



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 267 /COGEN/SEAE/MF

Brasília, 18 de SETEMBRO de 2017.

Assunto: Consulta Pública nº 20/2017, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que visa recolher subsídios para a edição de ato regulatório que disciplinará os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à isenção de cumprimento da obrigação de conteúdo local, bem como as regras gerais dos ajustes de percentual de conteúdo local comprometido e das transferências de excedente de conteúdo local, relativos aos contratos de concessão a partir da sétima até a décima terceira rodada de licitações, de cessão onerosa e da primeira rodada de partilha de produção dos blocos de exploração de petróleo e gás natural.

Acesso: Público.

1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Consulta Pública nº 20/2017, da ANP, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, nos termos de suas atribuições, definidas no art. 42, Anexo I do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.

2. A presente consulta pública trata da proposta de Resolução, que regula o procedimento de isenção, ajuste e transferência de excedente de conteúdo local, relativos aos contratos de concessão a partir da 7ª à 13ª rodada de licitações, de cessão onerosa e da 1ª rodada de partilha de produção, dos blocos de exploração de petróleo e gás natural.

2. Metodologia Proposta e Melhores Práticas Regulatórias

3. A identificação do problema, a justificativa para a alteração que se pretende implementar e a menção aos normativos legais que fundamentam a proposta foram objeto dos documentos que embasam a consulta pública em comento.

A A P

2.1. Considerações sobre a Política de Conteúdo Local vigente

4. A Política de Conteúdo Local (PCL) no setor de petróleo e gás natural consiste em uma política pública do governo federal, instituída com a finalidade de fortalecer a indústria nacional de bens e serviços da cadeia produtiva do setor. A PCL vem sendo adotada desde a primeira rodada de licitações de blocos exploratórios ocorrida em 1999. Entretanto, seus critérios, suas regras e sua complexidade passaram por evoluções ao longo das rodadas.

5. Do ponto de vista histórico das Rodadas de Licitações, é possível dividi-las em quatro blocos: (i) 1ª à 4ª rodada de licitação de blocos exploratórios; (ii) 5ª e 6ª rodadas de licitação de blocos exploratórios; (iii) 7ª à 13ª rodada, 1ª rodada de partilha e Cessão Onerosa e (iv) 14ª rodada de blocos exploratórios e 2ª e 3ª rodadas de partilha de produção.

6. No primeiro, referente às 1ª à 4ª rodada, a PCL foi introduzida como forma de incentivo para que as empresas se comprometessem a realizar compras locais, com a prerrogativa de aumentar a sua pontuação na licitação. Pelo fato de se caracterizar como uma adesão voluntária, não havia a previsão de multas por descumprimento dos compromissos inicialmente assumidos pelas empresas licitantes.

7. As 5ª e 6ª Rodadas caracterizam o segundo bloco, que por sua vez introduziu a obrigatoriedade de cumprimento de CL em níveis mínimos por subgrupos de atividades. A partir deste período foi prevista a aplicação de multas por descumprimento de CL.

8. A consolidação de procedimentos que aprofundaram as mudanças, entretanto, foi introduzida no terceiro bloco, constituído nas 7ª à 13ª rodada, 1ª rodada de partilha e Cessão Onerosa. Destacam-se dentre as principais alterações previstas a adoção de uma extensa tabela de exigências de CL por itens e subitens, convivendo com o compromisso por dispêndio total (global); a comprovação do cumprimento por certificação de CL; a previsão de mecanismo de isenção (*wavier*) e ajuste de compromisso de CL.

9. Desde a 1ª rodada o índice de CL era considerado um dos critérios de apuração de ofertas no momento da licitação. Com o aumento da complexidade no método de aferição do índice de CL por item e subitem a partir da 7ª rodada, a empresa licitante passou a ser obrigada a propor a nota de CL por meio de uma composição entre o percentual de CL ofertado para cada item e a estimativa da participação percentual, em termos de peso relativo, de quanto cada item representa no total do investimento do bloco.

10. Ao longo de sua implementação, a ANP verificou que a sistemática de aferição de CL por itens e subitens representava uma fonte de insegurança nos projetos de exploração de petróleo e gás natural, uma vez que a fixação desses índices ainda na fase pré-exploratória seria considerada prematura devido às incertezas geológicas da área a ser explorada, além de enrijecer a adoção de novas tecnologias e não acompanhar a dinâmica do mercado. Outrossim, estimulava o comportamento imprudente das empresas para ofertarem índices incompatíveis com a capacidade de atendimento da indústria local.

11. Além disso, a agência destaca que embora essa sistemática tivesse o viés positivo de incentivo à demanda de bens e serviços locais, a imposição de uma nova demanda sem a viabilização das condições de oferta trouxe consequências negativas ao setor. Neste contexto, ressalta que a inconsistência entre os compromissos assumidos e aquilo que se revela factível é refletido pelo elevado número de multas impostas pela fiscalização e pelo número de pedidos

de isenção de cumprimentos de CL. Entre 2011 e 2016, foram recolhidos mais de R\$ 380 milhões em multas aplicadas somente nas fiscalizações relativas à fase de exploração¹. Além disso, entre 2011 até a data de divulgação da nota técnica ANP 01/2017/CCL em 2017, 225 pedidos de isenção de cumprimento de compromissos de CL foram apresentados por diversos operadores à agência reguladora, sendo que a maior parte delas, segundo a ANP, ainda aguarda decisão.

12. De modo a reconhecer a configuração penalizadora da PCL ao concessionário nos modelos adotados para as rodadas anteriores, o CNPE estabeleceu, por meio da Resolução nº 7, de 2017, uma nova PCL para a 14ª rodada e replicada para a 2ª e 3ª rodada de Partilha de produção. Este modelo passou a adotar uma sistemática mais flexível, com a finalidade de proporcionar a necessária atração de novos investimentos para o país, além de facilitar a adaptação do compromisso a diferentes projetos e situações de mercado a ser vista como um estímulo à competitividade entre fornecedores. Este novo cenário pode ser referido como o quarto bloco da composição histórica apresentada.

13. Dentre as alterações previstas para flexibilizar a sistemática, substituiu-se a tabela de exigências de CL de itens e subitens por compromissos globais na fase de exploração e em macrogrupos na fase de desenvolvimento. Os índices instituídos foram calibrados com valores mais realistas à cadeia de fornecimento local. Diante da flexibilidade de escolha dos bens e serviços atribuídos ao concessionário, extinguiu-se o mecanismo de *waiver*.

2.2. Proposta de regulação da ANP

14. A presente consulta pública tem o objetivo de disciplinar os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à isenção de cumprimento da obrigação de CL, bem como as regras gerais dos ajustes de percentual de CL comprometido e das transferências de excedente de CL, relativos aos contratos de concessão a partir da 7ª até a 13ª rodada de licitações, de cessão onerosa e da 1ª rodada de partilha de produção dos blocos de exploração de petróleo e gás natural.

15. Ante o cenário de elevado número de pedidos de *waiver* pleiteados junto à ANP, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, por meio do Acórdão nº 3072/2016, dentre outras recomendações, que a agência reguladora normatizasse, com critérios claros e objetivos, o instrumento de isenção dos compromissos de CL.

16. Conforme previsto nos contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, a ANP pode autorizar a isenção do cumprimento de CL, em caráter excepcional, em função da inexistência de fornecedor, preços e prazos excessivos ou uso de nova tecnologia não existente no país. No entanto, a agência nunca definiu os limites do que seria considerado preço, prazo excessivo e nova tecnologia. Neste contexto, visando mitigar a insegurança jurídica gerada por falta de regulação sobre tais limites, a presente consulta propõe as regras gerais sobre o tema.

17. Outras previsões abordadas na minuta de resolução são os instrumentos de ajuste no percentual de CL, em relação a um determinado item ou subitem da tabela de compromissos,

¹ Nota Técnica ANP nº 06/2017. Proposta de adoção das novas diretrizes relativas ao Conteúdo Local nos contratos das Rodadas anteriores.

bem como da transferência de excedente da fase de exploração para a etapa de desenvolvimento da produção, ou de um módulo da etapa de desenvolvimento para o módulo subsequente. Na minuta há definição dos termos, de modo que haja entendimento da agência de que a análise para estes casos seja realizada de modo diferenciado.

18. Adicionalmente, a CP trata da proposta de aditivo contratual, facultado aos concessionários, para que seja adotada a cláusula de CL definida pela Resolução CNPE nº 7/2017 em substituição à cláusula de CL do contrato em questão. Cabe observar que a celebração do aditivo contratual não ensejará revisão das decisões administrativas transitadas em julgado nos processos de fiscalização de cumprimento do compromisso de CL na fase de exploração e de etapa ou módulo de desenvolvimento. Além disso, a celebração do aditivo extingue a possibilidade de *waiver*.

19. No entendimento da ANP, os percentuais de CL acatados pela Resolução CNPE nº 7/2017 para a 14ª rodada de concessão e para a 2ª e 3ª rodada de partilha, como sendo aqueles possíveis de serem realizados, conferem legitimidade à proposta de realização de aditamento, bem como oferecem critério objetivo e isonômico a ser adotado.

2.3. Da análise SEAE

20. A resolução citada possui 37 artigos tratando do processo de normatização dos critérios de isenção de cumprimento de CL (*waiver*), da transferência de percentuais de CL entre fases e do ajuste de índices de CL em decorrência de não cumprimento de determinados subitens. Essas cláusulas se aplicam aos concessionários que optarem por se manter no modelo vigente. Contudo, o artigo 34 da minuta de resolução versa sobre a possibilidade de migração dos atuais concessionários para o mesmo modelo aprovados pelo CNPE para a 14ª rodada. A análise abaixo está centrado neste último ponto.

21. As alterações propostas pela ANP representam uma evolução na PCL, visto que há reconhecimento de falhas na sistemática aplicada nas rodadas anteriores. A inserção do aditivo contratual que fixa percentuais de CL inferiores configura uma abordagem mais realista da demanda instituída com a oferta local.

22. A PCL deve ser considerada pela ótica da atração de investimentos no setor que agregue transferência de tecnologia e conhecimento. Em atividades com alta exposição ao risco e cadeias globalizadas, como o setor de petróleo e gás, uma regulação de conteúdo local equilibrada, como a definida pela Resolução CNPE nº 7/2017, torna-se um importante mecanismo indutor do desenvolvimento.

23. Isso posto, é importante considerar as especificidades de cada contrato. No caso do contrato da cessão onerosa, há, por exemplo, cláusula de revisão do contrato, que pode ter como resultado a renegociação do valor do contrato, do volume máximo, do prazo de vigência, e dos percentuais mínimos de conteúdo local. Dadas as peculiaridades desse contrato, caberia uma avaliação dos signatários do contrato quanto à conveniência, viabilidade e interesse público de adotar as novas regras.

3. Considerações Finais

24. Em síntese, esta Secretaria ratifica as propostas instituídas no âmbito da Consulta Pública nº 20/2017, ressalvadas as especificidades de cada contrato. No caso do contrato de cessão onerosa, deve-se observar à conveniência, viabilidade, e interesse público de adotar as novas regras.


À consideração superior.


NATÁLIA SEYKO INOCENCIO AOYAMA
Chefe de Divisão


ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA LOYO
Coordenador


GUSTAVO GONCALVES MANFRIM
Coordenador-Geral de Energia, Petróleo e Gás Natural

De acordo.


ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

