e

³ Em outras palavras, antes da Rodada 7, se um determinado bem tivesse em sua composição menos de 40% de materiais e serviços estrangeiros, no momento em que este bem fosse incorporado a outro equipamento, era contabilizado como se fosse 100% nacional. A metodologia resultava, portanto, em uma superestimação do conteúdo local real dos bens finais. A partir da Rodada 7, com o advento da "Cartilha", isso deixou de ocorrer.

o associações empresariais representativas dos setores envolvidos – notadamente, ONIP, IBP, ABIMAQ, ABINEE e SINAVAL.

Esses diferentes agentes têm frequentemente interesses divergentes em relação aos objetivos e à orientação geral da Política de Conteúdo Local e preferências distintas quanto às diversas alternativas que podem ser adotadas no desenho de seus instrumentos.

Essa seção faz uma avaliação dos principais elementos da política vigente e das alternativas descartadas, apontando as percepções, reações e posicionamento daqueles agentes em relação a tais questões. A seção está organizada de forma semelhante à seção anterior, focalizando os objetivos e a natureza da política destinada a induzir maior participação do setor produtivo local; a natureza do mecanismo de exigência de conteúdo local; a definição de conteúdo local e dos critérios e regras para sua aferição; e os procedimentos requeridos para a comprovação do cumprimento da exigência de conteúdo local; e ainda a viabilidade das metas de conteúdo local mínimo estabelecidas por essa política.

Natureza da política: Exigência x Incentivo

A política destinada a induzir maior participação do setor produtivo brasileiro nos investimentos do setor de petróleo e gás está centrada na exigência de que os operadores realizem no mercado doméstico uma parcela de suas compras dos bens e serviços requeridos por seus investimentos. A mobilização de instrumentos de política industrial e tecnológica para induzir a emergência e/ou a capacitação de oferta local para atender à demanda gerada por aquela exigência é parte dessa política, mas tem claramente papel subsidiário.

Como se viu na seção anterior, a meta de conteúdo local a ser observada é definida no processo de licitação da concessão da exploração e desenvolvimento do bloco ou, no caso da área do pré-sal, da licitação do contrato de partilha da produção. O não atingimento dessa meta acarreta a aplicação de multa ao operador.

Esse desenho da política destinada a induzir maior participação do setor produtivo brasileiro nos investimentos do setor suscita desaprovação por parte dos operadores privados. Essa desaprovação está dirigida, antes de tudo, à opção pela exigência de cumprimento de metas e à previsão de punições no caso de seu descumprimento. A alternativa contemplada pelos operadores enfatiza apoio ao desenvolvimento tecnológico e à expansão da capacidade produtiva de fornecedores locais, associada a incentivos aos investidores que superarem metas indicativas e “realistas” e alcançarem níveis mais elevados de conteúdo local.

O exemplo da Noruega é frequentemente invocado em defesa dessa estratégia. De fato, a Noruega não impôs metas nem requerimentos de conteúdo local mínimo para promover a cadeia de petróleo e gás. As operadoras apenas deveriam fornecer lista de participantes nas concorrências, na qual o Ministério do Petróleo e Energia poderia incluir empresas locais. Como incentivo, as empresas com elevado percentual de conteúdo local eram favorecidas nas rodadas de licitações subsequentes. Assim, a ênfase da política industrial da Noruega para a cadeia de fornecedores

do setor de petróleo e gás esteve voltada para o apoio à diversificação industrial e à inovação, que contemplava não apenas o aumento do conteúdo local, mas também a internacionalização dessa cadeia produtiva⁴.

Outra crítica dos operadores privados ao desenho atual da política de conteúdo local refere-se à necessidade de assumir compromisso quanto à participação dos bens e serviços locais nos seus investimentos no momento da licitação da concessão. A ênfase dos operadores recai, principalmente, sobre as metas relativas à fase de desenvolvimento e produção, em relação à qual devem se comprometer, com uma antecedência de cerca de sete anos, sem que conheçam as características das reservas a serem desenvolvidas e, portanto, antes de selecionar o conceito final para a fase de desenvolvimento, que definirá a tecnologia e os equipamentos a serem utilizados.

Nesse sentido, têm formulado propostas de procedimentos alternativos, como a definição de proposta de conteúdo local para a fase de exploração, quando da elaboração do Programa Exploratório Mínimo e, para fase de desenvolvimento, quando da apresentação do Plano de Desenvolvimento à ANP.

Outras propostas têm em vista incentivar a contribuição dos operadores à expansão do setor e lhes dar mais flexibilidade no atendimento às exigências de conteúdo local de suas concessões. Nesse sentido, seria permitido: (i) a utilização do conteúdo local que exceder o contratado em um contrato de concessão no cumprimento de exigência de conteúdo local de outro contrato do mesmo concessionário ou (ii) o cômputo do gasto do operador com desenvolvimento tecnológico e inovação no País para efeito do cumprimento de sua meta de conteúdo local.

Dentro dessa mesma linha, está sendo proposto também que as exportações de fornecedores locais destinadas a atividades no exterior de uma concessionária sejam computadas como fornecimento local para efeito da determinação do conteúdo local de sua concessão no Brasil. Nesse caso, além da folga para a importação concedida ao operador no cumprimento da meta de conteúdo local ser exatamente compensada pela exportação induzida, o mecanismo contribui para o aumento da escala de operação do fornecedor e para sua inserção no mercado internacional.

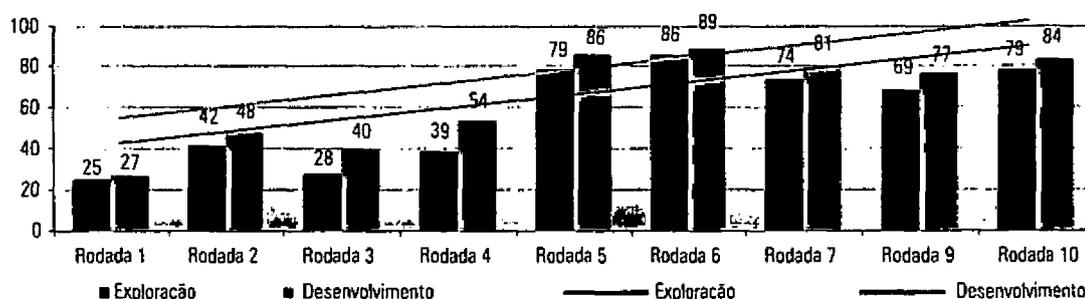
A natureza do compromisso das operadoras

A natureza da meta de conteúdo local com que se compromete o concessionário variou no decorrer das sucessivas rodadas de licitação. Nas Rodadas 1 a 4, o percentual a ser observado foi proposto livremente pelo licitante, sem nenhuma referência a um valor mínimo estabelecido pelo Poder Concedente, e foi um dos critérios de julgamento do processo licitatório. Nas Rodadas 5 e 6, o regulador fixou um nível mínimo de conteúdo local a ser observado pelo concessionário, mas foi facultado aos licitantes se comprometer espontaneamente com percentuais adicionais específicos para quatro atividades indicadas no edital, sendo esses percentuais considerados na determinação da oferta vencedora.

⁴ OLIVEIRA, Adilson; ROCHA, Frederico. Conclusões e recomendações de política. In: Estudo da competitividade da indústria Brasileira de bens e serviços do setor de P&G. Disponível em: <www.prominp.com.br/data/pages/8a95488430fcb0b013123f8b5091e80.htm>. Acesso em: 13 ago. 2012.

As modificações introduzidas pela Rodada 5 tiveram como consequência um aumento significativo do percentual médio de conteúdo local com o qual se comprometeram os licitantes vencedores, situando-os bem acima da linha de tendência, conforme explicitado no gráfico abaixo. Há certo consenso de que esse resultado reflete pouco realismo das propostas vencedoras. De fato, dados da ANP indicam que, enquanto a fiscalização de 16 blocos da Rodada 1 a 4, realizada de 2008 a 2011, não resultou na aplicação de nenhuma multa por descumprimento do compromisso de conteúdo local, a fiscalização de 75 blocos das Rodadas 5 e 6, iniciada em 2011 e ainda não encerrada, já havia gerado, até outubro do referido ano, 4 multas e um número significativo de notificações.⁵

Gráfico 1 - Conteúdo local médio relativo às etapas de exploração e desenvolvimento/produção das propostas vencedoras nas dez rodadas de licitação



Fonte: ANP http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/RESUMO_geral_resultados.asp

Esse resultado pode, evidentemente, estar refletindo outros fatores e não apenas as modificações introduzidas na Rodada 5. De todo modo, o regulador limitou, a partir da Rodada 7, o conteúdo local total a ser proposto pelos licitantes a percentuais mínimo e máximo estabelecidos no edital de licitação (fixou, no entanto, apenas um limite inferior no caso dos percentuais relativos aos 34 itens e 30 subitens que passaram a ser objeto de compromisso de conteúdo local a partir dessa rodada). Essa alteração provocou uma redução do nível dos compromissos de conteúdo local nas rodadas seguintes (a redução entre os valores médios das Rodadas 5-6 e 7-10 é da ordem de oito pontos de percentagem); os percentuais registrados permanecem, no entanto, ainda bastante elevados, significativamente maiores do que os valores mínimos fixados pelo edital (da ordem de 80% na última Rodada, em 2008). Além disso, como se verá adiante, a mudança da definição e do critério de aferição do conteúdo local introduzido na Rodada 7 implica que os percentuais mais recentes podem significar efetivamente um maior nível de conteúdo local do que o comprometido nas Rodadas 4 e 5.

Do ponto de vista dos operadores, a oferta de percentuais de conteúdo local superiores ao mínimo é motivo de preocupação. De um lado, porque indicaria um comportamento pouco responsável por parte de alguns concorrentes, que eventualmente estariam incorrendo esse risco na expectativa de pouco rigor na cobrança de multas no futuro, o que colocaria operadores mais avessos a risco dessa natureza em desvantagem nos processos licitatórios. De outro, porque tais ofertas enfraquecem evidentemente as críticas formuladas à razoabilidade dos valores mínimos fixados nas licitações e dificulta uma eventual revisão desses valores por parte das autoridades governamentais.

⁵ MACEDO, Marcelo Mafra Borges de. A certificação de conteúdo local no setor de petróleo e gás. Rio de Janeiro, 14 mar. 2012. Apresentação em Power Point.

O compromisso de conteúdo local no contexto da lei 12.351/10 (Lei do Pré-Sal)

A Lei 12.351/10 estabelece que a exploração e produção de petróleo e gás na área do pré-sal e em áreas estratégicas podem resultar (i) de contratos de partilha da produção firmados diretamente com Petrobras, sem licitação, ou (ii) de contratos firmados com consórcio selecionado em licitação.

Essa segunda alternativa, na qual participam investidores privados, observa as seguintes exigências:

- o investidor privado, vencedor da licitação, deverá constituir consórcio com a Petrobras (com participação mínima de 30%) e com a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA (art. 20)⁶;
- o operador é a Petrobras, responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção (art.2, VI);
- o Comitê Operacional, a quem cabe a administração do consórcio, tem a metade de seus membros, inclusive seu presidente, indicado pela PPSA (art. 23);
- o presidente do Comitê Operacional, indicado pela PPSA, tem poder de veto e voto de qualidade (art. 25).

Nesse contexto, do ponto de vista operacional, os investidores privados, vencedores da licitação para a exploração e produção de petróleo e gás em regime de partilha de produção, independentemente da magnitude de sua participação no capital do consórcio, têm a posição de investidor minoritário no empreendimento. No caso de uma empresa petrolífera privada, sua posição no consórcio difere da de um fundo de investimento apenas por ser um minoritário “qualificado” no tocante ao negócio de petróleo.

Nesse modelo, o cumprimento da exigência de conteúdo local fixada no contrato de partilha da produção depende estritamente da Petrobras, o operador do consórcio. Contudo, a Lei 12.351 estabelece que “o contrato de constituição de consórcio deverá indicar a Petrobras como responsável pela execução do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros” à exceção da PPSA (art. 20)⁷. Nesse sentido, o consórcio poderá compartilhar o pagamento de multa vultosa em decorrência de não cumprimento de cláusula contratual de conteúdo local, apesar de sua incapacidade objetiva de influir nesse resultado.

Por outro lado, na sistemática vigente, a exigência de conteúdo local estabelecida em um contrato corresponde àquela proposta pelo consórcio vencedor no processo licitatório. A Petrobras não participa do consórcio no momento da licitação. No entanto, a lei estabelece que a participação da Petrobras no consórcio, que é obrigatória, implicará sua adesão às regras do edital e à proposta vencedora (art. 20, parag. 1º). Nesse sentido, a Petrobras está comprometida com a obtenção de um nível de conteúdo local em relação ao qual não se manifestou previamente.

⁶ A PPSA, empresa estatal criada pela Lei 12.304/10, tem por objetivo a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

⁷ A PPSA, nos termos dessa lei “não assumirá os riscos e não responderá pelos custos e investimentos referentes às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção” (art. 8º, parag. 2º).

De todo modo, não teria sentido a participação da Petrobras na formulação das propostas dos consórcios concorrentes na licitação: uma vez que será necessariamente integrante do consórcio vencedor, não caberia participar apenas da formulação das propostas de alguns concorrentes; e, evidentemente, se participar da definição de todas as propostas, não há por que se comprometer com um percentual de conteúdo local maior do que o valor mínimo fixado no edital, o que tornaria inócua a política de considerar o compromisso com o conteúdo local como critério de julgamento da licitação.

No contexto da política de conteúdo local vigente, a Lei 12.351 introduz certa ambiguidade em relação à responsabilidade da Petrobras e dos investidores privados quanto ao cumprimento da exigência de conteúdo local na área do pré-sal e nas áreas estratégicas. Além disso, significa, em relação aos investimentos nessas áreas, um retorno à situação observada anteriormente ao fim do monopólio estatal do petróleo na década de 90, na qual a participação das empresas brasileiras no suprimento do setor de petróleo e gás do País se definia no âmbito da política de compras da Petrobras.

Essas questões possivelmente não se colocam de imediato, uma vez que a expectativa é de que as licitações de blocos na área do pré-sal – e, portanto, sujeitas ao modelo estabelecido pela nova lei – só ocorrerão próximas do final da década.⁹

Escopo e objetivos da política

Embora a operacionalização da exigência de percentual mínimo de conteúdo local tenha variado ao longo do tempo nas sucessivas rodadas de licitação, algumas das especificações da política de conteúdo local permaneceram constantes. Dentre essas, cabe destacar a definição da meta de conteúdo local referida à totalidade dos gastos de investimento da operadora.

O foco em produtos e serviços específicos não esteve ausente, como se evidenciou na seção anterior. Das Rodadas 1 a 6, o contrato estabelece, para efeito da determinação da percentagem de conteúdo local total, fatores pelos quais devem ser multiplicados o conteúdo local de determinados grupos de bens e serviços. Nas Rodadas 5 e 6, a licitação prevê, como critério de julgamento, o compromisso espontâneo do licitante em atingir um dado percentual de conteúdo local para determinadas etapas que relaciona. A partir da Rodada 7, o edital de licitação apresenta percentuais mínimo de conteúdo local a serem observados no caso de 34 itens e 30 subitens, facultando ao licitante comprometer-se com percentual superior a esse mínimo (esses itens e subitens e os respectivos percentuais mínimos estão relacionados no Anexo 2).

Não obstante, a meta global permanece como a referência básica. É significativo o fato de que a manifestação da ANP liberando o concessionário da obrigatoriedade de atender o percentual de conteúdo local relativo a item específico em determinadas situações – prevista em cláusula contratual – não tenha nenhuma consequência do ponto de vista do percentual global de

⁹Tal postergação parece decorrer, sobretudo, da onipresença atribuída à Petrobras pelo regime instituído pela Lei 12.351. A Petrobras teria interesse nessa postergação uma vez que, absorvida por seus investimentos fora da área do pré-sal, não tem capacidade de investimento, e mesmo operacional, de se engajar nos novos empreendimentos. De resto, sua curva de produção até o final da década pode ser viabilizada com a implementação dos investimentos em curso, que permitem inclusive a extração das reservas do pré-sal a partir das concessões já existentes.

conteúdo local a ser observado.

A ausência de objetivos claros

Apontou-se, na seção inicial deste relatório, que a política de conteúdo local pode visar diferentes objetivos, e que esses distintos objetivos requerem metas mais ou menos abrangentes. Nesse sentido, metas mais abrangentes, como as aqui adotadas, são naturais quando a política de conteúdo local tem objetivos de natureza macroeconômica de curto prazo, como o fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico e a expansão do emprego.

Os objetivos da política de conteúdo local vigente no País não estão claramente identificados. Essa questão formulada a dirigentes e técnicos de diversas entidades públicas e privadas envolvidas no processo de investimento na indústria de petróleo e gás suscitou todas as respostas alternativas aqui levantadas (à exceção da defesa nacional). E, de fato, se, de um lado, a ênfase na definição das metas globais aponta em uma direção, a ênfase nas questões tecnológicas e a preocupação com o desenvolvimento de novos setores evidencia objetivos mais específicos. Nesse sentido, a política de conteúdo local parece acomodar diversos interesses e contemplar simultaneamente diversos objetivos.

Essa simultaneidade de objetivos tem, no entanto, consequências do ponto de vista da eficácia do cumprimento de alguns deles. A exigência de conteúdo local gera um subsídio cruzado: os ganhos associados aos fornecedores protegidos têm como contrapartida o ônus decorrente do aumento de custo e/ou da perda de eficiência imposta ao setor atingido e/ou a seus consumidores⁹. Objetivos mais abrangentes tendem a envolver maior volume de subsídio. Há, no entanto, um limite à magnitude do ônus que os setores atingidos podem absorver. Assim, a expansão do número de fornecedores protegidos pode implicar redução do benefício capturado pelos fornecedores individuais.

Do ponto de vista do objetivo de diversificação do parque manufatureiro do País e de desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento, a ampla abrangência da meta de conteúdo local não se mostra como o instrumento mais adequado. Esse objetivo pode ser perseguido a partir da exigência de conteúdo local para um conjunto selecionado de sistemas ou produtos e serviços. A extensão dessa exigência para assegurar preço e demanda a setor não competitivo ou elevar a margem de proteção de setor já implantado no País e que não enfrenta maiores desafios tecnológicos pode limitar a magnitude dos incentivos destinados aos setores que se quer priorizar.

A definição de conteúdo local

A Rodada 7, em 2005, marca uma inflexão importante na política de conteúdo local ao modificar a definição e a regra de aferição desse conceito. De fato, como indicado na seção anterior, desde a Rodada 2 (ou 3, no caso dos serviços), essa aferição tinha como base o conceito de "Bem

⁹ No caso em questão, o ônus será provavelmente absorvido pelos produtores de petróleo e gás, uma vez que o País é price-taker no mercado internacional desses produtos. A Petrobras, devido à sua posição de monopolista no mercado doméstico de derivados de petróleo, pode, no entanto, eventualmente transferir parte desse ônus ao consumidor interno.

de Produção Nacional”, definido como máquina ou equipamento no qual o valor dos materiais e serviços estrangeiros incorporados ao mesmo não excede a 40% do seu preço (20% no caso dos serviços prestados no Brasil). O somatório dos valores dos Bens de Produção Nacional e dos Serviços Prestados no Brasil era dividido pelo somatório dos valores de todos os bens e dos serviços adquiridos, direta ou indiretamente, pelo concessionário para determinar a Porcentagem dos Investimentos Locais da concessão.

A resposta à percepção dos produtores

Esse critério foi objeto de oposição por parte de segmentos da cadeia de fornecedores de bens e serviços para a indústria de petróleo e gás. O fato de esse critério aumentar em até 67%, para efeito do cálculo do conteúdo local, o valor dos componentes e materiais locais incorporados ao bem, além de evidentemente reduzir a participação do setor produtivo local nos gastos de investimento da indústria, conferia aos operadores e fabricantes grande margem de manobra na composição dos 60% requeridos. Essa flexibilidade beneficia os operadores e seus fornecedores diretos, uma vez que permite evitar a aquisição de componentes e materiais em relação aos quais a compra no País resulta em diferencial mais significativo de preço em relação ao produto importado. Por isso mesmo era ressentida pelos fabricantes desses componentes e materiais que se sentiam excluídos dos benefícios da política de conteúdo local. A crítica dos fabricantes excluídos apontava que essa política favorecia fabricantes nacionais que não precisavam de qualquer proteção ou cuja incapacidade de atender à demanda decorria de sua própria ineficiência, em detrimento de produtos de maior conteúdo tecnológico e de produção incipiente no País, que necessitavam efetivamente de proteção para sua consolidação. Assim, embora a política de conteúdo local pudesse atender seu objetivo de gerar demanda no mercado doméstico, era inócua do ponto de vista de promover a diversificação do parque manufatureiro ou o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia.

Nesse contexto, a reivindicação desses segmentos excluídos envolvia a revisão do critério de aferição de conteúdo local e a imposição de exigências de conteúdo local mínimo para itens específicos. A Rodada 7 responde essas críticas e as duas reivindicações.

Nesse sentido, a Metodologia de Cálculo do Conteúdo Local para o Fornecedor de Bens e Serviços, introduzida nessa rodada, posteriormente transcrita na Cartilha de Conteúdo Local divulgada pela ANP, passa a computar no numerador, ao invés do valor integral do Bem de Produção Nacional, apenas a diferença entre o valor total de comercialização do bem e o valor da sua respectiva parcela importada¹⁰. Além disso, esse valor da parcela importada do bem compreende não apenas os componentes e matérias-primas importados diretamente pela fabricante ou pela compradora e incorporados ao bem e os componentes importados por terceiros e adquiridos no mercado interno pelo fabricante ou comprador, mas também o valor da parcela importada dos componentes adquiridos no mercado interno pelo fabricante ou comprador¹¹.

¹⁰ O conteúdo local é determinado pela fórmula $(1 - X/Y) * 100$, onde X é valor dos componentes importados e Y é preço de venda do bem efetivamente praticado. O conceito de Bem de Produção Nacional deixa, na verdade, de ser utilizado.

¹¹ O conteúdo local do componente ou material não será investigado se sua classificação for NCM < 84. Nesse caso, o critério de medição é a procedência e a nota fiscal de aquisição.

A dificuldade de fazer comparações entre as rodadas

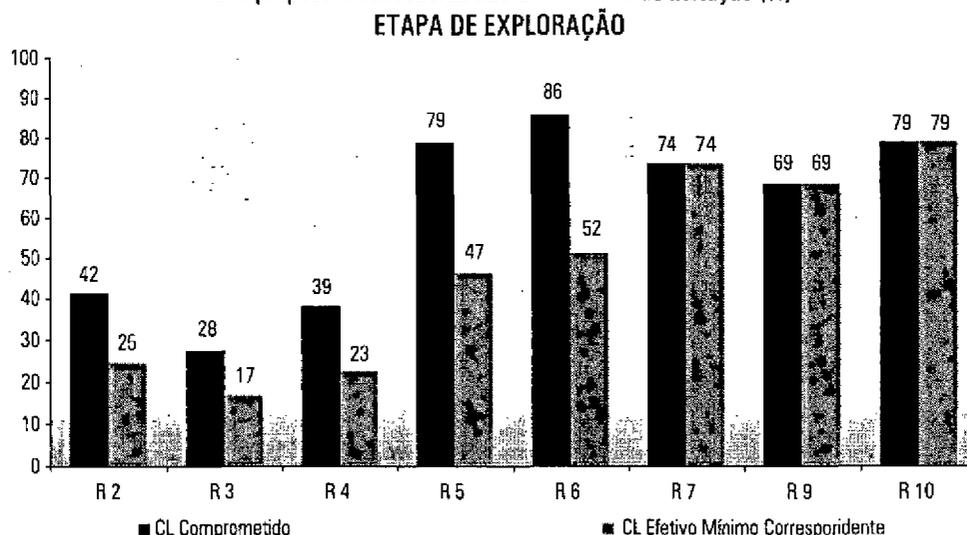
O conteúdo local requerido a partir da Rodada 7 é, portanto, conceitualmente distinto do que prevaleceu nas rodadas anteriores. Os valores comprometidos ou alcançados naquele contexto não são comparáveis com os previstos no novo regime, uma vez que poderiam corresponder, observada a nova metodologia, a até 60% do percentual então registrado.

O gráfico abaixo reproduz o apresentado anteriormente que indica o conteúdo local médio relativo às etapas de exploração e de desenvolvimento das propostas vencedoras nas diversas rodadas de licitação. Nesse caso, no entanto, é explicitado, para as Rodadas 2 a 6, a faixa em que pode se situar o conteúdo local comprometido, se aplicada a metodologia definida na Rodada 7. Vale dizer, o concessionário terá cumprido a meta comprometida se seu conteúdo local, aferido segundo a nova metodologia, situar-se entre os valores indicados nas duas barras associadas à rodada no gráfico.

Destaque-se que os valores de conteúdo local efetivo mínimo que permitiriam atender os compromissos assumidos pelos licitantes vencedores das Rodada de 2 a 6 são, no caso da etapa de desenvolvimento, inferiores ao percentual mínimo requerido a partir da Rodada 7, mesmo no caso de águas profundas.¹²

Nesse contexto, cabe ter presente que os níveis de conteúdo local registrados em aferições passadas, inclusive pela Petrobras, que observaram as regras vigentes até a Rodada 6, não constituem indicador relevante para avaliar a razoabilidade dos percentuais estipulados para as rodadas subsequentes com base na metodologia da Cartilha de Conteúdo Local.

Gráfico 2 - Conteúdo local médio relativo às etapas de exploração e de desenvolvimento/produção das propostas vencedoras nas dez rodadas de licitação (%)

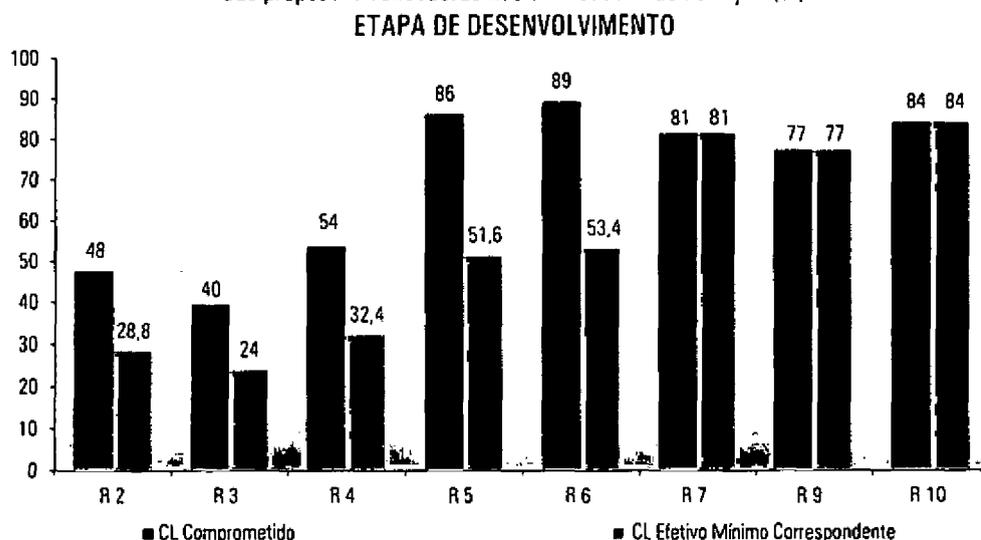


Fonte: elaboração própria com base em informações provenientes de ANP. http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/RESUMO_geral_resultados.asp e cláusulas contratuais.

¹² Tabela 3 - Percentuais mínimos requeridos a partir da Rodada 7

Localização do Bloco	Exploração	Desenvolvimento
Águas rasas 100m < profundidade ≤ 400 m e águas profundas	37%	55%
Águas rasas profundidade ≤ 100 m	51%	63%
Terra	70%	77%

Gráfico 3 - Conteúdo local médio relativo às etapas de exploração e de desenvolvimento/produção das propostas vencedoras nas dez rodadas de licitação (%)



Fonte: elaboração própria com base em informações provenientes de ANP. http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/RESUMO_geral_resultados.asp e cláusulas contratuais.

Certificação do conteúdo local

Os contratos de concessão, até a Rodada 4, requeriam apenas que os relatórios de gastos trimestrais do concessionário classificassem esses gastos segundo a origem do bem ou serviço. Em 2003, Portaria da ANP determina que a concessionária disponha de Declaração de Origem fornecida pelo fornecedor do bem ou serviço caracterizados como locais. A partir da Rodada 7, o contrato passou a exigir, em relação aos bens e serviços computados como contendo componentes locais, a emissão de Certificados de Conteúdo Nacional por entidades devidamente qualificadas e credenciadas pela ANP, atestando o percentual de conteúdo local segundo a metodologia da Cartilha. A implementação da nova política deu origem a um aparato institucional complexo, detalhado em regulamentos emitidos pela ANP que dispõem sobre a certificação, o credenciamento de entidades certificadoras e a auditoria de certificação. Esse sistema já compreende hoje 20 empresas certificadoras.

A visão dos operadores e fornecedores

O tratamento dado à exigência de certificação tem provocado críticas de parte de operadores e fornecedores da indústria de petróleo e gás. A crítica mais radical questiona a própria exigência de certificação, propondo como alternativa a declaração de conteúdo local pelo fabricante do equipamento, sujeita a auditoria posterior que verifique a veracidade da declaração emitida. Mais frequentemente, no entanto, as críticas têm como objeto a complexidade do processo e seu impacto sobre a competitividade, bem como a invasão da privacidade das empresas.

Privacidade de informações

No tocante à privacidade, os fabricantes se ressentem de ter de fornecer ao certificador informações que envolvem sigilo de negócio, explicitando inclusive sua margem de lucro. O

risco de tal disclosure seria agravado pelo fato de que os certificadores atendem a empresas concorrentes. Vale notar, no entanto, que essa situação não é distinta das empresas que submetem suas demonstrações financeiras à auditoria externa, a qual tem, na verdade, acesso mais amplo a informações da empresa do que as certificadoras. Além disso, a ANP contesta a preocupação com a quebra de confidencialidade relativa à margem de lucro, com o argumento de que o disclosure requerido é parcial, uma vez que a certificação leva em consideração apenas o custo direto associado a componentes e materiais (e mão-de-obra, no caso dos serviços); a diferença entre esse custo e a receita da empresa (isto é, lucros, salários e custos indiretos) não é desagregada, sendo considerada como integrante do conteúdo local.

Complexidade e burocracia

As questões relacionadas à complexidade do processo de certificação e seu impacto sobre a competitividade são mais relevantes, envolvendo seja o custo da remuneração da certificadora, que compreende inclusive o custo de deslocamento de técnicos da certificadora até a localidade em que opera a empresa certificada, seja o custo incorrido pelas empresas na gestão administrativa desse processo. Parte desses custos é inerente ao processo de certificação; outras decorrem de exigências do regulador, que são consideradas descabidas ou desnecessárias.

Esse custo desnecessário é incorrido, por exemplo, em virtude da exigência de certificação de componentes e materiais de pequeno valor unitário ou de pequeno peso na estrutura de custo do produto; a certificação desses bens, além de acarretar ônus elevado quando comparado ao valor do bem, pode sobrecarregar o aparato administrativo de gestão do processo de certificação. O regulador tem argumentado que a certificação não é obrigatória – a ausência de certificado de um produto significa apenas que seu conteúdo local será considerado zero. Tal argumento evidentemente não sensibiliza operadores e fornecedores que têm reivindicado a definição de valor mínimo para a exigência de certificação.

Fornecedores e certificadoras se queixam também da dificuldade em obter autorização da ANP para a certificação única de famílias de produtos que diferem apenas em suas especificações – foram definidas até hoje apenas oito famílias de tubos de aço. A agência argumenta que tal autorização depende apenas da apresentação, pela associação empresarial pertinente, de estudo comprovando que os produtos a serem reunidos apresentam especificação, composição e modo de produção comum. Foi citado caso de falta de interesse da associação em promover esse estudo face o pequeno volume do produto que é destinado à indústria de petróleo e gás.

Por outro lado, tem sido apontado que, frequentemente, o custo da certificação é mais elevado em decorrência do despreparo da empresa, que desconhece a regulamentação do processo e não organizou sua estrutura administrativa para atender suas exigências.

Custos de certificação

O custo do processo de certificação é, naturalmente, mais significativo para as empresas de menor porte ou com pouca tradição ou pequeno volume de vendas para a indústria de petróleo e

gás, não só porque o custo dos encargos requeridos pelo gerenciamento do processo de certificação é de absorção mais difícil, mas também porque não podem contar como certo com os benefícios decorrentes de maior volume de produção. É o caso dos produtos padronizados e seriados para os quais o certificado pode ser emitido antecipadamente à venda e tem validade pelo período de quatro anos. Nesse sentido, o processo de certificação tem impacto negativo sobre o processo de concorrência entre os fornecedores da indústria de petróleo e gás.

A concorrência entre esses fornecedores pode se beneficiar da instituição de mecanismo de divulgação das empresas e produtos certificados, possivelmente pela ANP que detém todas as informações requeridas para tanto. O cadastro de fornecedores da Petrobras cumpre provavelmente essa função do ponto de vista dessa empresa. Da mesma forma, o Cadastro de Fornecedores para o Setor Brasileiro de Óleo e Gás Natural – CadFor, constituído por nove operadores privados no âmbito da ONIP, com o objetivo de tornar disponível para as empresas patrocinadoras informações qualificadas de fornecedores nacionais de bens e serviços para a indústria do petróleo e gás –pode cumprir também essa função.

O Não-cumprimento do compromisso de conteúdo local

O não cumprimento dos percentuais de conteúdo local mínimos ou dos percentuais propostos pelo operador no processo licitatório implica a aplicação de penalidades de multa explicitadas no contrato de concessão. O cumprimento será avaliado no final da Fase de Exploração do Bloco e ao final da Etapa de Desenvolvimento de Produção do Campo, (i) em relação ao conteúdo local mínimo proposto para o bloco e também (ii) ao conteúdo local estabelecido (ii-a) para as quatro atividades indicadas nos contratos da Rodadas 5 e 6 ou (ii-b) para os 34 itens e 30 subitens especificados no contratos das Rodadas de 7 a 10.

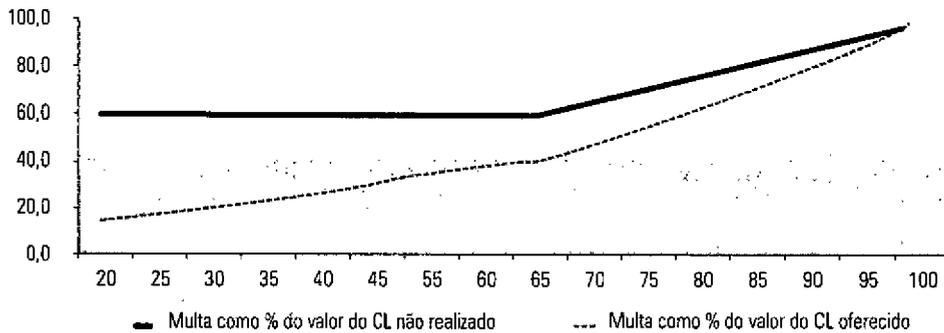
A partir da Rodada 7, a multa deve ser calculada observando o seguinte critério:

- se $NR < 65\%$, então $M = 60\%$
- se $NR > 65\%$, então $M = 1,143 * NR - 14,285\%$

sendo NR o percentual de conteúdo local não realizado e M o percentual da multa a ser aplicada sobre o valor do conteúdo local não realizado.

O gráfico abaixo, resultante da aplicação desse critério, indica, para diversos níveis de não realização do compromisso de conteúdo local, a magnitude da multa como percentagem do valor do conteúdo local não realizado e como percentagem do valor do conteúdo local oferecido. O gráfico explicita que, se o percentual de conteúdo local não realizado for igual ou superior a 65% do valor oferecido, a multa será crescente, partindo de 60% e atingindo 100% do valor do conteúdo local oferecido no caso do percentual de conteúdo local não realizado ser 100%.

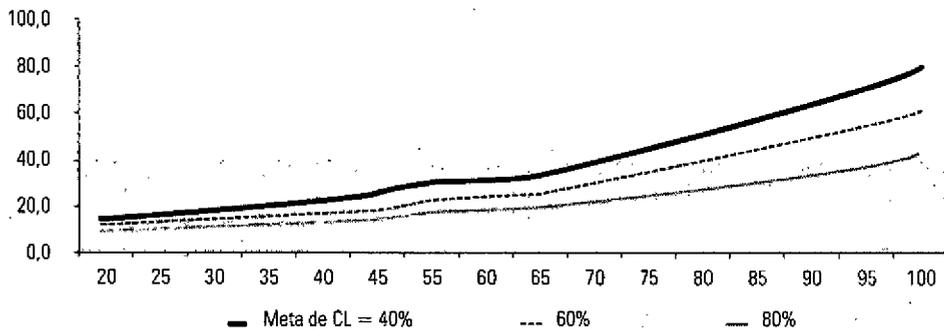
Gráfico 4 - Multa como percentagem do valor do conteúdo local não realizado e do valor do conteúdo local oferecido



Fonte: elaboração própria, a partir de cláusula contratual

O critério adotado para a determinação da multa implica ainda que, para uma dada percentagem de meta de conteúdo local não realizada, a relação entre o valor da multa e o valor do investimento cresce com a percentagem de conteúdo local com a qual o operador se comprometeu, conforme indicado no gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Multa como percentagem do valor do investimento



Fonte: elaboração própria, a partir de cláusula contratual

A oposição inicial dos operadores à existência de metas, associada à punição no caso de seu descumprimento, é agravada pela sua avaliação de que as multas previstas pelos contratos de concessão não observam o princípio da razoabilidade, notadamente quando se considera que tais compromissos devem ser assumidos em um momento em que não é possível avaliar com certeza sua exequibilidade.

Tem sido argumentado que as quatro multas aplicadas até agora pela ANP (em relação às quais não se dispõe de maiores informações) vêm sendo absorvidas sem maiores problemas. Cabe ter presente, no entanto, que tais multas dizem respeito às Rodadas 5 e 6, nas quais os percentuais de conteúdo local comprometidos, embora elevados, eram mais fáceis de serem cumpridos, uma vez que não observavam ainda a metodologia introduzida pela Rodada 7.

Punições rigorosas podem suscitar, dependendo das circunstâncias, resultados opostos: podem ser eficazes, inibindo efetivamente a transgressão da regra; ou podem, por seus efeitos,

enfrentar dificuldade de implementação, o que beneficiará os mais ousados em incorrer o risco da punição.

De todo modo, o efeito inibidor está condicionado a um cálculo econômico: a comparação do valor da multa – considerado como um item adicional do custo do investimento – com o efeito da observância da exigência de conteúdo local sobre o custo do investimento e sobre o prazo de sua execução, vale dizer, sobre o início do fluxo de receita do empreendimento. No caso da Petrobras, em particular, a opção por correr o risco da multa pode decorrer de uma avaliação do custo político de não cumprir a curva de produção programada em virtude de atraso provocado pelo empenho em observar a meta de conteúdo local. Por outro lado, a divulgação da aplicação de multa à empresa pode ter impacto negativo sobre sua imagem.

Como se assinalou na seção anterior, os contratos a partir da Rodada 7 passaram a prever a possibilidade de que a ANP, por solicitação prévia do concessionário, autorize a contratação de bem ou serviço no exterior, liberando-o da obrigatoriedade de cumprir o correspondente percentual de conteúdo local. Tal autorização pode ser concedida quando os preços de bens e serviços locais forem excessivamente elevados ou seus prazos para entrega forem muito superiores aos disponíveis no mercado internacional, ou quando o concessionário optar pela utilização de uma nova tecnologia, não disponível por ocasião da licitação, que não esteja sendo oferecida pelos fornecedores locais.

A implantação desse *waiver* enfrenta, no entanto, inúmeras dificuldades, que podem afetar a eficácia do instrumento. Antes de tudo, há indefinições de natureza conceitual, que não são fáceis de superar: em particular, como determinar que o preço é “excessivamente elevado”, ou quando o prazo de entrega é “muito superior” ao do produto importado. A própria ANP admite que tem dificuldade em formular resposta para essas questões. Outras dificuldades decorrem do fato de que o *waiver* previsto é uma autorização, cuja solicitação deve estar informada por coleta de preços e prazos junto a fornecedores locais, a ser concedida previamente à aquisição do bem ou serviço. Nesse sentido, a demora da ANP em conceder a autorização pode ter consequências do ponto de vista do prazo de execução do processo de investimento. Tal demora pode resultar, aliás, não apenas de ritos burocráticos da agência reguladora, mas também de disputa decorrente de contestação do pedido de autorização por parte de associações de fornecedores locais, contestação de resto facilitada pela imprecisão das condicionantes “preço excessivamente elevado” ou “prazo muito superior”.

O mecanismo de *waiver* previsto apresenta ainda outra limitação de natureza conceitual. A autorização para importar reduz a exigência de conteúdo local do item ou subitem ao qual está referido o produto liberado. Não tem efeito, no entanto, sobre a exigência de conteúdo local global relativa à fase de exploração ou à etapa de desenvolvimento. Tal limitação reflete a ambiguidade da política de conteúdo local entre objetivos de curto prazo de promover e assegurar demanda para o mercado doméstico e objetivos de crescimento no longo prazo vinculados à diversificação industrial e desenvolvimento tecnológico do setor produtivo do País.

A viabilidade das metas de conteúdo local mínimo

A exigência de conteúdo local mínimo, vigente a partir da Rodada 7, compreende metas globais

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

para a fase de exploração e para a etapa de desenvolvimento, indicadas na tabela abaixo, e metas específicas para 30 itens e 34 subitens, apresentadas no Anexo 2.

Tabela 4 – Metas de Conteúdo Local – Rodada 7

Localização do Bloco	Exploração	Desenvolvimento
Águas rasas 100m < profundidade ≤ 400 m e águas profundas	37%	55%
Águas rasas profundidade ≤ 100 m	51%	63%
Terra	70%	77%

Fonte: elaboração própria, a partir de cláusula contratual

Parece existir consenso quanto à dificuldade de cumprir as metas globais e parcela significativa das metas específicas na situação atual da oferta doméstica de bens e serviços para a indústria de petróleo e gás. O quadro abaixo é uma das diversas estimativas disponíveis relativas ao nível de conteúdo local de diversos grupos de bens e serviços, neste caso, na produção de uma floating production, storage and offloading unit (FPSO).

Tabela 5 - Lacunas de fornecimento no mercado nacional

Disciplina	Disponibilidade Mercado Nacional	Custo FPSO ¹³
Equipamentos de processo	●	▲▲
Turbo máquinas	●	▲▲▲
Equipamentos mecânicos	●	▲
Elétrica	●	▲▲
Instrumentação/automação	●	▲
Estrutura e sistemas navais	●	▲▲▲
Tubulação e válvulas	●	▲
Segurança	●	▲
Telecomunicações	●	▲
Ventilação e AC (VAC)	●	▲
Serviços de engenharia	●	▲
Arquitetura	●	▲
Serviços de comissionamento	●	▲

Percentagem do fornecedor local ● FN < 30% ● 30% < FN < 60% ● FN > 60%
 Participação no custo ▲ Baixa ▲▲ Média ▲▲▲ Elevada

Fonte: Petrobras, Guilherme Estrela. "Oportunidades para a cadeia de suprimentos em E&P", apresentação no seminário "Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Petróleo e Gás", BNDES; 2011

Essa dificuldade de cumprir a exigência de conteúdo local decorre (i) da baixa competitividade da oferta local para atender os requisitos de preço, qualidade e prazos da indústria e também (ii) da inexistência de capacidade produtiva para responder a demanda gerada pelo programa de investimento do setor, em particular daqueles associados à exploração das reservas do pré-sal. Há, assim, limitações na estrutura da indústria do setor, de naturezas qualitativa e quantitativa, que

¹³ FPSO: Floating Production Storage and Offloading ou "unidade flutuante de armazenamento e transferência". Refere-se aos navios utilizados para exploração de petróleo.

inviabilizariam o cumprimento das metas de conteúdo local definidos pela política de governo. A reversão desse quadro depende de melhorias significativas na qualificação tecnológica e no nível de eficiência produtiva e da expansão da capacidade instalada das empresas do setor e/ou da emergência de novos produtores.

Há, contudo, dúvidas quanto à possibilidade de que transformações na estrutura produtiva do setor ocorram com a extensão e rapidez necessárias para viabilizar o atendimento dos níveis de conteúdo local, que estão sendo requeridos dos investimentos na exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás, notadamente no caso dos blocos offshore.

A necessidade de uma política industrial para a oferta

Essas dúvidas decorrem do reconhecimento de que as deficiências a serem superadas são significativas, requerendo o apoio decidido de uma política industrial voltada para o setor, associado à percepção de que essa política positiva de incentivo à cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás vem sendo perseguida com menor empenho e vigor do que o conferido à política de conteúdo local.

Do ponto de vista da restrição qualitativa, estudo do Prominp associa a baixa competitividade do setor, de um lado, à atual fragilidade da engenharia nacional e à limitada capacitação tecnológica dos fornecedores para inovar; e, de outro, a obstáculos que limitam o aproveitamento dos ganhos de escala oferecidos pela expansão da indústria de petróleo e gás¹⁴. Ao lado desses fatores internos às empresas, o setor evidentemente enfrenta também as conhecidas questões de natureza sistêmica, que afetam a competitividade do País em relação aos seus concorrentes.

As incertezas que afetam os produtores de bens e serviços

Existe forte disposição tanto de fabricantes nacionais como de fornecedores externos da cadeia de petróleo e gás em investir no Brasil para participar do surto de investimento no setor, previsto para a próxima década.

Alguns fatores, no entanto, parecem inibir a decisão de investir dos fornecedores de bens da cadeia: em alguns casos, a escala de produção requerida para alcançar competitividade; quase sempre, dúvidas quanto à evolução do mercado. Essas dúvidas estão, antes de tudo, associadas à incerteza quanto à continuidade do fluxo de demanda. Os investimentos na indústria de petróleo e gás tendem a alternar picos e vales ao longo do tempo, o que provoca fortes variações na sua demanda de equipamentos. Esse comportamento impacta, em particular, os fornecedores muito dependentes da demanda do setor, os quais, se dimensionados para atender o pico de demanda, devem operar com capacidade ociosa elevada ao longo do ciclo, e, se dimensionados para a demanda média, perdem mercado e abrem espaço para a entrada de concorrentes, sobretudo do exterior, nos momentos de demanda mais elevada.

Ao lado dessa preocupação de natureza geral, há aqui também uma incerteza associada à

¹⁴ Essas questões serão examinadas na seção 4.

experiência do setor com a Petrobras. Vale notar que, de modo geral, seja pela experiência de décadas, seja pela configuração da indústria de petróleo desenhada pela Lei 12.351, o marco de referência dos fornecedores do setor é evidentemente a Petrobras. E, nesse particular, há certa insegurança em relação às frequentes revisões de especificações e alterações dos cronogramas de seus projetos, o que inevitavelmente se reflete sobre o desempenho de seus fornecedores. Nesse sentido, tem sido indicado, como condição para destravar a decisão de investir, a existência de compromisso firme da Petrobras com um cronograma de compras por um período mais longo.

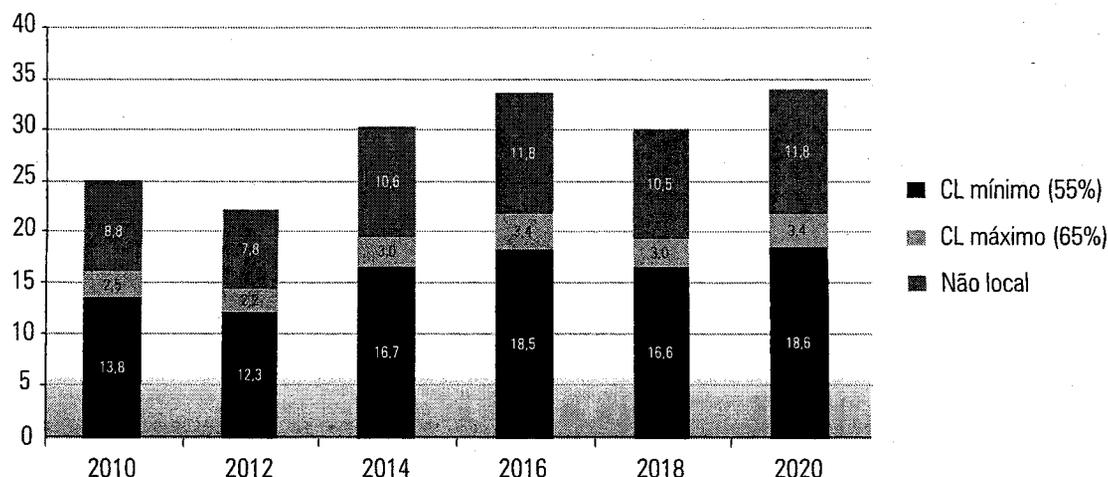
Por outro lado, parece haver também o receio de que a escassez de demanda no mercado internacional venha a induzir os fornecedores externos a ofertar seus produtos no mercado brasileiro a preços muito baixos – o que induz alguns fornecedores a reivindicar que o preço não seja um critério de compra.

Do ponto de vista da restrição quantitativa ao cumprimento das metas de conteúdo local, o ponto enfatizado é evidentemente a magnitude do investimento previsto para o setor de petróleo e gás até o final da década. Cabe observar que os parâmetros vigentes, estabelecidos em 2005 na Rodada 7, foram definidos antes da descoberta do pré-sal e, portanto, sem considerar os investimentos requeridos para a exploração das novas reservas. Naquele ano, o investimento da Petrobras em exploração e produção de petróleo e gás foi da ordem de US\$ 6 bilhões.

A projeção de investimentos e a capacidade de resposta da indústria

Os investimentos anuais previstos ao longo desta década, indicados na tabela e gráfico abaixo, são da ordem de US\$ 30 bilhões, a partir de 2014. O gráfico indica também a magnitude da demanda que seria destinada ao mercado doméstico em virtude da aplicação do percentual mínimo de 55% de conteúdo local requerido dos blocos em água profunda (considerados os percentuais correspondentes a outras localizações, a demanda é ainda maior). Essa demanda é da ordem de US\$ 16,5 - 18,5 bilhões, a partir de 2014, requerendo uma capacidade de produção local que, independentemente das limitações tecnológicas e dos preços praticados, dificilmente se realizará. O estudo ONIP/Booz indica que essa restrição é observada também em relação aos diversos segmentos do setor.

Gráfico 6 - Projeção dos investimentos na exploração e produção de petróleo e gás
US\$ bilhões



Fonte: ONIP, Booz&Co. Agenda de Competitividade da Cadeia Produtiva de Óleo e Gás Offshore no Brasil. Agosto 2010

Tabela 6 – Projeção dos investimentos na exploração e produção de petróleo e gás
US\$ bilhões

	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Investimento previsto (US\$ bilhões)	25,1	22,3	30,3	33,6	30,1	33,8

Fonte: ONIP, Booz&Co. Agenda de Competitividade da Cadeia Produtiva de Óleo e Gás Offshore no Brasil. Agosto 2010

A limitação da capacidade produtiva dos fornecedores locais é, inclusive, percebida pelas operadoras como um risco a curto/médio prazo, uma vez que, em muitos segmentos, essa capacidade estaria sendo absorvida pela Petrobras, cujos projetos de investimento precedem no tempo aos dos investidores privados. Além disso, os operadores avaliam que, em um cenário de saturação da capacidade instalada, os fornecedores locais dariam preferência à demanda da Petrobras. Nesse contexto, os operadores receiam enfrentar recusa de encomendas pelos fornecedores ou, pelo menos, elevação de seus preços, bem como encontrar dificuldades na obtenção do *waiver* previsto para esses casos – o qual, de resto, se concedido, libera apenas a exigência relativa a itens específicos sem efeito sobre o compromisso de conteúdo local global do projeto.

4 A POLÍTICA INDUSTRIAL PARA A CADEIA DE FORNECEDORES DO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS

Apontou-se, na seção inicial deste relatório, que a política de conteúdo local pode visar diferentes objetivos: uns de natureza macroeconômica e de curto prazo, como o fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico e a expansão do emprego; outros, com foco mais específico e com uma perspectiva de crescimento de longo prazo, como a diversificação do parque manufatureiro ou o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento.

A exigência de conteúdo local é, em geral, por si só, eficaz quando se trata da realização de objetivos macroeconômicos e de curto prazo, podendo ser paralela, mas não se articulando necessariamente a outros instrumentos de política econômica. Por outro lado, no caso de objetivos mais específicos, como os apontados acima, a simples restrição à compra de bens ou serviços no exterior não é suficiente para a sua realização, a qual depende, sobretudo, da mobilização de outros instrumentos de política governamental, que induzam a emergência e/ou a capacitação de oferta local para atender à demanda que lhe é dirigida, em função da exigência de conteúdo local.

Os comentários apresentados a seguir terão como foco, portanto, o exame dos instrumentos de política industrial que têm sido ou podem ser mobilizados em apoio à diversificação do parque manufatureiro e ao desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia.

Fatores que afetam a diversificação e a eficiência da cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás

A definição desses instrumentos deve ter como referência a identificação dos fatores que afetam a eficiência e a competitividade dos setores que se quer promover. Não se pretende formular aqui este diagnóstico. Contudo, parece pertinente apontar algumas conclusões de trabalhos recentes que focalizaram tais questões.¹⁵

Tais trabalhos apontam fatores de natureza estrutural, bem como fatores internos às empresas do setor ou à articulação entre elas.

A necessidade de enfrentar os problemas estruturais de competitividade

No tocante aos fatores estruturais, as questões são conhecidas e comuns aos demais setores da economia. Estudo da ONIP distingue entre aquelas particularmente relevantes do ponto de vista da concorrência com os Países em desenvolvimento – os custos de matéria-prima e componentes básicos e o custo da mão-de-obra – e aquelas que afetam a concorrência com os Países desenvolvidos – a produtividade do setor produtivo em geral, a capacitação da mão-de-obra, o custo de capital, os impostos, a burocracia, o custo logístico e o câmbio.

Embora o enfrentamento de tais obstáculos não se defina no âmbito da política industrial, é possível implementar iniciativas que mitiguem seus efeitos sobre a competitividade do setor. E existem, de fato, iniciativas destinadas a enfrentar o elevado custo do capital e a pesada carga tributária. Tais políticas serão examinadas adiante.

No tocante aos custos de matéria-prima e componentes básicos, no entanto, a diversificação do parque manufatureiro e o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia são vítimas da abrangência que caracteriza a atual política de conteúdo local. De fato, essa política coloca toda a cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás sob a proteção da exigência de conteúdo local, independentemente de uma avaliação da necessidade de tal proteção a segmentos específicos ou da capacidade de resposta destes segmentos a esta política. Assim, a Política de Conteúdo Local atua em detrimento dos fabricantes de produtos de maior conteúdo tecnológico e de produção incipiente no País que, ao terem limitadas suas opções de importar, são compelidos a incorporar em seus custos a ineficiência ou a ampliação da margem de lucro de produtores já consolidados no País.

Engenharia, tecnologia e escala

No tocante aos fatores específicos ao setor, estudo do Prominp associa sua baixa competitividade

¹⁵ Os principais estudos são:

OLIVEIRA, Adilson; ROCHA, Frederico. Conclusões e recomendações de política. In: Estudo da competitividade da indústria Brasileira de bens e serviços do setor de P&G. Disponível em: <www.prominp.com.br/data/pages/Ba95488430fcb0b013123f8b5091e80.htm>. Acesso em: 13 ago. 2012. e PROMINP (Brasil). Gargalos produtivos e perspectiva para a indústria de bens e serviços de petróleo e gás. In: SEMINÁRIO DESENVOLVIMENTO DA CADEIA DE FORNECEDORES DE PETRÓLEO E GÁS. 2011, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2011. Apresentação em Power Point.

à atual fragilidade da engenharia nacional e à limitada capacitação tecnológica dos fornecedores para inovar e, também, a obstáculos que limitam o aproveitamento dos ganhos de escala oferecidos pela expansão da indústria de petróleo e gás no País. O déficit de competitividade, na avaliação do referido estudo, distribui-se de forma diferenciada entre os diversos segmentos do setor, alguns com capacidade, inclusive, de operar no mercado global, outros, uma parcela significativa, com lacunas produtivas relevantes, que limitam o suprimento adequado do mercado doméstico. Algumas dessas lacunas são dificilmente preenchíveis pelo fato de o mercado brasileiro não oferecer a escala necessária para a viabilidade de produção doméstica competitiva.¹⁶

A limitada capacitação dos fornecedores para inovar reflete a escassez de mão-de-obra qualificada, esforço ainda incipiente e desarticulado de inovação ao longo da cadeia produtiva e a frágil articulação dos EPCistas com as empresas fornecedoras domésticas.

De modo geral, as empresas atribuem pouca importância às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D); a principal fonte de conhecimentos tecnológicos do setor é o aprendizado na produção dos equipamentos (learning-by-doing), o que restringe a capacitação tecnológica adquirida às atividades correntes da empresa. Esse quadro é agravado pela tênue articulação entre os fornecedores da indústria de petróleo e gás e a infraestrutura científica e tecnológica nacional. O estudo destaca como particularmente preocupante a ausência de interação com órgãos de metrologia e normatização, uma vez que a obediência estrita de normas técnicas, inclusive com a certificação de procedimentos, é indispensável para assegurar a competitividade nesse mercado. Por outro lado, o recurso à tecnologia do exterior é mais intenso, seja mediante transferência de conhecimento intrafirma, no caso das empresas multinacionais, seja por meio de contratos de transferência de tecnologia, no caso de empresas nacionais.

Em relação aos aspectos de inovação, geração e disseminação de conhecimento ao longo da cadeia de fornecedores, estudo da ONIP aponta a tendência à concentração de capacitações de engenharia básica junto à Petrobras, apresentando à cadeia uma cultura mais voltada ao detalhamento e à execução, com conhecimento não adequadamente disseminado entre os seus elos.

Essa tendência está, de certa forma, associada a terem os EPCistas conferido pouca atenção à engenharia e à estruturação de uma rede doméstica de fornecedores, concentrando seus esforços em sua busca de maior eficiência e competitividade no aprimoramento de sua capacidade de montagem e construção de instalações industriais. Assim, o centro das preocupações recai aqui sobre as limitações da capacitação dessas empresas para gerir e prover requisitos tecnológicos a uma rede extensa de fornecedores e para o desenvolvimento de engenharia básica e de detalhamento.

A redução do envolvimento da Petrobras na formulação de projetos básicos de plataformas tem consequências significativas no tocante à capacitação das empresas de engenharia e montagem. Se esse movimento alarga o mercado para essas empresas, sinalizando um ambiente propício ao investimento em capacitação de pessoal, por outro lado, coloca o desafio de os EPCistas se capacitarem tecnologicamente para a elaboração de projetos. Da mesma forma, a redução da atividade coordenadora desempenhada pela Petrobras no segmento upstream requer como

¹⁶ OLIVEIRA, Adilson; ROCHA, Frederico. Conclusões e recomendações de política. In: Estudo da competitividade da indústria Brasileira de bens e serviços do setor de P&G. Disponível em: <www.prominp.com.br/data/pages/8a95488430fcb0b013123f8b5091e80.htm>. Acesso em: 13 ago. 2012.

contrapartida um maior envolvimento dos EPCistas.

Ainda em relação à engenharia básica, mas focalizando aspectos particulares à indústria de bens de capital, estudo da ONIP ressalta que, mesmo quando o projeto conceitual parte dos operadores e é elaborado no País (na maior parte pela própria Petrobras), seu desenvolvimento é realizado em geral com apoio de projetistas internacionais, com tradição de associação a empresas da cadeia internacional. A baixa agilidade e disponibilidade dos fornecedores locais para adequar sua linha de produção às necessidades técnicas e às especificações desenvolvidas nesses projetos no exterior reduz a capacidade de competir da indústria local.

Do ponto de vista das escalas de produção, o estudo do Prominp aponta que a maioria dos setores fornecedores da indústria de petróleo e gás no País reúne condições para alcançar escalas competitivas em relação à maioria dos bens e serviços demandados - a exceção é o segmento de instrumentação. Existem, no entanto, mesmo nesses setores, equipamentos específicos para os quais a dimensão do mercado doméstico não viabiliza tais escalas. É o caso de motores a gás e a diesel de grande porte, turbinas de grande potência e turbinas a gás de qualquer dimensão, alguns insumos de compressores, guindastes e guinchos, instrumentação e diversas navipeças - para os quais a escala mínima eficiente é francamente superior à demanda do mercado nacional (tais produtos contam, de resto, com poucos fornecedores no mercado internacional).

O estudo indica ainda que a oportunidade de aproveitar as economias de escala propiciadas pelo mercado brasileiro tem sido afetada pela descentralização das compras da Petrobras, que gera flutuações acentuadas no volume de encomendas junto aos fornecedores e acarreta especificação de produtos de maneira idiossincrática.

Além disso, a prática de customização dos produtos pela Petrobras com a adoção de normas próprias e distintas das vigentes no exterior, embora possa contribuir para o desenvolvimento da sua engenharia, cria obstáculos à introdução desses produtos no mercado internacional, o que viabilizaria maiores escalas de produção para os fornecedores locais. O efeito nocivo dessa postura da Petrobras para a diversificação do parque industrial do País será maior no futuro, na medida em que venha a impor obstáculos à internacionalização dos produtores nacionais de equipamentos, que poderia ser viabilizada a partir dos investimentos associados ao pré-sal.

Instrumentos de política econômica focados na mitigação do custo Brasil

A competitividade da indústria brasileira de bens e serviços do setor de petróleo e gás é afetada por fatores de natureza estruturais. Dentre esses fatores, foram destacados anteriormente o elevado custo do capital e a pesada carga tributária. Tais questões foram contempladas com medidas de política de governo, que têm por objetivo mitigar seus efeitos sobre esse segmento industrial.

O REPETRO

No tocante ao custo capital, tais medidas aparecem associadas à implantação do REPETRO - Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades

de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural.¹⁷ O Repetro permite, em relação a bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural, constantes de relação elaborada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (i) a aplicação do regime de admissão temporária aos bens procedentes do exterior;¹⁸ (ii) a exportação dos bens de fabricação nacional e vendidos a pessoa sediada no exterior, sem que tenha ocorrido sua saída do território aduaneiro, e posterior aplicação do regime de admissão temporária; e (iii) a importação, sob o regime de drawback, na modalidade de suspensão, de matérias-primas, produtos semielaborados ou acabados e de partes ou peças, utilizados na fabricação dos referidos bens. O Repetro assegura ainda ao vendedor desses bens fabricados no País, após a conclusão do despacho aduaneiro de exportação, os benefícios fiscais concedidos por lei como incentivo às exportações.

Esse regime aduaneiro tem suscitado reação negativa por parte dos fornecedores de bens para a indústria de petróleo e gás – respaldada, por exemplo, pelo estudo do Prominp citado anteriormente – que atribuem ao Repetro um tratamento assimétrico entre as empresas domésticas e as localizadas fora do País, beneficiando a importação.

Vale notar que o benefício estabelecido por esse regime tem como foco a indústria de petróleo e gás do País e visa reduzir o custo do investimento nesse setor. Nesse sentido, a solução para a assimetria apontada não deve contemplar medidas que reduzam a competitividade.

A instituição do Repetro teve o cuidado de abranger igualmente o produto local e importado e o fez dentro dos limites estabelecidos pelo regime tributário vigente no País. Assim, em vez de isentar a produção local destinada ao investimento naquela indústria dos tributos vigentes, isenção que não asseguraria ao fabricante local a recuperação do IPI e do ICMS recolhidos nas etapas anteriores da cadeia produtiva, o Repetro concede ao bem produzido localmente os incentivos previstos por lei para as exportações, o que possibilita ao fornecedor local utilizar o crédito acumulado e recuperar aquele imposto.

A desoneração da produção local não é integral

É fato, no entanto, que a desoneração tributária do produto local fornecido à indústria de petróleo e gás, como a do produto exportado, não é integral. A carga tributária remanescente decorre da dificuldade de remover os tributos de natureza cumulativa existentes no sistema tributário brasileiro (como o ISS e mesmo o PIS e Cofins) e, sobretudo, da acumulação, pelas empresas exportadoras, de créditos tributários relativos a impostos sobre valor agregado (IPI e ICMS), ou a impostos com mecanismo de recuperação do tributo pagos em etapas produtivas anteriores (PIS e Cofins). Essa dificuldade decorre estritamente de inobservância de dispositivo constitucional que assegura essa recuperação. O fato de a transferência desse crédito para terceiros depender, segundo a legislação que regula esse preceito constitucional, de reconhecimento do crédito pela autoridade fiscal dá margem a que se dificulte a sua utilização – seja pelo simples expediente de retardar o processamento ou mesmo de não processar seu reconhecimento, seja restringindo (sem base legal)

¹⁷ BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>. Acesso em: 13 ago. 2012.

¹⁸ O regime aduaneiro especial de admissão temporária permite a importação de bens que devam permanecer no País durante prazo fixado, com suspensão total do pagamento de tributos, ou com suspensão parcial, no caso de utilização econômica.

na regulamentação estadual sua transferência a algumas situações específicas.

A raiz do problema está no regime tributário vigente. Nesse contexto, cabe contemplar a criação de mecanismo que torne automática a utilização de créditos tributários pelas empresas exportadoras, fazendo-a independente de autorização prévia e/ou reconhecimento pelo fisco, e ofereça completa segurança ao adquirente dos créditos em caso de sua transferência a terceiros. Por outro lado, no caso do ICMS, a questão (i) se resolve pela modificação do regime do ICMS, com a substituição da tributação na origem pela tributação no destino, ou (ii) pode ser minimizada pela redução para 4% da alíquota do ICMS incidente sobre operações interestaduais, como vem sendo cogitado.

BNDES P&G

No tocante ao custo do capital, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços relacionados ao setor de Petróleo e Gás Natural – BNDES P&G, aprovado em setembro de 2011, financia projetos de implantação, ampliação e modernização da capacidade produtiva; consolidação, fusão e aquisição e internacionalização da cadeia de fornecedores; financiamento do capital de giro necessário à produção de equipamentos e prestação de serviços; e suporte a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, bem como possibilita o apoio à aquisição de tecnologia, à qualificação e capacitação de mão-de-obra e à prestação de serviços, em especial os serviços de engenharia e de certificação relacionados ao setor.

O programa tem orçamento de R\$ 4 bilhões e vigência até 2015, podendo atuar com financiamentos, nas modalidades direta, indireta ou mista, e com instrumentos de renda variável, que envolvem participação acionária. Oferece condições financeiras diferenciadas, com taxas de juros variando de 4,5% ao ano, para inovação, até 11,04%, para o financiamento a capital de giro, nas operações diretas. O Programa BNDES P&G pode ainda apoiar a cadeia de fornecedores por meio de operações com “empresas-âncora”, que devem direcionar no mínimo 30% dos recursos do financiamento aos seus fornecedores e subfornecedores, alavancando, assim, as atividades produtivas em que esteja envolvida direta ou indiretamente.

Instrumentos de apoio à capacitação tecnológica dos produtores locais

O desenvolvimento tecnológico e a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural conta, além dos incentivos disponibilizados para o setor industrial, notadamente os previstos na Lei 11.196/05, com fontes de financiamento proveniente da receita gerada pela própria atividade extrativa.

Fundos setoriais (CT-PETRO)

A Lei 9.478/97, que instituiu o regime de concessão para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural no País, destinou 25% da parcela do valor do royalty que exceder a 5% da produção ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do

petróleo e gás natural e à indústria petroquímica de primeira e segunda gerações. Esses recursos foram alocados ao Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural - CT-PETRO para financiamento dessas atividades em universidades e centros de pesquisa, públicos ou privados, prevendo-se a participação técnica e financeira de empresas públicas ou privadas na execução dos projetos financiados.

O quadro abaixo indica o valor da arrecadação correspondente aos 25% da parcela da receita do royalty que exceder a 5% da produção que é destinado por lei à indústria do petróleo, gás natural e petroquímica no triênio 2008-10, bem como a dotação orçamentária e o dispêndio efetivo do CT-Petro. Cabe destacar que, em média, apenas cerca de 13% do montante arrecadado foram efetivamente consignados pelo orçamento da União a esse fundo.

Tabela 7 - Arrecadação, Orçamento e Execução do CT-Petro 2008-2010
(milhões reais)

	2008	2009	2010
Arrecadação	1.064,4	804,2	990,5
Orçamento			
Despesa	118,6	122,5	122,0
Reserva de contingência	637,4	286,6	-
Empenhado = Liquidado	115,7	93,6	119,0
Pago	80,6	51,3	57,3

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia. <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27646.html>

A lei do Pré-Sal reduz os recursos para o desenvolvimento tecnológico

Esses recursos deverão ser reduzidos substancialmente nos próximos anos, uma vez que a Lei 12.135, que instituiu o regime de partilha nas áreas do pré-sal, introduziu, na lei relativa ao regime de concessão, dispositivo estabelecendo que, nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos royalties que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo social criado na nova lei e vedando explicitamente sua destinação aos órgãos previstos na lei anterior, dentre eles o MCT. Assim, a partir de janeiro de 2016, encerrado o período de transição para a vigência do novo dispositivo, os recursos destinados ao CT-Petro se restringirão apenas aos campos do pós-sal não localizados na área do pré-sal, que correspondem a cerca de 20% das áreas em atividade.

Recursos derivados da participação especial

Uma segunda fonte de recursos para o financiamento de atividades voltadas para o desenvolvimento tecnológico e a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural decorre de cláusula que consta dos contratos de concessão desde 1998. Essa cláusula estabelece

que, quando a Participação Especial for devida para um campo, o concessionário deve investir na realização de despesas qualificadas com P&D, no Brasil, o valor correspondente a 1% da receita bruta da produção do campo.

O contrato estabelece ainda que até 50% dessas despesas com P&D poderão ser realizadas em atividades desenvolvidas em instalações do próprio concessionário ou suas afiliadas, no Brasil, ou contratadas junto a empresas nacionais. Os 50% restantes deverão ser destinados à contratação de atividades junto a universidades ou institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nacionais, previamente credenciados para este fim pela ANP.

As normas relativas à realização dos investimentos em P&D exigidos pela referida cláusula contratual foram fixadas em regulamento aprovado pela Resolução 33/05 da ANP. O quadro abaixo indica a magnitude da obrigação dos concessionários decorrente dessa exigência no período 2001-10.

Tabela 8 - Obrigação de investimentos em P&D por concessionário (R\$ milhões) – 2001-2010

Concessionário	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Petrobras	127,3	263,5	323,3	392,5	506,5	613,8	610,2	853,7	633,0	735,3
Shell	-	-	-	10,7	2,3	-	-	-	-	-
Repsol	-	-	-	-	-	2,5	6,3	7,1	4,3	4,2
Manati	-	-	-	-	-	-	-	-	1,1	2,9
Brasil Manati	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,6
Rio das Contas	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,6
Total	127,3	263,5	323,3	403,2	508,8	616,4	616,5	860,9	638,9	743,7

Fonte: ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2011 -Tabela 2.19

Flexibilidade no uso dos recursos – inovação na cadeia

Em relação a tais recursos, o Conselho da ONIP aprovou em fevereiro de 2012, e está encaminhando à ANP, proposta de alteração na norma vigente, para permitir que os 50% reservados para universidades ou institutos de pesquisa possam ser destinados também a empresas fornecedoras da indústria de petróleo, de livre escolha dos concessionários que tenham projetos para a obtenção de produtos ou processos inovadores, e que tenham sido credenciadas junto à ANP. Essa modificação é justificada como a eliminação de um fator restritivo à mobilização de outros agentes no desenvolvimento de tecnologia para a cadeia produtiva do petróleo e gás. É possível, no entanto, que a proposta de ampliar o leque de opções reflita também a dificuldade dos operadores privados de destinar esses recursos a universidades e centros de pesquisa, uma vez que as instituições mais capacitadas dentre elas já mantêm vínculos estreitos com a Petrobras.

As limitações da política industrial

Apesar dos recursos financeiros disponibilizados, há uma percepção entre os agentes associados ao processo de investimento na indústria de petróleo e gás de que não se tem avançado o

suficiente na mobilização e transformação da cadeia de fornecedores do setor para assegurar uma participação maior no atendimento à demanda a ser gerada pelo pré-sal.

Passando ao largo dos problemas e deficiências de natureza institucional e estrutural que afetam a competitividade do setor produtivo brasileiro, cabe focalizar aqui as limitações da própria política de governo, voltada para a maior participação do parque produtivo local no atendimento da demanda gerada pelos investimentos da indústria de petróleo e gás – limitações que tendem a enfraquecer a capacidade dessa política de induzir a transformação do setor requerida para a consecução de seu objetivo.

A dificuldade de estabelecer foco e prioridade

Essa política setorial carece de foco e de prioridades no tocante aos segmentos e produtos que constituem a cadeia de fornecedores do setor, que levem em conta tanto a relevância do segmento do ponto de vista da diversificação da pauta de produção e do desenvolvimento tecnológico do parque industrial do País, quanto à viabilidade da participação efetiva e competitiva do segmento no suprimento daquela demanda.

Os elementos necessários para definir essas prioridades – notadamente, estimativas da demanda gerada pelos novos investimentos e a identificação dos problemas enfrentados e a avaliação do potencial de transformação dos diversos segmentos – estão disponíveis nos inúmeros estudos realizados sobre essa questão, dentre os quais se destacam os trabalhos da ONIP/Booz e do Prominp aqui citados. Esses estudos já esboçam, aliás, essa avaliação, como exemplificado no quadro abaixo.

Gráfico 7 – Matriz de Direcionamento para Desenvolvimento dos Segmentos Off-shore



Fonte: DNIP, Booz&Co. "Agenda de Competitividade da Cadeia Produtiva de Óleo e Gás Offshore no Brasil", Agosto 2010

Esses estudos indicam também instrumentos e iniciativas que podem ser empreendidas no sentido de tornar mais competitivos os fornecedores locais e induzir a implantação de novos fabricantes que venham suprir lacunas na cadeia de fornecedores. De resto, existem mesmo iniciativas no âmbito do setor privado que procuram atuar sobre segmentos específicos, como o Programa Plataformas Tecnológicas para a Indústria de Petróleo e Gás, desenvolvido pela ONIP e IBP.

A dificuldade da política de governo em definir foco e prioridades decorre, no entanto, da imprecisão de seus objetivos. É necessária uma inflexão na política, para o setor que substitua a ênfase atual na exigência de conteúdo local mínimo por uma atuação direta e efetiva no sentido da diversificação do parque manufatureiro e do desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento.

Essa inflexão se impõe, antes de tudo, porque, particularmente no caso de indústrias tecnologicamente dinâmicas, políticas de restrição à competição – a menos que acompanhadas de um conjunto de medidas complementares voltadas ao aumento da eficiência – tendem a originar segmentos industriais não competitivos.

No presente caso, no entanto, seguir nessa postura defensiva é ignorar o fato de que o País está se tornando um player expressivo no mercado mundial de petróleo. Nesse contexto, não pode abrir mão da oportunidade de, a exemplo da Noruega, estabelecer uma política focada na construção de um segmento produtor de equipamentos e prestador de serviços para a indústria de petróleo e gás internacionalmente competitiva.

O problema da organização institucional

Outra limitação da política industrial de promoção da participação dos fornecedores locais no atendimento da demanda da indústria de petróleo e gás diz respeito à sua configuração institucional. De fato, como a formulação e implementação da política setorial de petróleo e gás no País é de competência do Ministério de Minas e Energia - MME, cabendo à ANP a regulação das atividades do setor, a gestão da exigência de conteúdo local nos investimentos da indústria ficou na esfera dessas duas instituições.

O MME e a ANP, no entanto, até então tiveram pouco relacionamento com a cadeia de fornecedores da indústria de petróleo e gás – não estando afeitos a seus problemas e às empresas que a compõem. Ora, é essa cadeia que deve ser mobilizada para que o objetivo de assegurar maior participação da oferta local nos investimentos da indústria de petróleo e gás seja alcançado. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, a quem está afeta aquela cadeia de fornecedores, tem sido pouco ativo na formulação de políticas e na implementação de iniciativas relativas ao setor, seja pela indefinição institucional provocada pela presença do MME, seja em decorrências de suas próprias limitações de recursos para enfrentar este desafio.

ANEXO 1. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local
1999 Rodada 1	<p>A ANP exige compromissos de CL por meio de cláusulas específicas, constantes nos contratos de concessão.</p> <p>Os participantes da licitação podem definir livremente a magnitude desse compromisso, que constitui critério de julgamento da licitação (peso 15%).</p> <p>O não cumprimento dos valores de CL constante da proposta do operador implica a aplicação das penalidades explicitadas no contrato de concessão.</p>	<p>O conteúdo local corresponde à Porcentagem dos Investimentos Locais nas fases de exploração e desenvolvimento da produção, que foi adquirida de Fornecedor Brasileiro.</p> <p>A Porcentagem dos Investimentos Locais é calculada como a razão entre (i) o montante total cumulativo pago pelo Concessionário a Fornecedores Brasileiros de ativos, bens ou serviços e (ii) o montante total cumulativo pago pelo Concessionário a todos os fornecedores de todos os ativos, bens ou serviços.</p> <p>Fornecedor Brasileiro é qualquer empresa constituída segundo as leis brasileiras, cujos bens vendidos ou fornecidos tenham sido produzidos no Brasil, ou cujos serviços vendidos ou fornecidos tenham sido realizados em território nacional.</p> <p>O contrato estabelece, para efeito da determinação das percentagens de Investimentos locais, fatores pelos quais devem ser multiplicados os CL de determinados grupos de bens e serviços.</p>	<p>O contrato estabelece que o Concessionário manterá todos os documentos, livros, papéis, registros e outras peças que suportem a escrituração contábil e que as demonstrações contábeis e financeiras relativas à concessão indicarão, de modo segregado, os gastos realizados com Exploração, Desenvolvimento e Produção, discriminando ainda, para cada uma dessas atividades, os gastos relacionados com os respectivos planos e programas de trabalho no contrato.</p>

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local
2000 Rodada 2	Idêntica à da Rodada 1	<p>Formalmente idêntica à da Rodada 1.</p> <p>Contudo, dada a nova definição de Fornecedor Brasileiro, no cálculo da Porcentagem dos Investimentos Locais, o numerador computa apenas os Bens de Produção Nacional e os serviços não financeiros vendidos ou fornecidos que tenham sido realizados em Território Nacional.</p> <p>O contrato de concessão da Segunda Rodada define como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fornecedor Brasileiro: empresa constituída sob as leis brasileiras cujos bens vendidos ou fornecidos sejam Bens de Produção Nacional ou cujos serviços não financeiros vendidos ou fornecidos tenham sido realizados em Território Nacional; • Bens de Produção Nacional: máquina ou equipamento, inclusive as respectivas partes, peças e componentes de reposição, que alcancem no mínimo 60% de índice de nacionalização em valor, calculado conforme normas editadas pela ANP. <p>Não está explicitado o que se entende por serviços executados no País.</p>	Idêntica à da Rodada 1

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local
<p>2001 Rodada 3</p>	<p>Idêntica à da Rodada 1</p>	<p>A Porcentagem dos Investimentos Locais é calculado como a razão entre (i) o somatório dos valores dos Bens de Produção Nacional e dos Serviços Prestados no Brasil, e (ii) o somatório dos valores de todos os bens e dos serviços, adquiridos, direta ou indiretamente, pelo Concessionário.</p> <p>O contrato de concessão da Terceira Rodada define como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fornecedor Brasileiro: qualquer vendedor ou fornecedor de um Bem de Produção Nacional ou de um Serviço Prestado no Brasil. • Bens de Produção Nacional: máquina ou equipamento, inclusive as respectivas partes, peças e componentes de reposição, na qual o valor dos materiais e serviços estrangeiros incorporados ao mesmo não exceda a 40% do seu preço excluídos, tanto do valor destes materiais e serviços estrangeiros quanto do valor do Bem de Produção, todos os impostos, exceto o imposto de importação. • Serviço Prestado no País: serviço de aluguel, arrendamento mercantil, leasing e assemelhados, adquiridos direta ou indiretamente junto a empresas constituídas sob as leis brasileiras, no qual o valor de materiais e serviços importados corresponda 	<p>O contrato estabelece que o Concessionário manterá todos os documentos, livros, papéis, registros e outras peças que suportem a escrituração contábil e que as demonstrações contábeis e financeiras relativas à concessão indicarão, de modo segregado, os gastos realizados com Exploração, Desenvolvimento e Produção, discriminando ainda, para cada uma dessas atividades, os gastos relacionados com os respectivos planos e programas de trabalho no contrato.</p>

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local
2001 Rodada 3	(Continuação)	<p>a menos que 20% do seu preço de venda.</p> <p>O contrato não se refere a serviços outros tais como engenharia, perfuração, completação e estimulação de poços.</p> <p>O contrato estabelece, para efeito da determinação das percentagens de Investimentos locais, fatores pelos quais devem ser multiplicados os CL de determinados grupos de bens e serviços.</p>	(Continuação)
2002 Rodada 4	Idêntica à da Rodada 1	<p>Idêntica à da Rodada 3</p> <p>O contrato da Quarta Rodada inclui cláusula estabelecendo que as despesas com aluguel ou arrendamento mercantil de unidades marítimas de produção e estocagem de petróleo, referentes a unidades consideradas como de Produção Nacional, podem ser computadas para o cálculo da percentagem de investimentos locais na Etapa de Desenvolvimento da Produção, multiplicado pelo fator 1,3.</p>	Idêntica à da Rodada 1

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local												
<p>2003 Rodada 5</p>	<p>Os Contratos de Concessão estabelecem valores mínimos obrigatórios de aquisições de bens e serviços junto a fornecedores locais, expressos em percentagem dos investimentos totais dispendidos na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento, conforme detalhado abaixo.</p> <table border="1" data-bbox="418 1038 743 1297"> <thead> <tr> <th>Qualificação Operacional Requerida Bloco</th> <th>Exploração</th> <th>Desenvolvimento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A</td> <td>30%</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>50%</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>70%</td> <td>70%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Além disso, determinadas atividades têm percentuais de CL adicionais específicos, oferecidos espontaneamente pelas empresas na licitação, que são consideradas para fins de determinação da oferta vencedora.</p> <p>O não cumprimento dos percentuais mínimos ou dos percentuais constantes da proposta do operador implica a aplicação das penalidades explicitadas no contrato de concessão.</p>	Qualificação Operacional Requerida Bloco	Exploração	Desenvolvimento	A	30%	30%	B	50%	60%	C	70%	70%	<p>Idêntica à da Rodada 3</p>	<p>A Portaria ANP 180/03, que revoga a Portaria ANP 36/01, ressalta o Relatório Trimestral de Gastos como o instrumento de comprovação do cumprimento dos percentuais mínimos de Investimentos Locais na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento determinados nos Contratos de Concessão. Estabelece que a concessionária deve dispor de <u>Declaração de Origem fornecida pelo fornecedor do bem ou serviço caracterizados como locais, explicitando que atendem aos conceitos de Bem de Produção Nacional e Serviço Prestado no Brasil como definido nos Contratos de Concessão.</u></p>
Qualificação Operacional Requerida Bloco	Exploração	Desenvolvimento													
A	30%	30%													
B	50%	60%													
C	70%	70%													

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local												
2004 Rodada 6	Idêntica à da Rodada 5	Idêntica à da Rodada 3													
2005 Rodada 7	<p>Os Contratos especificam os valores de aquisições de bens e serviços junto a fornecedores locais, ofertados pela empresa ou consórcio por ocasião da licitação, expressos em percentagens dos investimentos totais a serem efetuados na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento. São considerados, para efeito de pontuação na licitação, apenas os percentuais de Conteúdo Local compreendidos entre os valores mínimos e máximos estipulados na tabela 4 abaixo.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Localização do Bloco</th> <th>Explo- ração</th> <th>Desenvol- vimento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Águas rasas 100m < profundidade ≤ 400 m e águas profundas</td> <td>37-55</td> <td>55-65</td> </tr> <tr> <td>Águas rasas profundidade ≤ 100 m</td> <td>51-60</td> <td>63-70</td> </tr> <tr> <td>Terra</td> <td>70-80</td> <td>77-85</td> </tr> </tbody> </table> <p>O contrato especifica também os percentuais de Conteúdo Local mínimos relativos a um cada um de 34 itens e 30 subitens indicados em planilha divulgada no edital de licitação. Esses</p>	Localização do Bloco	Explo- ração	Desenvol- vimento	Águas rasas 100m < profundidade ≤ 400 m e águas profundas	37-55	55-65	Águas rasas profundidade ≤ 100 m	51-60	63-70	Terra	70-80	77-85	<p>Conteúdo Local na Fase de Exploração (na Etapa de Desenvolvimento) é a proporção expressa como uma percentagem entre: (i) o somatório dos valores dos Bens de Produção Nacional e dos Serviços Prestados no Brasil, adquiridos, direta ou indiretamente, pelo Concessionário, relacionados às Operações de Exploração (de Desenvolvimento) e (ii) o somatório dos valores dos bens e dos serviços, adquiridos, direta ou indiretamente, pelo Concessionário, relacionados a investimentos relativos às Operações de Exploração (de Desenvolvimento).</p> <p>A aferição dos percentuais de CL utiliza a Metodologia de Cálculo do Conteúdo Local para o Fornecedor de Bens e Serviços relacionados ao setor de petróleo e gás, anexa ao contrato.</p> <p>Na aferição dos percentuais de CL, os bens ou serviços que apresentarem Conteúdos Locais inferiores a 10% serão considerados como sendo bens ou serviços integralmente importados, ou seja, com zero por</p>	<p>O cumprimento dos compromissos quanto à aquisição local de bens e serviços deve ser comprovado pelo concessionário mediante apresentação de certificados de conteúdo nacional, emitido por entidades devidamente qualificadas e credenciadas pela ANP, que deverão ser solicitados pelo concessionário aos seus fornecedores de bens e serviços.</p> <p>O contrato prevê que a ANP definirá os critérios a serem observados no processo de certificação, implantará um sistema de certificação do Conteúdo Local e realizará auditoria periódica nas entidades credenciadas.</p> <p><u>A regulamentação do processo de certificação veio a ocorrer em 16/11/2007, quando as Portarias da ANP 36, 37, 38 e 39/07 deram corpo ao Sistema de Certificação de Conteúdo Local, ao aprovar os Regulamentos ANP Regulamentos ANP 06 (Regulamento da Certificação de Conteúdo Local), 07 (Regulamento do Credenciamento de Entidades para Certificação de Conteúdo Local), 08 (Regulamento da</u></p>
Localização do Bloco	Explo- ração	Desenvol- vimento													
Águas rasas 100m < profundidade ≤ 400 m e águas profundas	37-55	55-65													
Águas rasas profundidade ≤ 100 m	51-60	63-70													
Terra	70-80	77-85													

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local
<p>2005 Rodada 7</p>	<p>percentuais são definidos pelo concessionário no momento da licitação e devem ser superiores a percentuais estabelecidos no edital.</p> <p>Os percentuais globais de conteúdo local na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento, computados no julgamento da licitação, devem corresponder às médias dos percentuais oferecidos para cada um dos itens, ponderados pelo peso do referido item no investimento total previsto, conforme indicado pelo concessionário.</p> <p>O não cumprimento dos percentuais mínimos ou dos percentuais constantes da proposta do operador implica a aplicação das penalidades explicitadas no contrato de concessão.</p> <p>Contudo, a ANP, por solicitação prévia do Concessionário, poderá autorizar a contratação do bem ou serviço no exterior, liberando-o da obrigatoriedade de cumprir o correspondente percentual de Conteúdo Local, caso o concessionário, dentre outras razões:</p> <ul style="list-style-type: none"> • venha a receber propostas de preços excessivamente elevados 	<p>cento de Conteúdo Local (os itens de aquisição sísmica e de afretamento de sonda para projetos offshore e o subitem brocas são considerados exceção a esta regra)</p>	<p>Auditoria de Certificação de Conteúdo Local) e 09 (Regulamento do Relatório de Investimentos Locais em Exploração e Desenvolvimento), esse último substituindo o regulamento aprovado pela <u>Portaria ANP 180/03</u>.</p>

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

	Exigência de conteúdo local	Definição de conteúdo local. Critérios e regras para sua aferição	Procedimento para comprovação do conteúdo local
2005 Rodada 7	<p>para aquisição de bens e serviços locais quando comparados com os preços praticados no mercado internacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> • venha a receber ofertas de prazos para entrega dos bens ou execução dos serviços locais, muito superiores aos praticados pelo mercado internacional, que possam comprometer o cronograma de atividades proposto; • venha a optar pela utilização de uma nova tecnologia, não disponível por ocasião da licitação, caso a nova tecnologia não esteja sendo oferecida pelos fornecedores locais. 	(Continuação)	(Continuação)
2006 Rodada 8	Idêntica à da Rodada 7	Idêntica à da Rodada 7	Idêntica à da Rodada 7
2007 Rodada 9	Idêntica à da Rodada 7	Idêntica à da Rodada 7	Idêntica à da Rodada 7
2008 Rodada 10	Idêntica à da Rodada 7	Idêntica à da Rodada 7	Idêntica à da Rodada 7

ANEXO 2

EDITAL DA RODADA 8

ANEXO VI - DECLARAÇÃO DETALHADA DE PLANOS DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS LOCAIS

PLANILHA 1 e 2 - Águas Profundas > 400 metros e Águas Rasas 100-400 metros						
Sistemas	CL sistema (%)		Subsistemas	Item	CL mínimo	
	Mínimo	Máximo			item (%)	
Exploração	37	55	Geologia e Geofísica	Interpretação e Processamento	40	
				Aquisição	5	
			Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	10	
				Perfuração + Completação (obs 1)	30	
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55	
Apoio Operacional	Apoio logístico (Marítimo/Aéreo/Base)	15				
Desenvolvimento	55	65	Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	10	
				Perfuração + Completação (obs 1)	30	
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55	
				Apoio logístico	15	
				Árvore de Natal	85	
			Sistema de Coleta da Produção	Umbilicais	40	
				Manifolds	80	
				Linhas de Produção/Injeção Flexíveis (Flowlines, Risers)	80	
				Linhas de Produção/Injeção Rígidas	100	
				Dutos de Escoamento	100	
				Sistema de Controle Submarino	50	
				Engenharia Básica	50	
				Engenharia de Detalhamento	95	
				Gerenciamento, Construção e Montagem	60	
				Engenharia Básica	50	
				Engenharia de Detalhamento	95	
				Gerenciamento, Construção e Montagem	60	
			UEP	Casco	80	
				Sistemas Navais	50	
				Sistema Múltiplo de Ancoragem	70	
				Sistema simples de ancoragem	30	
				Instalação e Integração dos Módulos	95	
				Pré-Instalação e Hook-up das Linhas de Ancoragem	85	
				Pré-Instalação e Hook-up das Linhas de Ancoragem	50	
				Plantas (obs 4)	Engenharia Básica	95
					Engenharia de Detalhamento	90
					Gerenciamento de Serviço	75
Materiais (obs 3)	95					

Obs 1: Na composição do CL médio para Perfuração, Avaliação e Completação devem ser considerados os seguintes subitens:

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

Equipamentos	CL (%)
Cabeça de Póço	45
Revestimento	80
Coluna de Produção	80
Equipamentos do Póço	30
Brocas	5

Obs 2: Na composição dos sistemas auxiliares devem ser considerados os seguintes subitens:

Equipamentos	CL (%)
Sistema Elétrico	60
Sistema de Automação	60
Sistema de Telecomunicações	40
Sistema de Medição Fiscal	60
Instrumentação de Campo	40

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

Obs 3: Na composição do CL médio para os equipamentos da UEP devem ser considerados os seguintes subitens:

Tipos	Equipamentos	CL (%)
Calderaria	Vasos de Pressão	85
	Fornos	80
	Tanques	90
Torres	De Processo	85
	De Resfriamento	85
Trocadores de Calor		80
Mecânicos Rotativos	Bombas	70
	Turbinas a Vapor	90
	Compressores Parafuso	70
	Compressores Alternativos	70
	Motores a Diesel (até 600 hp)	90
	Válvulas (até 24")	90
Mecânicos Estáticos	Filtros	85
	Queimadores	80
	Proteção Catódica	90
Sistema Elétrico		60
Sistema de Automação		60
Sistema de Telecomunicações		40
Sistema de Medição Fiscal		60
Instrumentação de Campo		40

Obs 4: Este item é composto por: Planta de Processo, Planta de Movimentação de Gás e Planta de Injeção de Água

Obs 5: No caso de serviços executados por empregados da empresa concessionária, contratados segundo as leis brasileiras, o valor em reais correspondente à execução da atividade (calculado com base no número de homens/hora) poderá ser considerado para efeito de cálculo do Conteúdo Local, desde que os valores sejam compatíveis com os de mercado.

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

PLANILHA 1 e 2 - Águas Profundas > 400 metros e Águas Rasas 100-400 metros						
Sistemas	CL sistema (%)		Subsistemas	Item	CL mínimo item (%)	
	Mínimo	Máximo				
Exploração	51	60	Geologia e Geofísica	Interpretação e Processamento	40	
				Aquisição	5	
			Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	20	
				Perfuração + Completação (obs 1)	30	
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55	
Apoio Operacional	Apoio logístico (Marítimo/Aéreo/Base)	15				
Desenvolvimento	63	70	Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	20	
				Perfuração + Completação (obs 1)	50	
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55	
				Apoio logístico	15	
				Árvore de Natal	85	
			Sistema de Coleta da Produção	Umbilicais	40	
				Manifolds sem controle	80	
				Linhas de Produção/Injeção Flexíveis (Flowlines, Risers)	80	
				Linhas de Produção/Injeção Rígidas	100	
				Dutos de Escoamento	100	
				Sistema de Controle Submarino	50	
				Engenharia Básica	50	
				Engenharia de Detalhamento	95	
				Gerenciamento, Construção e Montagem	95	
				Engenharia Básica	50	
			UEP	Engenharia de Detalhamento	95	
				Gerenciamento, Construção e Montagem	95	
				Jaqueta	20	
				Módulos	85	
				Interligações	90	
				Plantas (obs 4)	Engenharia Básica	50
					Engenharia de Detalhamento	95
					Gerenciamento de Serviço	95
Materiais (obs 3)	75					
Construção & Montagem	95					

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

Obs 1: Na composição do CL médio para Perfuração, Avaliação e Completação devem ser considerados os seguintes subitens:

Equipamentos	CL (%)
Cabeça de Poço	45
Revestimento	80
Coluna de Produção	80
Equipamentos do Poço	30
Brocas	5

Obs 2: Na composição dos sistemas auxiliares devem ser considerados os seguintes subitens

Equipamentos	CL (%)
Sistema Elétrico	60
Sistema de Automação	60
Sistema de Telecomunicações	40
Sistema de Medição Fiscal	60
Instrumentação de Campo	40

Obs 3: Na composição do CL médio para os equipamentos da UEP devem ser considerados os seguintes subitens:

Tipos	Equipamentos	CL (%)
Calderaria	Vasos de Pressão	85
	Fornos	80
	Tanques	90
Torres	De Processo	85
	De Resfriamento	85
Trocadores de Calor		80
Mecânicos Rotativos	Bombas	70
	Turbinas a Vapor	90
	Compressores Parafuso	70
	Compressores Alternativos	70
	Motores a Diesel (até 600 hp)	90
	Válvulas (até 24")	90
Mecânicos Estáticos	Filtros	85
	Queimadores	80
	Proteção Catódica	90
Sistema Elétrico		60
Sistema de Automação		60
Sistema de Telecomunicações		40
Sistema de Medição Fiscal		60
Instrumentação de Campo		40

Obs 4: No caso de serviços executados por empregados da empresa concessionária, contratados segundo as leis brasileiras, o valor em reais correspondente à execução da atividade (calculado com base no número de homens/hora) poderá ser considerado para efeito de cálculo do Conteúdo Local, desde que os valores sejam compatíveis com os de mercado.

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

PLANILHA 4 - TERRA								
Sistemas	CL sistema (%)		Subsistemas	Item	CL mínimo item (%)			
	Mínimo	Máximo						
Exploração	70	80	Geologia e Geofísica	Interpretação e Processamento	40			
				Aquisição	20			
			Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	90			
				Perfuração + Completação (obs 1)	30			
				Sistemas Auxiliares (obs 2)	55			
				Apoio Operacional	Apoio logístico (Marítimo/Aéreo/Base)	90		
			Desenvolvimento	77	85	Perfuração, Avaliação e Completação	Afretamento Sonda	90
							Perfuração + Completação (obs 1)	50
							Sistemas Auxiliares (obs 2)	55
							Apoio logístico	90
Sistema de Coleta da Produção	Árvore de Natal	90						
	Sistemas de Bombeio	80						
	Manifolds	90						
	Dutos de Escoamento da Produção	95						
	Engenharia Básica	95						
	Engenharia de Detalhamento	95						
Planta de Processo	Gerenciamento, Construção e Montagem	95						
	Engenharia Básica	95						
	Engenharia de Detalhamento	95						
	Gerenciamento, Construção e Montagem	95						
	Engenharia Básica	95						
	Engenharia de Detalhamento	95						
			Gerenciamento de Serviço	95				
			Materiais (obs 3)	75				
			Construção & Montagem	95				

Obs 1: Na composição do CL médio para Perfuração, Avaliação e Completação, devem ser considerados os seguintes subitens:

Equipamentos	CL (%)
Cabeça de Poço	80
Revestimento	100
Coluna de Produção	97
Equipamentos do Poço	40
Brocas	5

Obs 2: Na composição dos sistemas auxiliares devem ser considerados os seguintes subitens:

Equipamentos	CL (%)
Sistema Elétrico	60
Sistema de Automação	60
Sistema de Telecomunicações	40
Sistema de Medição Fiscal	60
Instrumentação de Campo	40

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA CADEIA DE PETRÓLEO E GÁS

Obs 3: Na composição do CL médio para os equipamentos auxiliares devem ser considerados os seguintes subitens

Tipos	Equipamentos	CL (%)
Calderaria	Vasos de Pressão	85
	Fornos	80
	Tanques	90
Torres	De Processo	85
	De Resfriamento	85
Trocadores de Calor		80
Mecânicos Rotativos	Bombas	70
	Turbinas a Vapor	90
	Compressores Parafuso	70
	Compressores Alternativos	70
	Motores a Diesel (até 600 hp)	90
Mecânicos Estáticos	Válvulas (até 24")	90
	Filtros	85
	Queimadores	80
	Proteção Catódica	90
Sistema Elétrico		60
Sistema de Automação		60
Sistema de Telecomunicações		40
Sistema de Medição Fiscal		60
Instrumentação de Campo		40

Obs 4 : No caso de serviços executados por empregados da empresa concessionária, contratados segundo as leis brasileiras, o valor em reais correspondente à execução da atividade (calculado com base no número de homens/hora) poderá ser considerado para efeito de cálculo do Conteúdo Local, desde que os valores sejam compatíveis com os de mercado.

SEMINÁRIOS DIMAC¹

(Ano 2009)

- Nº 312 – *Maverick firms: an exploratory analysis of mortgage providers in Australia*, Robert Breunig e Flavio Menezes
- Nº 313 – *Serviços públicos básicos de saúde e as condições de saúde das crianças no Brasil*, Mauricio Reis
- Nº 314 – *Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente*, Steven Helfand
- Nº 315 – *The evolution of price setting in a variable macroeconomic environment: evidence from the brazilian CPI*, Silvia Matos
- Nº 316 – *A concentração do emprego no Brasil entre 1994 e 2005: aspectos regionais e setoriais*, Aguinaldo Nogueira Maciente
- Nº 317 – *Quantifying the benefits of new goods: flex-fuel automobiles*, Cláudio Lucinda
- Nº 318 – *Bank ownership and Expansion of the financial system in Thailand*, Juliano Assunção, Sergey Mityakov, Robert Townsend
- Nº 319 – *How do supervisors cooperate? Evidence from state bank examinations*, Marcelo Rezende
- Nº 320 – *Imperfectly-credible disinflation under endogenous time-dependent pricing*, Marco Bonomo e Carlos Carvalho
- Nº 321 – *Liberalização financeira, performance econômica e estabilidade macroeconômica no Brasil: uma avaliação do período recente*, João Adelino de Faria, Luiz Fernando de Paula, Manoel Carlos de Castro Pires e Tiago Rinaldi Meyer
- Nº 322 – (sem papel) *Dynamic price competition in auto-insurance brokerage* (Concorrência dinâmica em preços na corretagem de seguros de automóveis), Luis Braido em co-autoria com Bruno Aurichio
- Nº 323 – *Inflation targeting regimes, institutional flexibility and growth performance: a keynesian/kaldorian perspective in a dynamic panel analysis*, Marcos Rocha e José Luis da Costa
- Nº 324 – *Compulsory licensing of drugs, parallel imports and price controls*, Rafael Pinho Senra de Moraes
- Nº 325 – *Market structure and performance in Brazilian manufacturing industry using a direct measure of efficiency*, Elvino de Carvalho Mendonça e Marcos André Mattos de Lima
- Nº 326 – *Corrompendo a aprendizagem: evidências das transferências do governo central do Brasil*, Claudio Ferraz, Frederico Finan e Diana B. Moreira

1. Os textos relacionados poderão ser solicitados ao Ipea – Marina Nery – por *e-mail* (seminarios@ipea.gov.br), telefone (021-3515-8667) ou fax (021-3515-8640). Se disponíveis, serão enviados imediatamente, desde que o nome, a instituição e o endereço completo (inclusive *e-mail* e telefone) do interessado sejam encaminhados com o pedido.

- Nº 327 – *Peer effect and competition in higher education*, Eduardo de Carvalho Andrade, Rodrigo M. Moita e Carlos E. L. Silva
- Nº 328 – *Inflação e nível de atividade no Brasil: estimativas via curva de Phillips*, Leandro N. Brito e Elcyon C. R. Lima
- Nº 329 – *Child care provision: semiparametric evidence from a randomized experiment in Mexico*, Marta Rubio Codina
- Nº 330 – *Income distribution in Brazil, 1870-1920*, Luis Bértola, Cecilia Castelnovo e Henry Willebald
- Nº 331 – *Mandated benefits, employment, and inequality in a dual economy*, Rita Almeida e Pedro Carneiro
- Nº 332 – *Os efeitos distributivos do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro no período 2002-2007*, Henrique Dantas Neder e Rosana Ribeiro
- Nº 333 – *Monetary policy and exchange rate shocks in Brazil: sign restrictions versus a new hybrid identification approach*, Elcyon Lima, Alexis Maka e Paloma Alves
- Nº 334 – *Financial development and the distribution of income in Latin America and the Caribbean*, Gustavo Canavire-Bacarreza e Felix Rioja
- Nº 335 – *O Mercado interno do Etanol: modelo e estimação do preço de equilíbrio*, Hugo Pedro Boff
- Nº 336 – *Eficiência das Câmaras Legislativas Municipais*, Alexandre Manoel Angelo da Silva e Roberta da Silva Vieira
- Nº 337 – *Amenities and Migration Flows*, Filipe Lage de Sousa
- Nº 338 – *Bolsa família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006*, Mauricio Canêdo-Pinheiro
- Nº 339 – *Impactos econômicos da regra de portabilidade de carência em planos de saúde*, Thompson da Gama Moret Santos
- Nº 340 – *Playing like an econometrician: rational choice based based on estimates leads to overbidding in first-price auctions*, Leonardo Rezende
- Nº 341 – *The effects of fiscal policy and its interactions with monetary policy in Brazil*, Elcyon Lima, Alexis Maka e Amadeu Pumar
- Nº 342 – *Avaliação da eficiência técnica dos países nos jogos olímpicos de Pequim – 2008*, Alexandre Marinho, Simone de Souza Cardoso e Vivian Vicente de Almeida
- Nº 343 – *Aceleração Educacional e a Queda Recente da Informalidade*, Rafael F. Mello e Daniel D. Santos
- Nº 344 – *Existe Restrição de Liquidez nos Gastos em Consumo das Famílias Brasileiras? Uma Investigação a partir de Informações sobre Cartão de Crédito e das Pesquisas de Orçamento Familiares*, Tatiane Almeida de Menezes e Raul da Mota Silveira Neto

Nº 345 – *Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira com ênfase no capital humano – 1992-2007*, Fernando de Holanda Barbosa Filho, Samuel de Abreu Pessoa e Fernando A. Veloso

(Ano 2010)

Nº 346 – *Tax Effects on Timing, Scale, and Learning Options in Petroleum Upstream*, Marco Antonio Guimarães Dias

Nº 347 – *O Impacto do Marco Regulatório sobre o Desenvolvimento das reservas do pré-sal*, Ana Luiza Silva de Alvarez Flores

Nº 348 – *Enriquecer antes de envelhecer: redução da fertilidade e crescimento econômico no Brasil*, Jorge Arbache

Nº 349 – *The effect of social security, demography and technology on retirement behavior*, Pedro Cavalcanti Ferreiray e Marcelo Rodrigues dos Santos

Nº 350 – *Fatores da taxa de câmbio do real: uma análise estatística*, do expositor Carlos Rocca (sem paper)

Nº 351 – *How do firms react to electrical infrastructure restrictions? The Brazilian 2001/2*, Lucas Ferreira Mation

Nº 352 – *Regimes, governos e a carga tributária no Brasil (1946-2007)*, Bruno Schröder

Nº 353 – *Credit crunch e regulação bancária: lições da crise à luz de Basileia II*, André Morandi

Nº 354 – *Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho*, José Eustáquio Diniz Alves, Daniel de Santana Vasconcelos e Angelita Alves de Carvalho

Nº 355 – *Uma avaliação econômica dos transplantes de órgãos no Brasil*, Alexandre Marinho, Simone de Souza Cardoso, Vivian Vicente de Almeida

Nº 356 – *Options for long-term care in Brazil: formal or informal care?* Ana Amélia Camarano

Nº 357 – Texto 1 – *The Use of Violence in Illegal Markets: Evidence from Mahogany Trade in the Brazilian Amazon*, Ariaster B. Chimeli e Rodrigo R. Soares

Nº 357 – Texto 2 – *Economic Causes of Deforestation in the Brazilian Amazon: A Panel Data Analysis for 2000s*, Jorge Hargrave e Krisztina KisKatos

Nº 358 – *Regulação Financeira em Bancos de Desenvolvimento*, Lavinia Barros de Castro

Nº 359 – *Financial dependence, formal credit and informal jobs*, Luis A. V. Catão, Carmen Pagés e María Fernanda Rosales

Nº 360 – *Oil and gas bidding with a dominant incumbent: evidence from the Brazilian oil block auctions*, Adriana Hernandez Perez

- Nº 361 – *Testing regulatory consistency*, Robert Breunig e Flavio M. Menezes
- Nº 362 – *Hedging against the government: a solution to the home asset bias puzzle*, Tiago C. Berriel e Saroj Bhattacharai
- Nº 363 – *Estrutura da inflação brasileira: determinantes e desagregação do IPCA*, Thiago Sevilhano Martinez e Vinícius dos Santos Cerqueira
- Nº 364 – *Marriage and emancipation in the age of the pill*, Lena Edlund e Cecilia Machado
- Nº 365 – *Productivity and credit constraints: where is the link?* Gianmarco I. P. Ottaviano e Filipe Lage de Sousa
- Nº 366 – *Estimativas da elasticidade de substituição com dados em painel: resultados preliminares*, Marcelo Albuquerque Mello
- Nº 367 – *Preparing to export*, Danielken Molina e Marc-Andreas Muendler

(Ano 2011)

- Nº 368 – *Self employment in developing countries: a search-equilibrium approach*, Renata Narita
- Nº 369 – *Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*, Rodrigo Octávio Orair e André Amorim
- Nº 370 – *Ensino profissional e rendimentos do trabalho: uma análise para o Brasil*, Marina Ferreira Fortes Águas
- Nº 371 – *Product market regulation, firm size, unemployment and informality in developing economies*, Olivier Charlot, Franck Malherbet e Cristina Terra
- Nº 372 – *Going private: public sector rents and privatization in Brazil*, Gustavo Gonzaga e Sergio Firpo
- Nº 373 – *The private memory of aggregate uncertainty*, Carlos E. da Costa e Vitor F. Luz
- Nº 374 – *A inflação brasileira na década de 2000 e a importância de políticas não monetárias de controle*, Julia de Medeiros Braga
- Nº 375 – *A microdata approach to household electricity demand in Brazil*, Lavinia Hollanda
- Nº 376 – *(Oficina de trabalho)*
- Nº 377 – *Custo de bem-estar da violência letal no Brasil e desigualdades regionais, educacionais e de gênero*, Daniel Cerqueira e Rodrigo Reis Soares
- Nº 378 – *Produção de etanol e seus impactos sobre o uso da terra no Brasil*, José Feres, Eustáquio Reis e Juliana Speranza
- Nº 379 – *Evidence on the Relationship between Risk and Incentives*, Luis H. B. Braidó

Nº 380 - *Impacto do plano simplificado de previdência sobre as contribuições voluntárias à Previdência Social*, Viviane M. Bastos, Miguel N. Foguel, Ajax Moreira e Daniel Santos

Nº 381 - *Is China only assembling parts and components? The recent spurt in high tech industry*, Marcelo José Braga Nonnenberg

Nº 382 - *Impactos dos choques na política monetária e no câmbio no Brasil: um modelo de autoregressão vetorial estrutural aumentada por fatores dinâmicos*, Glaudiane Almeida, Paloma Alves e Elcyon Lima

Nº 383 - *Carros flex e competição nos mercados de varejo de etanol e gasolina (Flex cars and competition in ethanol and gasoline retail markets)*, Leonardo Rezende

Nº 384 - *A Dinâmica da curva de juros Brasil e os choques da política fiscal*, Ajax Moreira e Katia Rocha

Nº 385 - *Uma análise da redução da taxa de desemprego*, Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel de Abreu Pessoa

Nº 386 - *Productivity in the brazilian informatics industry and public subsidies: a quantitative assessment*, Eduardo Ribeiro, Victor Prochnik e João DeNegri

Nº 387 - *Can Sterilized FX Purchases under Inflation Targeting Be Expansionary?*, Márcio G. P. Garcia

Nº 388 - *Estimação de demanda e um modelo de racionalidade coletiva: uma aplicação para o Brasil*, Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa

Nº 389 - *O nível de taxa básica de juros e o spread bancário no Brasil: uma análise de dados em painel*, Félix António Manhiça e Caroline Teixeira Jorge

(Ano 2012)

Nº 390 - *Bank Ownership, Lending, and Local Economic Performance in the 2008 Financial Crisis*, Nicholas S. Coleman e Leo Feler

Nº 391 - *Impactos das mudanças climáticas sobre o bem-estar relacionado à saúde no Brasil*, Elvânio Souza, Alexandre Coelho, João Eustáquio de Lima, José Gustavo Féres

Nº 392 - *Sustainability in the tropics: does a boom in deforestation lead to a bust in development?* Diana Weinhold, Eustáquio J. Reis e Petterson Molina Vale

Nº 393 - *Isolated Capital Cities, Accountability and Corruption across US States*, Filipe R. Campantey e Quoc-Anh Doz

Nº 394 - *Entry costs, taxes and enforcement in Brazil: An ex ante policy evaluation approach*, Gabriel Ulyseu

Nº 395 - *Social insurance under imperfect monitoring*, Francois Gerard e Gustavo Gonzaga

Nº 396 - *Do People Understand Monetary Policy?* Carlos Carvalho e Fernanda Nechio

- Nº 397 – *Targeting the poor: a macroeconomic analysis of cash transfer programs*, Eduardo Zilberman
- Nº 398 – *Credit restrictions and occupational choice: the impact of payroll*, Marcelo Nuno Carneiro de Sousa
- Nº 399 – *Estimating strategic complementarity in a state-dependent pricing model*, Marco Bonomo, Arnildo da Silva Correa e Marcelo Cunha Medeiros
- Nº 400 – *Water scarcity and birth outcomes in the Brazilian semi-arid*, Rudi Rocha, Rodrigo Soares
- Nº 401 – *Identifying Credit Supply and Demand in Brazil through Heteroskedascity*, Christiano A. Coelho, João M. P. De Mello, Marcio Garcia e Roberto Rigobon
- Nº 402 – *Demand for deforestation in the Amazon*, Eduardo A. Souza-Rodrigues
- Nº 403 – *Repossession and the democratization of credit*, Juliano J. Assunção, Efraim Benmelech e Fernando S. S. Silva
- Nº 404 – *Balancing the power to appoint officers*, Salvador Barberà e Danilo Coelho
- Nº 405 – *Is inflation persistence over?* Fernando N. de Oliveira e Myrian Petrassi
- Nº 406 – *Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas*, Sandra Polónia Rios e José Tavares de Araujo Jr.
- Nº 407 – *Inflação versus desemprego: novas evidências para o Brasil*, Mário Jorge Mendonça, Adolfo Sachsida, Luis Alberto Medrano
- Nº 408 – *Informal Unemployment Benefits and Labor Market Dynamics (Preliminary, Do Not Cite)*, Kyle F. Herkenho
- Nº 409 – *Exportações e processos Inovativos: um estudo para América Latina e Europa do Leste*, Marcelo José Braga Nonnenberg e Ana Paula Avellar
- Nº 410 – *Relational Contracts Under Risk Aversion: the moral hazard case*, Pedro Hemsley
- Nº 411 – *A política de conteúdo local na cadeia de petróleo e gás*, Eduardo Augusto Guimarães

