

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

Perplexidades do Conteúdo Local no Marco Regulatório Brasileiro

AUTORES:

Juliana Cardoso de Lima

INSTITUIÇÃO:

Mestranda em Direito Internacional – UERJ – PRH-33

Este Trabalho foi preparado para apresentação no 5º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás- 5º PDPETRO, realizado pela Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás-ABPG, no período de 15 a 22 de outubro de 2009, em Fortaleza-CE. Esse Trabalho foi selecionado pelo Comitê Científico do evento para apresentação, seguindo as informações contidas no documento submetido pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pela ABPG. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões da Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás. O(s) autor(es) tem conhecimento e aprovação de que este Trabalho seja publicado nos Anais do 5ºPDPETRO.

Perplexidades do Conteúdo Local no Marco Regulatório Brasileiro

Abstract

This paper analyses the evolution of the local content as one of the criteria of judgment in the bid rounds performed by ANP and its concept. The basis of the research takes into consideration the ANP's regulations, the tender protocols, the concession agreements and the main entities involved in the formulation and discussions about local content. The cornerstone of the local content debate consists in the changes of the supervision procedures of ANP, before the 7th bid round the proceedings were declaratory, but after this bid arose the certification process and its controversies.

Introdução

O presente trabalho cuidará do conceito de conteúdo local, da sua evolução como critério de oferta nas rodadas de licitações realizadas pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e das suas perplexidades no dia-a-dia da indústria brasileira de petróleo e gás.

As portarias e resoluções da ANP, os editais de licitação, os contratos de concessão de cada rodada constituirão as principais fontes de pesquisa do trabalho. Abordaremos também as principais entidades e órgãos envolvidos no tema – Ministério de Minas e Energia (MME), Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e Gás Natural (PROMINP), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP), Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo (ABPIP) e outros.

O trabalho cuidará também das alterações em relação ao processo fiscalizatório, que passou de um procedimento declaratório, ou seja, baseava-se na declaração do concessionário, para um procedimento de certificação, a partir da sétima rodada e seus impactos na indústria.

Metodologia

O trabalho foi desenvolvido com base nas resoluções da ANP sobre conteúdo local e nas regras previstas nos editais de licitação e nos contratos de concessão.

Desenvolvimento

I. Conceito

O principal objetivo do conteúdo local é estimular a criação de uma indústria nacional de produção de bens e prestação de serviços, gerando empregos diretos e indiretos e arrecadação de tributos. Em síntese, o conteúdo local busca o recrudescimento da indústria brasileira na produção de bens e serviços.

II. Histórico

Desde a primeira rodada de licitações, o conteúdo local vem sendo utilizado como critério de avaliação das ofertas. No entanto, o seu peso no cálculo da oferta, bem como os limites dos

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

percentuais ofertados sofreram variações ao longo das rodadas, como se pode depreender das tabelas abaixo.

Percentuais – Mínimo e Máximo de Conteúdo Local por Rodada

Rodada	Exploração (%)	Desenvolvimento (%)
Rodadas 1 a 4	Sem limite mínimo obrigatório. O concessionário oferece o percentual desejado no momento da licitação.	Sem limite mínimo obrigatório. O concessionário oferece o percentual desejado no momento da licitação.

Rodadas 5 e 6	Terra	70	70
	Águas Rasas	50	60
	Águas profundas	30	30

		Mínimo (%)	Máximo (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Rodada 7	Terra	70	80	77	85
	Águas Rasas $p^* \leq 100 \text{ m}$	51	60	63	70
	Águas Rasas 100 $\text{m} < p^* \leq 400 \text{ m}$	37	55	55	65
	Águas Profundas $p^* > 400 \text{ m}$	37	55	55	65

		Mínimo (%)	Máximo (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Rodada 8	Terra	70	80	77	85
	Águas Rasas $p^* \leq$	37	55	55	65

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

	100 m				
	Águas Rasas 100 m < p* ≤ 400 m	51	60	63	70
	Águas profundas p* > 400 m	37	55	55	65

		Mínimo (%)	Máximo (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
	Terra	70	80	77	85
	Águas Rasas p* ≤ 100 m	51	60	63	70
	Águas Rasas 100 m < p* ≤ 400 m	37	55	55	65
	Águas profundas p* > 400 m	37	55	55	65

		Mínimo (%)	Máximo (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Rodada 10	Terra	70	80	77	85

* P = Profundidade em metros.

Como se pode inferir da tabela acima, os percentuais de conteúdo local ofertados nas licitações se aplicam em duas fases distintas do contrato de concessão: exploração e desenvolvimento. Da mesma forma, o processo de fiscalização da ANP se realiza em cada etapa do contrato.

Peso dos Fatores de Julgamento das Ofertas

	Rodadas 1 a 4	Rodadas 5 e 6	Rodadas 7 a 10
Conteúdo Local	15%	40%	20%

Bônus de Assinatura	85%	30%	40%
Programa Exploratório Mínimo	-	30%	40%

II.a. A 7ª Rodada e o início de um novo marco regulatório do conteúdo local

No lançamento do pré-edital da 7ª Rodada de Licitações, pela primeira vez, o conteúdo local havia sido excluído como um critério de avaliação das ofertas. Constava, expressamente, no pré-edital Parte A, item 3.5 que as obrigações mínimas de investimentos locais na fase exploração e etapa de desenvolvimento (Conteúdo Local) não seriam consideradas para efeitos de julgamento das ofertas. Tal alteração ocorreu em virtude dos altos índices ofertados nas rodadas anteriores, que se mostraram incompatíveis com a realidade da indústria nacional, a qual se encontra bastante comprometida com as encomendas para a construção da infra-estrutura petrolífera, como plataformas e gasodutos.

Contudo, a minuta do pré-edital foi submetida à consulta pública, e sofreu críticas por parte da indústria fornecedora local, que alegava que esta medida retiraria o incentivo à contratação pelos concessionários de bens e serviços nacionais. Assim, após este embate, na publicação da última versão do Edital, Parte A, a ANP retrocedeu e tornou a adotar o Conteúdo Local como critério de julgamento das ofertas como nas rodadas anteriores, porém reduziu-se o peso dos pontos contabilizados com o Conteúdo Local, de 40% para 20%, em relação à rodada anterior. Com o intuito de se evitar propostas incompatíveis com a capacidade de fornecimento da indústria nacional, a ANP introduziu mais uma alteração na 7ª Rodada, qual seja, a fixação de um percentual máximo de conteúdo local.

Surge, ainda no âmbito da 7ª rodada, a Cartilha de Conteúdo Local. O Prominp (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), em estudo para subsidiar o Ministério de Minas e Energia, desenvolveu o trabalho para auxiliar o estabelecimento de compromissos mínimos de Conteúdo Local para as próximas rodadas de licitação, já incluindo a sétima. Este estudo foi elaborado em conjunto com a ANP, o BNDES, a Petrobrás e a ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo). A elaboração da cartilha adotou a metodologia, já de longa data, utilizada pelo BNDES.

III. Fiscalização

O sistema de certificação, previsto já nos contratos da 7ª rodada, encontra-se regulado pela ANP através de quatro resoluções:

- Resolução nº 36, 13.11.2007 – definiu os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local. Cuidou da fase de transição até que o Regulamento de Certificação de Conteúdo Local entrasse em vigor, durante a qual, para efeito de comprovação de Conteúdo Local, seriam considerados os valores declarados nos Relatórios conforme estabelecido no Regulamento de Investimentos Locais em Exploração e Desenvolvimento da Produção.
- Resolução nº 37, 13.11.2007 – definiu os critérios e procedimentos para cadastramento e credenciamento de entidades para exercer a atividade de Certificação de Conteúdo Local.
- Resolução nº 38, 13.11.2007 – definiu os critérios e procedimentos de auditoria nas empresas de autorizadas ao exercício da atividade de Certificação de Conteúdo Local.

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

- Resolução nº 39, 13.11.2007 – definiu a periodicidade, a formatação e o conteúdo dos relatórios de investimentos locais realizados com as atividades de exploração e desenvolvimento da produção em Contratos de Concessão a partir da Sétima Rodada de Licitações.

A implementação desse novo procedimento de fiscalização, a partir da certificação, requer cautela em relação aos procedimentos de fiscalização do conteúdo local dos contratos de concessão anteriores à 7ª Rodada. Há, atualmente, no marco regulatório brasileiro dois mecanismos distintos de fiscalização para apuração do cumprimento do conteúdo local pelos concessionários.

i. Antes da 7ª Rodada – Aplica-se o sistema declaratório por meio do qual os concessionários estavam adstritos à apresentação de notas fiscais, declarações de origem concedidas pelos fornecedores. Aplicavam-se as regras do FINAME (programa de financiamento do BNDES), ou seja, qualquer bem ou serviço que tivesse comprovadamente 60% de conteúdo local, seria considerado 100% nacional.

ii. A partir da 7ª Rodada – Aplicam-se as regras contidas na Cartilha de Conteúdo Local para se aferir o percentual de bens e serviços nacionais nas fases de produção e desenvolvimento do contrato de concessão. Nasce a obrigatoriedade da certificação. No entanto, antes da aprovação das resoluções mencionadas anteriormente, aos contratos para a aquisição de bens e serviços assinados até 11 de setembro de 2008, adotou-se um período de transição, onde valiam as regras do sistema declaratório e com as regras da cartilha, não havendo que se falar em certificação.

Em relação ao processo de fiscalização, os dados obtidos em relação aos processos de fiscalização já empreendidos pela ANP, e disponibilizados no site, se referem apenas à fase de produção (até a 5ª Rodada). Ainda não se teve acesso aos relatórios referentes à fase de desenvolvimento.

Resumo dos Relatórios de Fiscalização do Conteúdo Local

Blocos	Compromisso Contratual	Rodada	Conclusão do Relatório
BM-C-6	50%	1ª	70%
BM-ES-1	5%	1ª	61,30%
BT-REC-1	50%	2ª	86,30%
BT-SEAL-3	50%	2ª	96,30%
BM-C-10	36%	2ª	87,30%
BM-ES-10	15%	3ª	100%
BM-ES-9	5%	3ª	64,50%
BM-C-24	15%	4ª	97,60%
BT-REC-10	50%	4ª	61,70%
BT-POT-23 (POT-T-696)	70%	5ª	91,50%

Fonte: ANP

Inúmeras dúvidas permeiam a indústria brasileira sobre o processo de fiscalização relativo à fase de desenvolvimento, principalmente qual seria efetivamente o seu término: (i) após o cumprimento das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento? (e na hipótese de um plano complementar, estaria o concessionário obrigado a cumprir os percentuais de conteúdo local?); (ii) com o início da produção, ainda que estejam em curso algumas das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento? Questões como essas, ainda aguardam por uma resposta regulatória que possa trazer segurança jurídica para os concessionários.

IV. Produtores Independentes

A atração dos produtores independentes de petróleo pela ANP representou uma inovação no marco regulatório brasileiro, que buscou incentivar o desenvolvimento de áreas carentes, possibilitando o incremento da produção nacional e do fortalecimento da indústria local de produção de bens e serviços. Principal exemplo dessa iniciativa da ANP, foi a realização de duas rodadas de acumulações marginais, bem como rodadas que concederam áreas em blocos terrestres.

Todavia, os produtores independentes, são responsáveis por uma produção que não ultrapassa mil barris/dia, distribuídos pelas diversas bacias maduras. Assim, deve-se indagar como concessionários com uma produção irrisória em relação à produção nacional total podem estar submetidos a um mesmo conjunto de regras que os grandes *players* que produzem milhões de barris/dia?

Deve-se ressaltar, ainda, a falta de oferta de bens e serviços destinados à produção em terra. Não só. O processo de certificação exige uma enorme carga de documentos, trata-se de um sistema burocratizado que gera custos muito altos para os pequenos empreendedores, inviabilizando a atividade desses novos *players* da indústria brasileira. A dificuldade em obter a certificação do conteúdo local impossibilita o cumprimento dos prazos para o cumprimento do programa exploratório, gerando penalidades para os concessionários, tanto pela falta de certificação do conteúdo local, como pelo descumprimento dos prazos do contrato de concessão.

Qual seria a relevância para a indústria nacional do conteúdo local da fase de exploração dos blocos de áreas maduras, considerando que não necessariamente se fará uma descoberta comercial? Ainda que a descoberta seja comercial, qual seria a relevância da produção desses campos em relação à produção nacional? Qual é o custo da ANP para fiscalizar os produtores independentes, esse custo compensaria os eventuais benefícios gerados pelo cumprimento do conteúdo local? Essas perguntas devem ser respondidas de forma que se viabilize a consolidação não da indústria nacional de prestação de bens e serviços, mas também dos produtores independentes, que geram empregos, rendas, tributos e participações governamentais, trazendo desenvolvimento para áreas relegadas ao esquecimento pelo poder público.

Conclusões

As perplexidades suscitadas pelo tema do conteúdo local estão relacionadas a um marco regulatório recente e ainda com muitas questões sem um posicionamento claro do órgão regulador. As inúmeras transformações em matéria de conteúdo local exigem uma releitura e readaptação das antigas portarias e resoluções da ANP, sem que, contudo, se afete os interesses dos concessionários de rodadas pretéritas. É necessário que se criem fronteiras bem claras entre cada geração do contrato de concessão, pois não se pode admitir que as regras de certificação ou outras mais recentes retroajam de

forma a onerar o concessionário. Alterações prematuras de um determinado marco regulatório impossibilitam a consolidação das regras antigas e a consistência e a certeza das regras mais novas.

Referências Bibliográficas

GUIMARÃES, Paulo Buarque. “O Conteúdo Local dos Produtores Independentes”. In *TN Petróleo*, nº 64, 2009, pp. 147-148.

LIMA, Juliana Cardoso de; RODRIGUES, Arthur Souza. “A Sétima Rodada de Licitação e o Conteúdo Local”. In *Rio Oil & Gás Conference*, 2006.

QUINTANS, Luiz Cezar P. “Conteúdo Local nas Licitações da Agência Nacional do Petróleo”. In *Guia Offshore*, 2007.

http://www.guiaoffshore.com.br/Materia.asp?ID_MATERIA=5200&ID_EDITORIA=18, acesso em 31.10.2007.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do Petróleo: As Joint Ventures na Indústria do Petróleo*, Rio de Janeiro, Renovar, 2ª ed., 2003.