

CONSULTA PÚBLICA MME 134/2022

Contribuições para Minuta de Portaria Normativa Complementar Decreto nº 10.946/2022 – Cessão de Uso Onerosa para Exploração de Central Geradora de Energia Elétrica Offshore

1. Sobre a Keppel Offshore & Marine (KOM)

A Keppel Offshore & Marine (KOM) é uma das maiores empresas com atuação marítima e *offshore* no mundo, possuindo uma robusta rede de vinte estaleiros ao redor do globo. Trata-se de empresa integrante do grupo Keppel, multinacional fundada em Singapura com atuação em mais de trinta países.

A KOM é forte competidora no mercado internacional em parcerias e soluções nas atividades da indústria de óleo e gás natural, detendo expertise construída ao longo de décadas, com liderança tecnológica e previsões comerciais bem-aproveitadas.

Objetivando desenvolver a estratégia “*Near Market, Near Customer*”, já implementada com sucesso em outros países, o grupo Keppel instituiu a Keppel FELS Brasil em 2000, com sede no Rio de Janeiro, para instalar e operar o estaleiro BrasFELS, na cidade de Angra dos Reis/RJ.

Com ampla expertise nas atividades de construção, conversão, melhoramento e reparos, os projetos da BrasFELS alcançam Unidades de Produção Flutuantes (FPU), Unidades Flutuantes de Armazenamento e Transferência (FPSO), navios de perfuração, plataformas semissubmersíveis de perfuração, navios para abastecimento de plataformas (PSV) e embarcações rebocadoras, de manuseio de âncoras e de transporte de suprimentos (AHTS). Mediante o contínuo aperfeiçoamento de suas capacidades e de sua infraestrutura, a BrasFELS cresceu e é reconhecida como o empreendimento marítimo e offshore mais bem estabelecido da América Latina.

No ano 2012, o grupo Keppel ampliou seus investimentos no Brasil com a criação da Keppel Singmarine Brasil, possuindo, no pico de suas instalações, um total de 15.000 funcionários em território nacional.

Em paralelo com a visão e a missão da empresa de desenvolver soluções sustentáveis para seus clientes, há forte interesse e preocupação em termos de compromissos de transição energética, razão pela qual o grupo vem se especializando em diversos projetos ligados ao setor de geração eólica offshore, constituindo-se como pioneiro na construção de *Wind Tower Installation Vessels*, assim como subestações offshore.

Nesse quadro, a KOM vem agradecer a possibilidade de participação na presente Consulta Pública, endereçando sugestão voltada ao amadurecimento da indústria brasileira marítima e *offshore*, conforme abaixo detalhado.

2. Contribuição à CP MME 134/2022

A KOM vem contribuir com sugestão de medida voltada ao desenvolvimento de uma cadeia produtiva nacional para a nova indústria de energia elétrica *offshore*, especialmente de geração eólio-elétrica em ambiente marítimo – a instituição de política de conteúdo local na construção e operação de empreendimentos de geração *offshore*. Trata-se de franca

oportunidade para o Brasil constituir fábricas em território nacional, com mão-de-obra local e arrecadação de tributos para o país. A medida permitirá que o Brasil passe a integrar o rol de países que contam com indústrias voltadas à instalação e à operação e manutenção de empreendimentos de geração elétrica *offshore*, competindo internacionalmente em mercados globais.

A política de conteúdo local já foi utilizada anteriormente em políticas públicas nacionais voltadas ao desenvolvimento da indústria de infraestrutura brasileira, com excelentes resultados. No setor elétrico, especificamente, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pela Lei 10.438/2002, previu a necessidade de conteúdo local para a instalação dos parques beneficiados, o que rendeu ao país a criação e o fortalecimento da indústria relacionada à construção e operação de usinas eólicas *onshore*, parques termelétricos a biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs).

O art. 3º da Lei 10.438/2002 previu percentuais mínimos de conteúdo local (denominado, na mencionada legislação, como “grau” ou “índice de nacionalização”) para cada uma das fases de desenvolvimento do Programa. Conforme o inciso I, *f*, do dispositivo, na primeira etapa, o índice de nacionalização dos equipamentos e serviços deveria ser de, no mínimo, 60% em valor e, na segunda etapa, de, no mínimo, 90% em valor, para cada empreendimento. O §4º do artigo, ainda, reforça que somente poderão participar da chamada pública de adesão ao Proinfa os produtores que demonstrarem o grau de nacionalização correspondente a cada etapa.

O Decreto 5.025/2004, que disciplinou a 1ª etapa do Programa, ratificou em seu art. 9º, I, que os projetos deveriam contar com índice de nacionalização dos equipamentos e serviços de no mínimo 60% em valor (ou seja, 60% do investimento realizado no projeto deveria ocorrer em equipamentos e serviços produzidos no Brasil). Ademais, previu que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) deveria fiscalizar o cumprimento dos percentuais de conteúdo local, na forma do seu art. 19.

Especialmente no que diz respeito à fonte eólica, o Proinfa foi considerado extremamente bem-sucedido, após diversas outras tentativas estatais de desenvolvimento da indústria eólica no país que fracassaram (a exemplo do Proeólica, em 2001). O Proinfa obteve aumento significativo da potência instalada da referida fonte (de 22 MW em 2002 para 931 MW em 2010) e permitiu o desenvolvimento da cadeia produtiva brasileira para atendimento a essa indústria, com o estabelecimento de nove empresas de montagem de turbinas eólicas¹.

Atualmente, a capacidade instalada eólio-elétrica nacional é de 22,7 GW, equivalente a 12,16% da matriz elétrica do Brasil. A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) já manifestou que, com a produção em escala propiciada pela política de conteúdo local, houve o consequente estabelecimento da cadeia produtiva voltada à indústria eólio-elétrica, o que conduziu à queda dos custos de geração e dos custos de investimento nos parques eólicos e na fabricação de aerogeradores nacionais. De acordo com dados da EPE (2016), o custo médio de equipamentos

¹ WEG, GE, Alstom, Gamesa, Acciona, Vestas, Suzlon, Siemens e Impsa. Antes do Proinfa, apenas a Wobben/Enercon já se encontrava no Brasil. A Suzlon deixou o mercado brasileiro em 2017 por não se enquadrar nas exigências de Conteúdo Local do BNDES, e a Impsa entrou em processo de falência em 2014. Vide <https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso14-PoliticaConteudoLocalIncentivosFinanceirosEnergiaEolica.pdf> e <https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2021/02/Brazil-Policy-Paper-Energy-Transition-in-the-Power-Sector-portugues.pdf>.

eólicos foi reduzido de R\$ 4.800/MW para cerca de R\$ 3.500/MW entre 2009 e 2015, o que ocasionou a diminuição do preço da energia proveniente dessa fonte nos anos subsequentes.

Estudo de maio de 2013, desenvolvido pela organização suíça ICTSD (*International Centre for Trade and Sustainable Development*)², avaliou o impacto da política de conteúdo local na implantação de parques de geração de energia renovável. Ainda que a referida análise aponte para algumas controvérsias relacionadas à adoção de políticas de conteúdo local, em sua conclusão, evidenciou que a instituição de política de conteúdo local é uma ferramenta para a redução de custos em indústrias em desenvolvimento (*infant industries*), mediante o uso do método de “*learning-by-doing*” (aprendizado pela prática). Por um outro ponto de vista, o estudo recomendou que o percentual exigido de conteúdo local não seja excessivamente restritivo e esteja associado a benefícios de aprendizagem, pois a necessidade de conhecimento sobre o estado da arte da tecnologia aumenta a efetividade da política de conteúdo local. Ao fim, trouxe que se, por um lado, a instituição de política de conteúdo local pode criar custos no curto prazo para a indústria e majorar o preço da energia ao consumidor final, por outro lado, no médio prazo, o desenvolvimento de novas tecnologias e o crescimento da competição internacional devem contribuir para a redução desses custos iniciais.

Em resumo, ainda que possam decorrer críticas à instituição de requisitos de conteúdo local, a presença de tal política pode permitir e/ou facilitar o desenvolvimento de cadeia produtiva nacional nas indústrias de infraestrutura, levando o país a se inserir entre os desenvolvedores de tecnologia e competidores internacionais da indústria. Não só países em desenvolvimento adotam essa estratégia, que vem sendo observada em países como China, Japão, EUA, Canadá, Espanha, Croácia, França, Índia e África do Sul³, uma vez que permite que o governo combine diversos objetivos relativos a política industrial, geração de empregos, desenvolvimento tecnológico, entre outros.

A energia eólio-elétrica gerada em ambiente *offshore*, diferentemente da indústria *onshore*, beneficiada pelo Proinfa, necessita do desenvolvimento da indústria naval, pois é impossível seu fortalecimento sem o avanço dos portos, estaleiros e correlatos. A indústria naval brasileira já viveu momentos de maior pujança, acelerada por políticas de conteúdo local, especialmente para atender ao setor de óleo e gás. Atualmente, contudo, após a redução dos níveis de requisitos de conteúdo local aplicáveis a essas indústrias, houve impacto sobre o desenvolvimento de projetos e parcerias, percebido com a sensível diminuição de contratos de compra e venda de equipamentos e serviços.

De acordo com avaliação do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval), os estaleiros nacionais e a indústria fornecedora brasileira vêm sofrendo perdas de mercado para, principalmente, os estaleiros asiáticos, devido às atuais regras de conteúdo local vigente no Brasil. Assim, a demanda potencial para construção de plataformas e navios destinadas ao setor brasileiro de petróleo e gás até 2027 é de investimentos da ordem de US\$ 81,6 bilhões, mas sem grande participação do setor produtivo e industrial brasileiro. Ainda segundo o Sindicato, o período em que houve fortalecimento da indústria naval nacional foi sustentado por política de conteúdo local no setor de óleo e gás, o

² Local Content Requirements and the Renewable Energy Industry - A Good Match? ICTSD, Maio de 2013. Disponível em https://unctad.org/system/files/non-official-document/DITC_TED_13062013_Study_ICTSD.pdf

³ Idem.

que levou a 82.500 empregos em 2014 nos estaleiros nacionais e a construção de 250 embarcações *offshore* entre 2004 e 2014.

A política de conteúdo local na indústria do petróleo advém dos contratos de concessão das rodadas de licitação. Essa política resultou em uma retomada da indústria naval e da promoção de vagas de emprego no setor graças a cláusulas que estabeleciam que 40% dos bens e serviços adquiridos para atividade de exploração e produção no Brasil deveriam ser de origem nacional. A fixação inicial do referido percentual de conteúdo local nesses contratos fomentou não apenas a indústria naval, mas uma reação em cadeia em indústrias parceiras. A partir da 14ª Rodada de licitação e da Resolução 726/2018 da ANP, as regras de conteúdo local foram flexibilizadas, inclusive com a redução do percentual de conteúdo local de determinadas etapas de desenvolvimento da produção e com possibilidade de isenção de tal regra para rodadas passadas. Tal alteração impactou fortemente a indústria naval pela frustração da expectativa de demanda, com diminuição considerável da contratação da cadeia produtiva doméstica (naval e de indústrias parceiras) e consequente redução da arrecadação e geração de empregos.

Países que contam com a atividade naval consolidada, a exemplo da China, Japão e Estados Unidos, utilizam-se de apoio estatal para o desenvolvimento dessa indústria. Por exemplo, Japão e China investem na cadeia produtiva, com participação estatal, enquanto os EUA lançam mão da reserva de bandeira, através do *Jones Act*, o qual determina que a atividade de cabotagem em território americano deve ser efetuada por navios construídos nos Estados Unidos e tripulados por americanos. Por outro lado, no Brasil, recentemente, com a publicação da Lei 14.301/2022 (também conhecida como BR do Mar), houve flexibilização da política de reserva de bandeira para a cabotagem, de modo a permitir que navios estrangeiros realizem tal prática.

Por todo o exposto, a KOM compreende que a instituição de política de conteúdo local no ambiente de geração de energia *offshore* permitirá o soerguimento da indústria naval brasileira, com a criação de milhares de empregos, e a garantia de desenvolvimento da cadeia produtiva nacional, com investimentos e reinvestimentos no Brasil. Trata-se de oportunidade para que não apenas sejam desfrutados os recursos energéticos e naturais brasileiros, com a utilização de peças, equipamentos e serviços estrangeiros, mas sim para que ocorra a estruturação de diversos elos da indústria nacional, com o fortalecimento de atividades tecnológicas de ponta, autorizando o país a competir, no futuro, com outras potências industriais das atividades naval e energética. Ademais, o uso de política de conteúdo local irá permitir o aumento da base de incidência tributária, uma vez que haverá uma maior produção da indústria doméstica.

Para tanto, é importante que sejam estabelecidos os pilares do conteúdo local, com percentual mínimo de equipamentos e serviços desenvolvidos e adquiridos em território nacional. Recomenda-se que seja requerido percentual de 40% (quarenta por cento) de conteúdo local para a os parques geradores que serão implantados em território brasileiro, nas atividades navais e de geração de energia, o que inclui navios *offshore*, serviços de estaleiros nacionais, turbinas e hélices e demais equipamentos de produção de energia etc.

Alternativamente, postula-se que, ao menos, a montagem dos módulos e equipamentos dos parques de geração de energia elétrica seja, necessariamente, realizada no Brasil; bem como a fabricação nacional dos cascos das embarcações que os atendam.

Segue, abaixo, proposta de inserimento de dispositivos para a medida que se sugere.

Capítulo	Artigo	Texto original	Texto proposto	Justificativa
Cap. II	Art. 4º, §6º	Inexiste	<p>Art. 4º (...) §6º O contrato de cessão de uso deverá informar índice de nacionalização de equipamentos e serviços de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) em valor em relação aos projetos a serem instalados na área cedida.</p> <p><u>OU</u></p> <p>Art. 4º (...) §6º O contrato de cessão de uso deverá informar que a montagem dos módulos e equipamentos das centrais de geração elétrica offshore, bem como a fabricação dos cascos das embarcações que atendam à sua implantação, sejam realizadas em território nacional.</p>	<p>A indústria de geração de energia offshore, no Brasil, encontra-se em estágio inicial, sendo este período importante para o desenvolvimento de uma cadeia produtiva nacional fortalecida nessa área. A implantação de política de conteúdo local permitirá que sejam valorizados equipamentos e mão-de-obra locais, atraindo maiores investimentos para a cadeia produtiva doméstica. Assim, o Brasil poderá ser berço de novas tecnologias voltadas ao offshore, inclusive lançando-se, no futuro, à competição no mercado internacional. Não incluir política de conteúdo local nessa oportunidade poderá ocasionar verdadeira perda à indústria nacional, que não terá tanto espaço para crescer e desenvolver-se, em comparação com países que já se encontram com suas respectivas indústrias consolidadas no ramo.</p>

Estamos à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Keppel Singmarine Brasil