

Também existe o custo da conformidade, ou seja, o custo que tem que arcar para demonstrar que cumpriu aquele compromisso, e a competitividade dos fornecedores. Existe um receio de que os fornecedores por estarem cobertos por essa política de conteúdo local eles não invistam tanto em aumentar essa competitividade, e, com isso, possam prejudicar um pouco os projetos.

Por outro lado, nós também temos benefícios com a política de conteúdo local que é a apropriação, como eu falei, da renda de longo prazo nos contratos que foram essa introdução, o desenvolvimento industrial do País e a capacitação de recursos humanos - aí, a gente está apresentando algumas variáveis para o equilíbrio - a capacidade da entrega da indústria nacional, ou seja, se a gente pode ir aumentando, vamos dizer assim, o peso ou os compromissos mínimos de conteúdo local conforme a gente observa que a nossa indústria tem capacidade de entregar aquilo naquela velocidade com preço, prazo e qualidade para os demandantes. Outra, a atracção de investimento: a gente sempre está brigando, não só o Brasil que tem prospectos, áreas com possíveis acumulações de hidrocarbonetos que está licitando nesse momento no mundo. Diversos países estão licitando, a Guiana aqui perto e também vários outros até na própria África. Então, a gente está disputando investimentos. Projetos do Brasil disputa com projetos de outros países. Então, a gente tem que levar isso também em consideração que se a gente colocar muitos obstáculos que serão necessários serem ultrapassados por um projeto de exploração e produção, simplesmente esse investimento vai para outro País - pode ir para outro País.

E outra coisa é o tempo de maturação dos investimentos, da incerteza que se tem até em relação ao contrato de exploração e produção. É um contrato de risco, principalmente a fase de exploração, porque você pode simplesmente não encontrar uma acumulação ou encontrar uma acumulação que não seja economicamente viável. Então, eu acho que esse é o desafio da política de conteúdo local, ficar eternamente pesando esses custos e benefícios com a sua aplicação.

Bem, quais são os marcos legais para a política de conteúdo local no Brasil? A gente tem a lei 9478/97, que é a Lei do Petróleo que diz lá que o objetivo da política energética nacional é promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho, valorizar os recursos energéticos. Ela também estabelece como uma das atribuições do CNPE, que é o Conselho Nacional de Política Energética, definir a estratégia política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria bem como de sua cadeia de suprimento e induzir o incremento dos índices de conteúdo local de bens e serviços. O CNPE tem uma série de outras atribuições, mas essas duas tem relação com a política de conteúdo local diretamente e são as atribuições que o tornam o dono da política de conteúdo local no Brasil. Então, tudo o que a gente vai falar depois de diretrizes é que foram concretizadas nas cláusulas de conteúdo local foram emanadas do Conselho Nacional de Política Energética, que é um Conselho formado por ministros de estado, mas é um órgão de assessoramento da Presidência da República.

Em relação a atribuições da ANP dentro da política. A ANP faz a regulação, a contratação e a fiscalização da indústria e implementa a política emanada pelo CNPE. Então, a partir do momento que o CNPE estabelece uma política de conteúdo local e diretrizes para aplicação dessa política, cabe à ANP executar a regulamentação dessas diretrizes que são emanadas do CNPE. A lei 2.351/10 que é a lei que instituiu o regime de partilha de produção no Brasil traz como atribuição do Ministério de Minas e Energia propor ao CNPE a definição do conteúdo local mínimo nos contratos de partilha de produção, mas a gente tem também, mais recente, o decreto 9.635/19 que é o decreto que estabelece a estrutura regimental do Ministério de Minas e Energia e a competência de cada uma das secretarias e das diretorias dentro do Ministério. E também esse decreto estabelece como competência da diretoria de exploração e produção de petróleo dentro da secretaria de petróleo e gás natural do Ministério de Minas e Energia acompanhar e elaborar estudos para a definição do conteúdo local e também de indicadores para monitorar o andamento da política. Eu já adianto que o MME está prestes a soltar uma portaria para criar um grupo de trabalho entre o MME e a ANP, inicialmente para elaboração desses indicadores e depois acompanhamento da política.

Bem, qual é o nosso arranjo institucional da política de conteúdo local? Como eu falei existe o Conselho Nacional de política energética, o CNPE que define a política, a ANP - Agência Nacional de Petróleo e Gás Natural biocombustíveis que implementa, regula e fiscaliza, mas também subsidia o formulador da política com os resultados da sua implementação. Então, ela encaminha esses dados para o MME que também monitora e subsidia o Conselho Nacional de Política Energética, e assim fica nesse ciclo. A implementação da política se dá por resoluções de CNPE a cada rodada de licitação. Então, a política de conteúdo local não é uma política que foi estabelecida uma vez na vida e ficou imutável para todo sempre. Nesses mais de 20 anos de exploração e produção a partir da lei do petróleo, diversas foram as alterações que a política de conteúdo local sofreu ao longo do tempo. Isso depois eu vou deixar mais claro. Sempre como é que funciona isso? Como é que as mudanças são implementadas? A cada rodada de licitação, o CNPE pública, emite uma resolução definindo as diretrizes para aquela rodada. Isso também é uma coisa importante, não existe uma diretriz do CNPE única e permanente que tenha a validade daí até que ele se manifeste novamente. A cada rodada de licitação o CNPE se manifesta sobre como será a política de conteúdo local para os contratos oriundos daquele edital.

Agora, a concretização da política se dá nas cláusulas e os contratos, sejam eles contratos de concessão, nos contratos de partilha de produção e ocorreu no contrato de cessão onerosa. Bem, agora o conteúdo local nos contratos de exploração e produção. Como eu disse, a concretização da política de conteúdo local emanada pelo CNPE se dá nas cláusulas de conteúdo local dos contratos de exploração e produção. Agora, é muito importante a gente entender que o conteúdo local não se resume somente ao percentual mínimo de conteúdo local que tem que ter determinado bem ou determinado equipamento. A cláusula é muito mais ampla do que isso. Então, além do percentual mínimo de conteúdo local que deve ser atingido para uma determinada atividade e a estrutura desse percentual mínimo, se ele é um percentual global ou se ele é internalizado, muito subdividido, esse é somente um dos aspectos da cláusula. Além dele, a gente também tem a forma de comprovação do compromisso, ou seja, como é que a operadora vai comprovar que cumpriu o compromisso dela de conteúdo local para a ANP? Existe uma forma de comprovação da primeira à sexta rodada, e outra forma de comprovação da sétima rodada até hoje. Um outro aspecto muito importante da cláusula de conteúdo local, e que às vezes passa muito despercebido, é o período de apuração, ou seja, o compromisso de conteúdo local existe durante um período de tempo, ele não é eterno dentro daquele contrato. Depois eu vou mostrar um outro gráfico que eu acho que vai ficar mais claro isso. Mas os contratos de primeira até a décima rodada não apresentavam um período específico de tempo para que o conteúdo local tivesse duração na etapa de desenvolvimento. Já os contratos da décima primeira até os atuais estabelecem um período de 10 anos a partir do primeiro óleo, e isso é uma questão complicada. Por exemplo, nós temos diversos contratos até confrontantes aqui no Estado do Rio de Janeiro que não têm questão de rodadas anteriores à sétima e que, portanto, não têm um período estabelecido para o término da etapa de desenvolvimento. Então, a ANP só pode fiscalizar se foi cumprida pela operadora o compromisso de conteúdo local após o período de apuração, porque se o período de apuração não terminou, o operador ainda tem tempo para adquirir equipamentos com conteúdo local para tentar concluir o compromisso.

Então, uma coisa que foi muito falada já em diversas comissões aqui da Alerj é que as multas de conteúdo local da ANP são irrisórias. Isso já foi dito aqui. Na verdade, as multas não são irrisórias, as multas são significativas, só que você só pode cobrar uma multa após o término do período de apuração. Em alguns casos, como estou comentando, para esses contratos que não tem esse período muito definido no tempo, a ANP vai ser obrigada a esperar até uns 30 anos para poder ver se vai cumprir ou não, porque senão a gente vai descumprir o contrato; a gente não vai conseguir juridicamente veri-

ficar se cumpriu ou não e cobrar eventualmente a multa pelo descumprimento. Mas, isso foi a maneira como foi desenhado o contrato lá atrás. Hoje, a gente não tem como lidar com isso de outra forma.

Então, outro aspecto da cláusula de conteúdo local são os relatórios de speech(?) que são enviados para a ANP. Como eu disse, também de primeira à sexta rodada existe uma forma de relatório e de sétima rodada até hoje existe outra forma de relatório.

No segundo aspecto, na forma de comprovação, eu acabei falando o do relatório. Na forma de comprovação a diferença: existem contratos também de primeira à sexta que não exigem a certificação de conteúdo local e os contratos de sétima em diante que exigem a certificação de conteúdo local. A exigência da certificação a gente entende que foi um marco importante dentro da política de conteúdo local, por quê? Para tratar os diferentes de modo diferente. Se a gente tem uma indústria que, por exemplo, no Rio de Janeiro, produz um equipamento com 75% de conteúdo local, e há uma indústria, por exemplo, em São Paulo que produz o mesmo equipamento com 60% de conteúdo local, para efeitos dos contratos de primeira à sexta rodada elas seriam tratadas da mesma forma, os dois equipamentos seriam considerados como 100% de conteúdo local. Já a partir da sétima rodada, com certificação, o equipamento do Rio de Janeiro tem 75% de conteúdo local e o de São Paulo 60%. Então, ele torna mais atrativo para o operador um equipamento que tem mais conteúdo local.

A gente entende que certificação foi um marco positivo dentro da política porque ela passou a tratar de modo diferente os diferentes, e valorizar quem fez um esforço maior para agregar mais conteúdo local em seus bens e serviços.

Outro aspecto importante da cláusula é a multa pelo descumprimento. Também, ao longo do tempo, a multa pelo descumprimento do conteúdo local foi sendo alterada, a depender da rodada de licitação que foi sendo executada. Basicamente nós temos uma multa que pode ser superior a 100% do valor não investido para as rodadas de uma à sexta rodada de concessão; uma multa que pode ser de até 100% do valor investido da sétima à décima terceira rodada; e uma multa que pode ser no máximo de 75% do valor investido da décima quarta rodada em diante. Então, isso também foi sofrendo alterações ao longo do tempo.

E por último, um aspecto importante da cláusula de conteúdo local é a possibilidade de solicitação de isenção, ou seja, de não cumprir o compromisso de conteúdo local em determinado contrato só existe para os contratos de sétima à décima terceira rodada, ou seja, não são todos os contratos que foram firmados até hoje que tem a possibilidade de isenção, somente de sétima até a décima terceira rodada. Então, os contratos de primeira à sexta não têm essa possibilidade e os contratos de décima quarta em diante, até hoje, também não apresentam mais essa possibilidade de solicitação de isenção.

Aqui, a gente está apresentando um período, uma fase de um contrato de exploração e produção. A gente tem aqui a definição de blocos. Uma vez que teve a licitação, uma empresa ganhou essa licitação e ela assinou o contrato, inicia a fase de exploração. Então, você tem as atividades exploratórias propriamente ditas: aquisições sísmicas, processamento sísmico, definição do objetivo de um poço a ser perfurado, perfuração do poço. Perfurou o poço. E se foi realizada uma descoberta de hidrocarboneto, ela vai decidir se ela vai avaliar ou não a economicidade daquela descoberta. Uma vez que ela decidiu avaliar a economicidade daquela descoberta e ela entendeu que aquela descoberta é técnica e economicamente viável de ser produzida naquele momento do tempo, ela declara a comercialidade daquela jazida. Então, encerra a fase de exploração e tem início a fase de produção. Então, a fase de exploração tem compromisso de conteúdo local nos contratos. Toda a fase de exploração, sejam as atividades exploratórias propriamente ditas, como também as atividades de avaliação das descobertas realizadas. Então, declarada a comercialidade de uma jazida, tem início a fase de produção. Aí, deixa de ser um bloco exploratório e passa a ser um campo produtor. Obviamente, logo assim que se declara a comercialidade, você não tem ... você pertenceu um poço que avaliou aquela descoberta, você não tem todas as facilidades de produção necessárias para executar a produção e esgotar aquela jazida. Então, você tem o que a gente chama de atividades de desenvolvimento. Inicia a etapa de desenvolvimento da fase de produção. Essa etapa, o que que acontece? É o período no tempo em que a empresa está instalando todas as facilidades de produção que ela apresentou para a ANP e que a ANP aprovou em um plano de desenvolvimento. Então, ela vai perfurar todos os outros poços de desenvolvimento produtivos, os poços injetores, vai ter que instalar as linhas para interligar os poços, manifolds, submarines, enfim, as plataformas, no caso de uma produção marítima, quantas plataformas serão, qual será o tipo de plataforma, tudo isso ela está executando esse projeto durante a etapa de desenvolvimento. E é durante a etapa de desenvolvimento que são realizados os maiores despendos do projeto de exploração e produção. Terminado o desenvolvimento, ou seja, a partir daquele momento no tempo, a operadora somente vai realizar gastos de manutenção daquela instalação, daquelas facilidades de produção, a gente diz que iniciou a etapa de produção da fase de produção. Lá, no final, depois que já esgotaram as reservas do campo, se inicia a etapa de descomissionamento e abandono, porque você tem que tornar aquele meio onde foi produzido de acordo como como estava idealmente, como estava originalmente, antes da sua intervenção.

Como eu disse, para a fase de exploração, existe compromisso de conteúdo local para todas as atividades. Isso é diferente em relação à fase de produção. Para a fase de produção, somente existe compromisso de conteúdo local para a etapa de desenvolvimento. Ou seja, os custos operacionais de manutenção das facilidades de produção não têm compromisso de conteúdo local. Só têm compromisso de conteúdo local os investimentos necessários para instalação das facilidades de produção. Agora, quando é que começa a etapa de desenvolvimento? A etapa de desenvolvimento começa com a declaração de comercialidade, mas quando ela termina? Termina quando termina o desenvolvimento. Só que a gente observa que, de uma maneira geral, principalmente para algumas características de alguns campos, a operadora vai perfurando poços de desenvolvimento ao longo do tempo. Então, assim, a qualquer momento, dentro dos 27 anos da fase de produção que ela tem por contrato, ela pode perfurar poço que vai ser considerado poço de desenvolvimento. Então, por isso que é muito difícil estabelecer, cravar que terminou o período de apuração do compromisso de conteúdo local para os contratos que não possuem o marco temporal, que são os contratos, como eu falei, de primeira à décima rodada. Já os contratos de décima rodada, décima primeira rodada em diante, eles têm o marco temporal, ou seja, iniciou a produção daquele campo, todas as atividades de desenvolvimento realizadas até dez anos após essa data têm compromisso de conteúdo local. As atividades realizadas após esses dez anos não têm mais compromisso. E esses dez anos, na maioria dos contratos, são dez anos, mas, por exemplo, no primeiro contrato de partilha de produção foi utilizado um período de cinco anos; não de dez. E também no contrato da décima segunda rodada foi usado um período de cinco anos e não de dez. Então, a gente tem a décima primeira e a décima terceira em diante com dez anos. A primeira de partilha, e a décima segunda, com cinco. As demais de partilha, todas, também são com dez anos.

Como é que ocorre a comprovação, a certificação de conteúdo local, aqui no Brasil? Como eu disse, os contratos que exigem a certificação de conteúdo local são os contratos oriundos da sétima rodada de licitação para cá. Ou seja, de 2005 em diante. Para executar a certificação, qual foi o modelo adotado pela ANP? A ANP editou uma resolução que estabelece as regras para que a ANP, a Credite - é uma empresa como um organismo de certificação de conteúdo local - que é a Resolução 25, de 2016. O fornecedor, que é contratado por uma operadora para fornecer para ele algum bem ou serviço, o fornecedor, de modo geral, é ele que contrata o organismo de cer-

tificação que vai certificar o processo produtivo dele e vai emitir um certificado de conteúdo local dizendo qual o percentual de conteúdo local tem naquele bem ou naquele serviço ou naquele sistema, enfim. O fornecedor emite a nota fiscal para o operador e entrega também o certificado de conteúdo local juntamente com a nota fiscal. O operador, de posse desses documentos - notas fiscais e certificados de conteúdo local - ele vai elaborar o relatório que ele tem que enviar para a ANP para comprovar o cumprimento da obrigação dele.

Eu acho que esse ponto também aqui é muito importante para deixar claro o seguinte: as certificadoras, os organismos de certificação de conteúdo local no Brasil, que são as chamadas certificadoras, elas não executam o papel de fiscalizar se a operadoras cumprem ou não o compromisso de conteúdo local com a ANP. Elas simplesmente certificam que o percentual de conteúdo local é que tem um bem ou um serviço que um fornecedor está entregando para um operador. Quem faz a fiscalização do cumprimento da obrigação de conteúdo local que tem nos contratos de exploração e produção é a ANP, fiscalizando diretamente as operadoras. Agora, a ANP, também, como organismo de acreditação das certificadoras, também fiscaliza os organismos de certificação. Faz auditorias nesses organismos. Atualmente, nós temos 11 organismos de certificação acreditados pela ANP. A ANP mantém isso atualizado no site. A última atualização é de maio de 2021 e, desde 2009 até dezembro de 2019, foram emitidos mais de 127 mil certificados de conteúdo local. Aqui, a gente botou dezembro de 2019 porque, por conta da pandemia, a ANP prorrogou o prazo de envio pelas certificadoras dos relatórios trimestrais de certificação, que a gente recebe a cada trimestre. Então, assim, agora, em junho, nós vamos receber todos os certificados que foram emitidos em 2020, além, também, do primeiro trimestre de 2021. Também a ANP publicou um painel, em abril do ano passado, um painel dinâmico de certificação, onde a ANP tratou esse banco de dados, esses 127 mil certificados e publicou tanto o banco de dados bruto, não tratado, como banco de dados tratado e o painel de certificação. Nele podem ser encontradas uma série de informações no tempo e também valores de participação de determinados segmentos na indústria aqui no Brasil, quanto aquilo tem de conteúdo local, quanto não tem, quanto teve ao longo do tempo, se teve variação ou não. É um painel muito rico que eu recomendo que seja visitado.

Agora, em relação à evolução dos compromissos. Como eu já disse, aqui tem uma divisão toda ... todas aquelas divisões que eu falei no tempo estão mais ou menos estabelecidas aqui. A gente tem aqui o eixo do tempo, dos anos, de 99, 2000, basicamente a gente tinha uma rodada de licitação por ano, até o ano de 2008. Depois é que a gente teve um hiato aí de cinco anos sem rodadas. Depois, a gente teve uma no ano de 2013, uma em 2015, depois só em 2017 e voltou, novamente, a ser uma por ano, a partir disso.

O que a gente tinha da primeira até a quarta rodada, basicamente? O conteúdo local era uma livre oferta. Ele era um fator de BID, mas ele representava 5% da nota para que uma empresa ganhasse um bloco. Os compromissos eram globais e existiam incentivos e a comprovação do compromisso era uma declaração de primeira parte, ou seja, não era exigida a certificação. Para primeira e segunda rodadas, bastava que fosse emitida uma nota fiscal com CNPJ brasileiro para que fosse considerado 100% nacional. Depois é que isso foi aprimorando, como eu disse, para que a gente chegassem, a partir da sétima, na certificação e, aí, sim, tratando de maneira diferente aqueles que são diferentes e que se esforçaram mais para agregar conteúdo local nos seus bens e serviços. Na quinta e sexta rodadas, em 2003 e 2004, as ofertas passaram a ser limitadas entre máximos e mínimos, e aumentou o peso da participação de conteúdo local como fator de BID, como decisão para se ganhar um bloco ou não. Mas os compromissos ainda eram globais, passaram a existir algumas áreas de atividades e a comprovação ainda era uma declaração de origem. Na sétima rodada, em 2005, isso ficou, até a décima terceira rodada, em 2015, e nesse período também teve a primeira rodada de partilha, como também esse modelo foi adotado para o contrato da cessão onerosa, houve uma mudança, vamos dizer assim, mais drástica na política de conteúdo local. As ofertas passaram a ser limitadas - isso já estava desde a quinta rodada, entre máximos e mínimos - continuou sendo um fator de 40% para decisão do BID, da licitação. Agora, os compromissos mudaram muito a forma como eles se apresentavam. Antes, eram compromissos globais. Por exemplo, faz exploração, tem um compromisso de "x" por cento. Etapa de desenvolvimento tem um compromisso de "x" por cento. Agora, além de ter esses compromissos globais, por exemplo, fase de exploração tem um compromisso de "x" por cento e atividade e processamento sísmico têm um outro compromisso. E assim por diante. Isso também ocorreu na etapa de desenvolvimento. A certificação passou a ser de terceira parte. Passou a existir a figura da certificadora, mas foi aqui nesse período que a gente chegou com aquelas tabelas de conteúdo local com aqueles índices e subíndices.

Depois, em 2017, a política teve uma nova mudança. Os compromissos passaram a ser fixos, ou seja, eles passaram a ser fixos no edital. Ao participar da licitação e aderir ao edital estava-se concordando com aqueles compromissos fixos que estavam estabelecidos; não era mais um fator de BID, e os compromissos passaram a ser globais, mais parecidos com os compromissos lá do início do período ou macrogrupos - poucos macrogrupos - mas continuou uma certificação de terceira parte. Entendeu-se que esse foi um modelo que foi bom e que deveria continuar. Então, de modo geral, as exigências de conteúdo local foram elevadas e rígidas, foram mais elevadas e rígidas nos contratos entre a sétima e a décima terceira rodada, aí incluindo a primeira rodada de partilha e o contrato de cessão onerosa.

Agora, em relação à alteração dos compromissos, os pedidos de isenção etc. e tal. O que foi observado? Os percentuais mínimos que deveriam ser ofertados na licitação, entre a sétima e a décima terceira, já eram muito altos, e tinham uma estrutura extremamente 'internizada'. Depois, eu vou mostrar um exemplo aqui na apresentação. Os fornecedores apresentaram aumento de preços e atraso nas entregas de alguns produtos. Pelo lado das operadoras, eles passaram a calcular o que era melhor entre pagar a multa ou ter um possível atraso em relação àquele projeto. Teve uma auditoria do TCU, que iniciou em 2015. Inicialmente, ela era uma auditoria para verificar os pedidos de waivers que a ANP tinha recebido. Depois, ela se ampliou para ser uma auditoria da política de conteúdo local como um todo, e o TCU indicou a necessidade de revisão da política, porque ele detectou que existiam elevadas multas e pedidos de isenção e a política não estava cumprindo os seus objetivos. Em resposta a esse acórdão do TCU, foi publicado o Decreto 8736/16, em janeiro de 2016. Foi o decreto que criou o PEDEFOR, que era um comitê, eram dois comitês: um diretorio e um técnico, formado por alguns ministérios e alguns órgãos - a ANP também fazia parte - mas era Ministério da Fazenda; na época, Minas e Energia; Indústria e Comércio Exterior. A FINEP participava também e o BNDES. O PEDEFOR surgiu para tornar a política de conteúdo local mais voltada para aplicação de incentivos do que penalidade. Por conta dele, o PEDEFOR recomendou, em 2017, que o CNPA alterasse a política e essa recomendação foi concretizada na Resolução CNPA nº 7, de 2017, que alterou a política de conteúdo local a partir da décima quarta rodada, estabelecendo novos compromissos. Aí, o que que aconteceu? Como eu mostrei anteriormente - vou até voltar - a política de conteúdo local mudou aqui nesse ponto, em 2017, mas a gente viu que os contratos, principalmente de sétima à décima terceira, eles tinham compromissos que eram muito elevados. O compromisso mínimo do edital já era muito elevado, e elevou a uma infinidade de pedidos de isenção para que a ANP analisasse. Eram mais de 300 pedidos. A política mudou daqui para frente. Em tese, se entendeu que estava de acordo com o que a indústria era capaz de atender, a partir daquele momento. Mas e esses contratos que existiam até então? O que fazer com eles? Eles funcionavam com o mesmo problema, vamos dizer assim. Aí, saiu a Resolução do CNPA nº 1