



ASSUNTO: Revisão da Resolução ANP nº 36, de 13 de novembro de 2007, que define os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Esta Nota Técnica tem por escopo dissertar acerca das propostas de alterações da Resolução ANP nº 36, de 13 de novembro de 2007, e apresentar explicações relativas às essas mudanças.

1.2 Considerando a experiência vivenciada pela CCL nesses quatros anos após a publicação e entrada em vigor da Resolução ANP nº 36/2007, obtidas através da utilização intensa da Cartilha de Conteúdo Local, da emissão de trinta e um informes e uma nota técnica, esclarecedores do processo de certificação de conteúdo local, publicados no site da ANP, da realização de fóruns de discussão de certificação de conteúdo local, tornou-se necessária a revisão da referida resolução de forma a tornar mais claros alguns dispositivos previstos, aprimorando a regulamentação para a atividade de certificação de Conteúdo Local.

1.3 Diante disso, esta Coordenadoria elaborou uma minuta de resolução em substituição à Resolução ANP nº 36/2007, contemplando definições, abrangência da certificação de conteúdo local, procedimentos para execução das atividades de certificação de conteúdo local, métodos e critérios para cálculo do conteúdo local de bens, materiais e serviços, mais descritiva e detalhada, com objetivo de orientar os agentes regulados, certificadoras, e também o setor produtivo, minimizando as subjetividades e lacunas de interpretação da atual resolução, principalmente, quanto aos aspectos de definição, abrangência e objetivos do processo de certificação de conteúdo local.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 A partir da sétima rodada de licitações, passou a ser obrigatória aos concessionários a realização de valores mínimos de aquisição de conteúdo local, por itens e subitens, para as fases de exploração e desenvolvimento da produção. Estes valores passaram posteriormente a compor a Cláusula 20ª dos Contratos de Concessão.

2.2 Foi então definido na Cláusula 20ª dos Contratos de Concessão, a partir da sétima rodada de licitações, que a ANP implantaria um sistema de certificação do Conteúdo Local com base na metodologia estabelecida na “Cartilha de Conteúdo Local”, e que a comprovação dos investimentos em conteúdo local fosse realizada por meio da apresentação de certificados emitidos por entidades devidamente credenciadas pela ANP.

2.3 Em 16/11/2007, a ANP publicou no D.O.U. as resoluções de números 36 e 39, de 13.11.2007, que definiram critérios e procedimentos para a execução das atividades de Certificação do Conteúdo Local, e a periodicidade, a formatação e o conteúdo dos relatórios de investimentos locais realizados nas atividades de exploração e desenvolvimento da produção. Esta metodologia continua vigente.



2.4 Na sétima e oitava rodadas de licitação a Cartilha de Conteúdo Local foi parte integrante do Contrato de Concessão, tendo passado, a partir da nona rodada de licitações, a fazer parte da Resolução da ANP, com objetivo de facilitar futuras melhorias.

2.5 Com a entrada em vigor do sistema de certificação após 11/09/2008, composto pelos Regulamentos ANP nº 6, 7, 8 e 9/2007, e com o concomitante início da aplicação da metodologia de certificação de conteúdo local, estabelecida pela Cartilha de Conteúdo Local, constatou-se a ocorrência de situações contempladas nestes regulamentos as quais necessitavam de maior clareza e objetividade. Neste sentido, a Coordenadoria de Conteúdo Local formulou, e publicou, quatorze informes durante o ano de 2009 a fim de esclarecer ao mercado a visão da ANP sobre lacunas de aplicação da metodologia ou situações passíveis de interpretações. Posteriormente os informes foram consolidados num documento único, a Nota Técnica CCL nº 12/2009, publicada em dezembro de 2009, e revista em dezembro de 2010.

2.6 Ao todo, até hoje, trinta e dois informes, e uma nota técnica, Nota Técnica CCL nº 12/2009, foram publicados no site da ANP. Dessa forma, esta Coordenadoria, vem mantendo seu compromisso com a política de transparência local junto aos agentes do mercado de petróleo e gás, em assuntos relacionados à certificação de conteúdo local.

2.7 Além das orientações dadas através de informes e nota técnica, foi criado o endereço virtual certificadoras@anp.gov.br, onde a CCL recebe diversas demandas de Certificadoras credenciadas, para esclarecimentos das regras estabelecidas no processo de certificação de conteúdo local.

2.8 Como motivação para entender a percepção de todos os agentes que compõem a cadeia, desde concessionários até seus fornecedores, a cerca das regras de certificação de conteúdo local, durante os anos de 2010 e 2011, foram realizados encontros específicos para discussão do tema, entre a ANP e associações ligadas a indústrias e concessionários, chamados "Fórum Permanente sobre Certificação de Conteúdo Local".

2.9 Desde a vigência da regulamentação de certificação de conteúdo local, a Coordenadoria de Conteúdo Local recebeu correspondências de entidades, representantes de classe, e de concessionários, com sugestões de melhorias nas regras estabelecidas, com destaque para a solicitação da inclusão de bens fabricados no Brasil sob o regime do REPETRO, como bens passíveis de certificação, o que a legislação vigente não permite.

2.10 Da análise de todas as demandas por esclarecimentos de regras de conteúdo local, e toda a experiência adquirida por esta Coordenadoria, destacam-se os seguintes problemas de entendimento de todos os agentes usuários destas regras:

- Dúvidas frequentes sobre as regras de certificação;
- Dúvidas sobre a abrangência da certificação;
- Dúvidas sobre como definir/classificar o objeto de certificação;
- Detalhes de operações não previstas nas regras. Ex.: certificação de aquisição de dados não exclusivos, certificação própria (concessionárias), certificação de embarcações já construídas, etc;
- Não inclusão de bens sob o regime do REPETRO nas regras de certificação.



2.11 Decorrente da análise dos principais problemas identificados com o texto da regulamentação vigente, a CCL, propõe sua revisão, visando alcançar os principais objetivos destacados:

- Definição clara dos objetos passíveis de certificação e a metodologia de cálculo aplicável aos mesmos;
- Detalhamento das definições da Cartilha de Conteúdo Local;
- Organização lógica dos procedimentos de certificação;
- Inclusão das regras definidas em informes e notas técnicas publicados, e que ainda tenham aplicabilidade;
- Inclusão de especificidades operacionais e casos omissos de relevância;
- Minimização ou eliminação de dúvidas conceituais das regras de certificação, através de textos mais detalhados, com maior potencial de assimilação por todos envolvidos no processo.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

3.1 São diretrizes das atividades da ANP, conforme Lei nº 9.478/1997:

“Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: ...

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;”

3.2 Introdução do Sistema de Certificação para comprovação de compromissos de conteúdo local na Cláusula 20ª dos Contratos de Concessão assinados a partir da sétima rodada de licitações.

3.3 Resoluções ANP nº 36/2007, de 13/11/2007.

4. INFORMAÇÕES TÉCNICAS

4.1 As informações técnicas acerca do tema constam na minuta de resolução e seus anexos que serão submetidos à consulta e posterior audiência pública.

5. INFORMAÇÕES RELEVANTES

5.1 Resolução

Os principais aspectos propostos pela CCL na minuta da resolução para definição dos critérios e dos procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local, além de outros pontos relevantes, estão a seguir descritos:



5.1.1 Corpo da Resolução

Abranger as regras da resolução para os Contratos de Cessão Onerosa uma vez que estes seguem os mesmos princípios da política de Conteúdo Local estabelecidos para os Contratos de Concessão.

5.1.2. Organização

Os tópicos do regulamento foram reorganizados de forma a transmitir um conceito coordenado e lógico dos procedimentos de certificação de conteúdo local.

5.1.3. Definições

As definições que não encontravam aplicação no Regulamento, e/ou se aplicavam exclusivamente a outras resoluções relacionadas a conteúdo local, ou seus anexos, ou mesmo a Cartilha de Conteúdo Local, foram excluídas na proposta de revisão. Exemplos de definições excluídas: “Advertência”; “Aferição”; “Cadastramento”; “Conteúdo Local de Bens (CLb)”; “Credenciamento”, “Descredenciamento”; “Escopo Credenciado”, “Extensão do Credenciamento”, entre outras.

Em contrapartida, foram identificadas definições que precisavam ser incluídas, ou terem seus textos melhor detalhados, por estes serem citados em diversos parágrafos do regulamento, sem a devida definição. É o caso de:

- a) “Bem” – a citação deste termo aparece diversas vezes no regulamento, mas não há no texto atual qualquer definição. Somente a Cartilha de Conteúdo Local apresentava uma definição simplista que associava o termo a máquinas e equipamentos. Entretanto, os compromissos contratuais de conteúdo local estabelecidos nos “Planos de Aquisição de Bens e Serviços” das tabelas de ofertas, apresentam alguns bens que não se enquadram na classificação de equipamentos ou máquinas, como por exemplo, filtros e proteção catódica, mas que requerem certificação para apropriação de conteúdo local. Sendo assim, foi incluída a definição de Bens no regulamento, adicionando ao conceito de máquinas e equipamentos, todos os itens e subitens de compromissos contratuais.

Por entender que o modo de construção, e contratação, de sondas terrestres e embarcações de apoio não se adéqua à metodologia de cálculo de conteúdo local de Sistema, foram adicionados estes equipamentos explicitamente na definição de Bem.

- b) “Conjunto” – quando da aplicação das regras estabelecidas pela Resolução ANP nº 36/2007, verificou-se que para os contratos que abrangiam a contratação simultânea de bens e serviços, a Cartilha de Conteúdo Local não fazia previsão de metodologia de cálculo de conteúdo local. Por similaridade adotou-se a metodologia definida para Subsistema, sendo esta orientação feita através de procedimentos estabelecidos na Nota Técnica nº 12.

Sendo assim, se fez necessária a criação de uma nova definição, com nomenclatura diferente, com metodologia apropriada, para os contratos que abrangem a contratação de bens, incluindo a forma de aluguel, e prestação de serviços operacionais, sendo então proposta nesta revisão a criação do conceito de “Conjunto”.



- c) “Consumíveis” – muitos produtos são passíveis de apropriação de seus custos pela Resolução ANP nº 39/2007, como por exemplo, fluidos de perfuração, sem, contudo, estarem definidos no regulamento. A nova definição abrange os produtos que se enquadram nestes casos.
- d) “Embarcações de Apoio” – com objetivo de não permitir erros de interpretação na definição de quais embarcações utilizadas nas operações de exploração e desenvolvimento da produção seriam consideradas embarcações para fins de certificação de conteúdo local, foi criada uma lista descritiva.
- e) “Material” – os produtos classificados como consumíveis estavam definidos na resolução, mas não se enquadravam em nenhuma classificação passível de certificação na Cartilha. Por ser a que mais se aproxima, inclui-se nesta revisão o conceito de Consumíveis na definição de Material.

Outro ponto na definição de Material da resolução vigente era sua generalidade, principalmente pela presença da expressão “etc”, que gerou distorções nas interpretações de certificadoras e concessionárias. Para a correção deste problema, a definição de Material foi mais bem detalhada e definida.

- f) “Serviços de MDO” – por ser o termo “serviços” um conceito genérico, ser de uso abrangente e ter um significado próprio, já difundido no ambiente operacional, foi criada uma nomenclatura e definição específica, e mais detalhada, para os procedimentos de certificação de conteúdo local, também explicitando sua diferença em relação a definição de “Conjunto”.
- g) “Sistema” – verificou-se que, apesar de haver na resolução vigente uma definição descritiva do conceito de sistema, esta era uma definição de rol restritivo, na medida em que exemplifica o tipo de estruturas aceitas nesta classificação. Para que dirimir dúvidas de interpretação, indica-se a diretamente as estruturas que devem ser classificadas como Sistemas para efeitos de cálculo de conteúdo local.
- h) “Sistema para uso temporal” – similarmente a Bem para uso temporal, sistemas, como plataformas, sondas, unidades de produção, são utilizadas mediante contratos de aluguel, afretamento, ou operações afins, sem, contudo, haver previsão clara de metodologia de cálculo de conteúdo local. Na revisão foi incluída esta definição e correspondente metodologia na Cartilha de Conteúdo Local.
- i) Conforme consta da Nota Técnica nº 12/2009, disponível no site ANP, foi incluída uma lista de equipamentos e máquinas, classificados neste documento como Bens de uso não exclusivo da indústria do petróleo, ou seja, bens cuja participação nesta indústria não seja relevante.

A metodologia de certificação de conteúdo local é uma das ferramentas de acompanhamento do investimento e desenvolvimento da indústria do petróleo e gás natural, e definir a abrangência da certificação, significa delimitar os produtos e serviços que serão avaliados detalhadamente neste processo.

A justificativa para a criação da citada lista já foi destacada em outros documentos, como a Nota Técnica nº 11/2009, e baseia-se no fato de que o controle de tais itens através da certificação gera um dispêndio de dinheiro e pessoal, tanto no agente regulado, quanto no



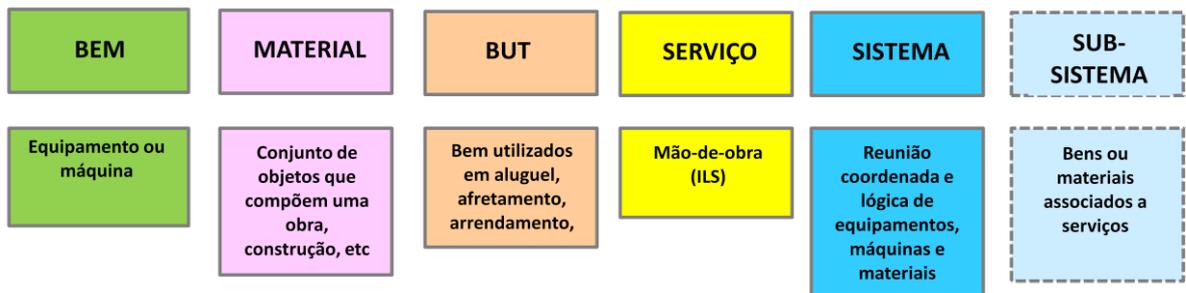
agente regulador, que não apresentam contrapartida em termos de ganho de percentual de conteúdo local, nem tampouco, nas atividades de relevância para a indústria do petróleo e gás natural, princípio fundamental da política de conteúdo local.

Cabe mencionar que a não classificação dos produtos listados como Bem ou Material não impede a alocação das respectivas prestações serviços, conforme prevê o artigo 35 da minuta de Resolução.

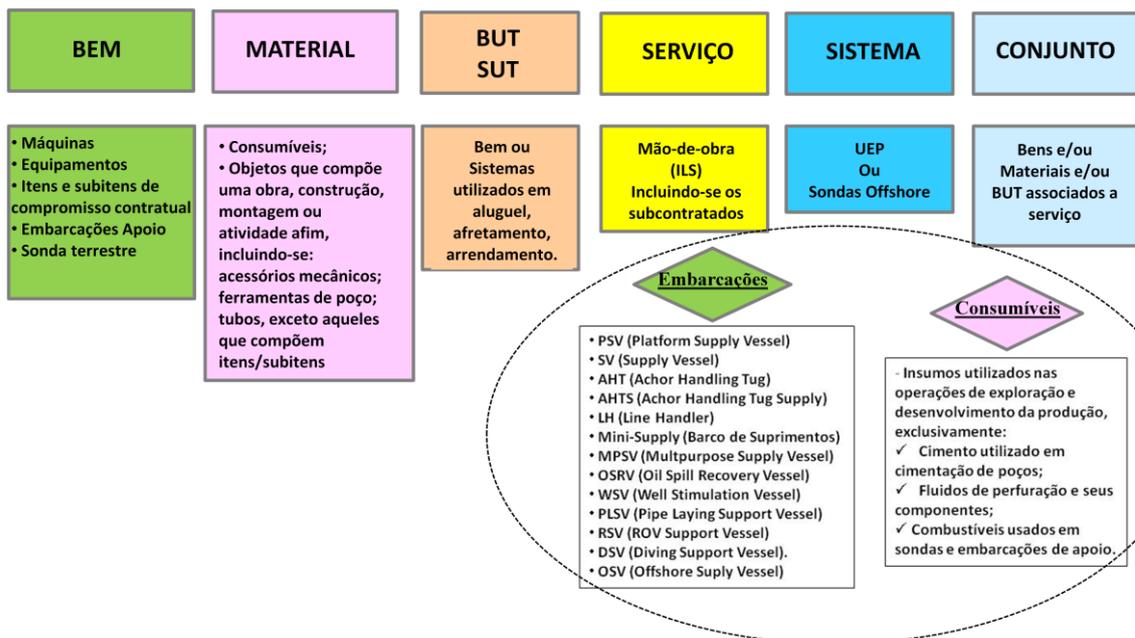
A que se destacar que as alterações previstas neste item Definição, visam o aperfeiçoamento da regulação, e não impactam a política de conteúdo local, preservando uma das premissas de todo o processo, que é o emprego da metodologia de certificação.

A seguir apresentamos um resumo comparativo esquemático entre o que se define como objeto de certificação na regulamentação vigente e o que se propõe na revisão da resolução, baseado nas justificativas anteriormente apresentadas:

DEFINIÇÃO DA REGULAÇÃO VIGENTE



DEFINIÇÃO PROPOSTA NA REVISÃO DA REGULAÇÃO





5.1.4. Abrangência e Procedimentos

Visando eliminar as dúvidas frequentes, e recorrentes, com relação à abrangência da certificação – como definir/classificar um objeto de certificação –, e obter uma organização lógica dos procedimentos, foi incluído na resolução o tópico “Abrangência”, e feita uma reorganização do tópico “Procedimentos”, numa conjunção de regras já detalhadas nos informes e na Nota Técnica nº 12/2009, e de novos itens formados a partir da experiência de dúvidas levantadas por certificadoras, concessionárias e fornecedores pelo uso das regras atuais de certificação de conteúdo local.

Sendo assim, foi feito nesta revisão um extenso detalhamento de regras de abrangência e procedimentos de certificação de conteúdo local de forma a esclarecer as lacunas de aplicação da metodologia, ou situações passíveis de interpretações diversas, buscando uma explícita relação da abrangência da certificação com as definições da Resolução ANP nº 39/2007, e buscando foco no objetivo de desenvolvimento local de bens e serviços representativos na indústria do petróleo e gás natural.

5.2. Cartilha de Conteúdo Local

A Cartilha de Conteúdo local é o documento que define os métodos e critérios para o cálculo do conteúdo local de produtos e serviços passíveis de certificação.

Uma vez que são feitas alterações nos procedimentos de certificação de conteúdo local, se faz necessária a adequação dos procedimentos estabelecidos na Cartilha, a fim de alcançar os resultados esperados com a revisão da resolução.

Mais uma vez destaca-se que tais adequações mantêm as premissas da metodologia de certificação, e somente são instrumentos de aperfeiçoamento da regulamentação.

5.2.1 Glossário

No glossário foram incluídas as definições de acordo com o texto proposto para as definições constantes da resolução.

5.2.2 Critérios, instruções e fórmula para apuração de conteúdo local de Bens

Atualmente, apesar de haver previsão contratual, e no regulamento da Resolução ANP nº 36/2007, para os casos de certificação antecipada de Bens, não há apontamento de critérios de apuração de conteúdo local para estes casos. Desta forma, a nova redação visa definir claramente tais critérios.

5.2.3 Critérios, instruções e fórmula para apuração de conteúdo local de Bens e Sistemas para uso temporal

Os concessionários frequentemente utilizam o regime Repetro, regime aduaneiro especial de exportação de bens destinados à pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural, em suas concessões para obtenção de benefícios fiscais, que objetivam desonerar a aquisição temporária de bens para o setor petrolífero, em pro de seu desenvolvimento, bem como possibilitar aos concessionários a aquisição de determinados bens de empresas nacionais, em condições de igualdade com os competidores estrangeiros. Esta transação consiste na exportação ficta de um bem construído no país, com posterior retorno na modalidade de admissão temporária, passando o Bem, ou Sistema, a pertencer a uma empresa estrangeira, que posteriormente fará o afretamento deste a uma concessionária.



Pela redação da regulamentação vigente, essa prestação de serviço por uma empresa estrangeira tem conteúdo local nulo, ainda que o Bem, ou Sistema tenha sido construído no Brasil.

A revisão deste item visa possibilitar a apropriação de conteúdo local de um Bem, ou Sistema, construído no Brasil sob o regime do Repetro, independente da forma de contratação posterior da prestação de serviço de afretamento, arrendamento, ou atividade afim.

5.2.4 Critérios, instruções e fórmula para apuração de conteúdo local de Sistemas.

Mesma justificativa do item anterior 5.2.3.

5.2.5 Critérios, instruções e fórmula para apuração de conteúdo local de Conjuntos.

Foram criados critérios específicos para os contratos de prestação de serviço que envolvam mão de obra associada a utilização de bens e/ou materiais, baseados nas fórmulas atuais de cálculo de conteúdo local, existentes na cartilha de Conteúdo local, com as devidas adequações a este tipo de contratação de serviços.

5.2.6 Critérios, instruções e fórmula para apuração de conteúdo local de Materiais.

Informações obtidas dos Relatórios Trimestrais de Certificação – RTC, enviados pelas certificadoras credenciadas pela ANP, mostram que as certificações de materiais referem-se em sua totalidade a itens de baixa complexidade construtiva, e de baixo valor agregado em termos de tecnologia associada. Muitos produtos químicos certificados não são aqueles apontados na Resolução ANP nº 39/2007, como os fluidos de perfuração, cimentos para cimentação, mas seus subprodutos químicos.

São exemplos de materiais certificados:

- a) Acessórios e diversos: niples, acoplamentos, hastes, flanges, adaptadores, anéis, camisas, tubos, juntas selantes, juntas de expansão, reduções, luvas, colares, conexões, correias, curvas, joelhos, selos, tampões, uniões, tubos de aço, chapas de aço, grades, entre outros;
- b) Consumíveis: ácido cítrico, aguarrás, dispersantes, redutores químicos, removedores, areia, bentonita, bissulfito de sódio, carbonato de cálcio, bicarbonatos, aceleradores de pega, cal hidratada, tinta epóxi, poliuretano, inibidores, desengraxantes, cimento classe G, cimento para construção civil, lubrificantes, combustíveis, entre outros.

As regras atuais contidas na Cartilha de Conteúdo Local não estabelecem procedimentos próprios para cálculo de percentual de conteúdo local de Materiais. Nos procedimentos definidos para Bens, cita-se que estes se aplicam também aos Materiais.

O procedimento estabelecido para Bens, definidos como equipamentos e máquinas, estabelece a obrigatoriedade da decomposição destes em componentes, e da verificação da procedência e custos de cada um destes para o cálculo de conteúdo local. Quando se estabelece que esta metodologia possa ser usada para o cálculo de conteúdo local de Materiais, se está equiparando construtivamente produtos químicos, acessórios, chapas e tubos de aço, por exemplo, a equipamentos e máquinas.



Decompor uma chapa de aço significa verificar detalhes de elementos minerais como minério de manganês, minério de ferro. Decompor um tubo de aço significa verificar detalhes de ligas metálicas. Decompor produtos químicos significa verificar detalhes de substâncias químicas.

Os exemplos expostos no parágrafo anterior demonstram que aplicar os procedimentos estabelecidos para Bens no cálculo de conteúdo local de Materiais não é o mais adequado, uma vez que com este processo estariam sendo controladas detalhadamente matérias-primas e substâncias utilizadas em diversas outras indústrias, como por exemplo, civil, farmacêutica, de alimentos, de polímeros, entre outras, que em termos do desenvolvimento de mercado desses produtos, possuem maior relevância, que a indústria do petróleo, e sua política de conteúdo local, e outras matérias-primas que fogem a competência da regulação, como os casos dos minérios.

Aperfeiçoando e adequando a regulação às especificidades dos produtos classificados como Materiais, porém preservando a aplicação da metodologia de certificação para os itens adquiridos diretamente pelos concessionários, propõe-se a criação de metodologia de cálculo de percentual de conteúdo local específica para Materiais nesta revisão.

5.2.7 Passo a passo do cálculo do conteúdo local e modelos de “Planilhas de Conteúdo Local”

Modelos, instruções e procedimentos de preenchimento das planilhas de cálculo do percentual de conteúdo local a serem utilizadas como ferramentas para emissão dos certificados de conteúdo local não impactam a regra regulatória, e são documentos passíveis de adequações, não havendo aplicabilidade de permanecerem como anexo à resolução, sendo suficiente haver no texto desta, referência a disponibilidade destes documentos no sítio da ANP.

6. CONCLUSÃO

6.1 As proposições tratadas na minuta de resolução buscam aprimorar a regulação da certificação de conteúdo local obtidas através da utilização intensa da Cartilha de Conteúdo Local e aplicação das regras de certificação. Ademais, deve-se enfatizar que esta minuta de resolução traz de forma clara e precisa as informações necessárias ao processo de certificação de conteúdo local.

Responsável pela Elaboração da Nota Técnica:

Michelle Maximiano Steenhagen – Chefe Substituta da Coordenadoria de Conteúdo Local