



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**



# POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

## EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES

Brasília  
2017

# POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

### **Diretoria de Desenvolvimento Industrial**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor

### **Diretoria de Comunicação**

*Carlos Alberto Barreiros*  
Diretor

### **Diretoria de Educação e Tecnologia**

*Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti*  
Diretor

### **Diretoria de Políticas e Estratégia**

*José Augusto Coelho Fernandes*  
Diretor

### **Diretoria de Relações Institucionais**

*Mônica Messenberg Guimarães*  
Diretora

### **Diretoria de Serviços Corporativos**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor

### **Diretoria Jurídica**

*Hélio José Ferreira Rocha*  
Diretor

### **Diretoria CNI/SP**

*Carlos Alberto Pires*  
Diretor



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**

# POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RECENTES

© 2017. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

**Gerência-Executiva de Política Industrial (GEPI)**

---

FICHA CATALOGRÁFICA

---

C748p

Confederação Nacional da Indústria.  
Políticas de conteúdo local : experiências internacionais recentes /  
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2017.  
84 p. : il.

1. Política de Conteúdo Local. 2. Política Governamental. I. Título.

CDU: 338.45

---

**Documento elaborado em agosto de 2015.**

**CNI**

*Confederação Nacional da Indústria*

**Sede**

*Setor Bancário Norte*

*Quadra 1 – Bloco C*

*Edifício Roberto Simonsen*

*70040-903 – Brasília – DF*

*Tel.: (61) 3317-9000*

*Fax: (61) 3317-9994*

*<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>*

*Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC*

*Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992*

*[sac@cni.org.br](mailto:sac@cni.org.br)*

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 A PREFERÊNCIA PELO PRODUTO DOMÉSTICO NA POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DOS ESTADOS UNIDOS .....	17
1.1 A formalização da política de Buy American .....	18
1.2 O foco setorial nas compras do Departamento de Defesa .....	20
1.3 A política de compras governamentais e a pequena empresa .....	21
1.4 A preferência pelo produto doméstico como instrumento de política industrial setorial .....	22
1.5 Manifestações recentes da preferência pelo produto doméstico como instrumento de política industrial setorial .....	25
1.6 Implicações da política de preferência pelo produto doméstico.....	29
2 A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS .....	33
2.1 Introdução .....	33
2.2 Objetivo e abrangência da política de conteúdo local .....	35
2.3 Caracterização da empresa nacional e do produto local. Mensuração do conteúdo local .....	36
2.4 Instrumentos da política de conteúdo local .....	40
2.4.1 Diretrizes e metas indicativas .....	41
2.4.2 Normas compulsórias associadas ao preço do produto ou serviço local .....	42
2.4.3 Normas compulsórias relativas à quantidade do produto ou serviço local a ser utilizado.....	44
2.4.4 Monitoramento e penalidades .....	46
2.4.5 O papel das empresas estatais na política de conteúdo local .....	48

3 OUTRAS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL .....	51
3.1 Políticas de conteúdo local associadas a programas de energias renováveis .....	52
3.1.1 Exigência de compromisso de conteúdo local mínimo nos leilões de energia .....	53
3.1.2 Bônus pela observância de um percentual mínimo de conteúdo local .....	54
3.1.3 Incentivo à utilização de energia renovável condicionado a percentual mínimo de conteúdo local .....	56
3.2 Medidas de política econômica que contêm exigências de conteúdo local adotadas a partir de 2008.....	58
4 A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO ÂMBITO DA OMC .....	61
4.1 As compras governamentais .....	61
4.2 Conteúdo local das compras de empresas privadas .....	64
REFERÊNCIAS.....	73
ANEXO .....	77







## INTRODUÇÃO

Foto: Shutterstock

A política governamental de apoio a um segmento industrial do país pode ter dois focos distintos:

- **a oferta da indústria doméstica**, por meio de incentivos à expansão de sua capacidade produtiva e ao aumento de sua eficiência e competitividade; e
- **a demanda doméstica de produtos industriais** por meio de:
  - » **barreiras tarifárias e não tarifárias às importações;**
  - » **estabelecimento de regras relativas a preços (margem de preferência)**, aplicáveis à demanda doméstica desses produtos, que visam promover o aumento da participação dos produtos locais nas compras geradas por essa demanda;
  - » **estabelecimento de regras relativas a quantidades**, aplicáveis à demanda doméstica desses produtos, que visam elevar a participação dos produtos locais nas compras geradas por essa demanda – mais precisamente, exigência de que a demanda seja atendida em sua totalidade ou em uma parcela previamente estabelecida com produtos locais. Essa exigência, em geral, condiciona:

- › a fruição de incentivo ou subsídio concedido a uma atividade produtiva que utiliza esses produtos;<sup>1</sup>
  - › a participação da empresa em uma atividade produtiva que utiliza esses produtos, notadamente nos casos em que essa entrada decorre de concessão do poder público ou depende de autorização governamental.
- » **facilitação do acesso das empresas locais ao mercado**, por meio de iniciativas que removam desvantagens competitivas das empresas locais.

A expressão “política de conteúdo local” tem sido aplicada, mais frequentemente, ao estabelecimento de regras referidas à quantidade. Este texto tem, no entanto, um foco mais abrangente, contemplando também as regras referidas a preços.

Assim, entende-se como **política de conteúdo local** o estabelecimento de regras, relativas a **preços ou quantidades**, aplicáveis à demanda doméstica de produtos industriais, que visam promover o aumento da participação de produtos produzidos no país nas compras geradas por essa demanda.

Esse objetivo de aumentar a participação de produtos produzidos no país nas compras geradas por uma empresa ou setor pode ter significados distintos, no tocante à extensão em que a exigência de conteúdo local alcança a cadeia produtiva dos fornecedores do setor submetidos a essa exigência. As alternativas aqui são:

- apenas as compras das empresas do setor de seus fornecedores diretos; ou
- também as compras realizadas nas etapas anteriores da cadeia produtiva desses fornecedores.

---

<sup>1</sup> Nesse caso, se a exigência de conteúdo local implica aumento do preço pago pela empresa que se beneficia de um subsídio, o mecanismo acarreta a transferência de parcela do subsídio concedido a essa empresa para o fabricante do produto.

A política de conteúdo local tem assumido duas configurações distintas, que diferem em função da origem da demanda mobilizada como seu instrumento:

- as compras governamentais;
- a demanda de empresas privadas (i) de bens e serviços associados aos seus investimentos (CAPEX - CAPital EXpenditure) e/ou (ii) de insumos e outras despesas de operação da empresa (OPEX - OPerational EXpenditure).

A distinção é relevante, sobretudo, em função dos efeitos da política sobre o ambiente econômico:

- A política de compras governamentais, quando envolve aumento do custo de aquisição, implica um subsídio e, portanto, impõe um ônus fiscal.
- A política voltada para as compras de insumos e de bens e serviços de investimento do setor privado tem impacto direto sobre a eficiência das empresas e sobre competitividade do sistema produtivo – durante o período em que vigorar a política, no caso das políticas focadas no opex; de forma permanente quando incide sobre o capex.

Essa intervenção do Estado deve estar justificada por algum objetivo de política econômica. É possível identificar diversos objetivos que têm induzido essa intervenção:

- uns de natureza macroeconômica e de curto prazo, como o fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico e a expansão do emprego;
- outros, com foco mais específico e com uma perspectiva de crescimento de longo prazo, como (i) a diversificação do parque manufatureiro, ou o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento ou (ii) a construção de segmentos relevantes do ponto de vista da defesa nacional ou, ainda, (iii) a maior participação do capital nacional na economia.

Objetivos distintos implicam desenhos distintos para a política de conteúdo local, distintos inclusive no tocante à amplitude de sua incidência sobre a demanda e ao foco no âmbito da oferta dos benefícios concedidos.

No caso dos objetivos macroeconômicos, o escopo da política tende a ser amplo, abrangendo, se possível, a totalidade das compras dos agentes econômicos submetidos às exigências de controle local; por outro lado, os benefícios concedidos pela política são de natureza horizontal.

Se a política de conteúdo local tem objetivo mais específico, referido a setores ou produtos determinados, a exigência de conteúdo local pode ser restrita aos bens ou serviços contemplados; estendê-la a outros itens significa apenas onerar desnecessariamente as empresas submetidas a essas exigências; nesse caso, os benefícios concedidos pela política são de natureza setorial.

Este texto examina as experiências internacionais de política de conteúdo local, no sentido aqui adotado. Nesse sentido, tem como propósito identificar e descrever as políticas de conteúdo local que estão sendo adotadas no mundo, situando-as, nos casos daquelas adotadas nos Estados Unidos, no contexto de sua evolução ao longo do tempo. Procura também, na maioria dos casos, examinar sua consistência interna, em particular do ponto de vista de sua adequação aos seus distintos objetivos. O trabalho **não** contemplou, no entanto, formular uma avaliação das diversas políticas examinadas, de sua implementação e de sua eficácia e resultados.

A **próxima seção** focaliza a evolução da política de compras governamentais nos Estados Unidos nos últimos 80 anos, examinando sua formulação original como uma política de natureza horizontal baseada na concessão de margem de preferência para produtos domésticos, bem como seus desdobramentos posteriores em iniciativas com foco setorial nas quais a restrição quantitativa (a exigência de compra do produto doméstico) se sobrepõe à margem de preferência como instrumento da política.

A **seção seguinte** aborda o caso mais difundido de política de conteúdo local que incide sobre a demanda de empresas privadas, examinando as políticas relativas ao setor de petróleo e gás adotadas em economias emergentes e países em desenvolvimento nos últimos anos. A seção procura resumir e sistematizar a diversidade de objetivos e formatos das políticas observadas nos diferentes países. A política brasileira de conteúdo local não foi contemplada nessa sistematização.

Uma **quarta seção** indica outras experiências recentes de políticas de compras governamentais e de políticas incidentes sobre a demanda de empresas privadas, dando destaque à política de conteúdo local associada a programas de incentivo ao uso de energias renováveis.

Por fim, a **quinta seção** aborda o tratamento que a exigência de conteúdo local nas compras governamentais e incidentes sobre a demanda do setor privado tem recebido no âmbito da Organização Mundial do Comércio.





Foto: Xxxxxxxxxx

## 1 A PREFERÊNCIA PELO PRODUTO DOMÉSTICO NA POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DOS ESTADOS UNIDOS

A legislação norte-americana estabelece a preferência pelo produto doméstico:

- nas compras do governo federal, conforme estabelecido pelo
  - » Buy American statute of 1933;
  - » Berry Amendment da década de 1940; e
  - » Small Business Act da década de 1950.
- nas compras de estados e localidades e de outras entidades governamentais não federais, financiadas com fundos federais provenientes de programas do
  - » Departamento de Transporte, a partir do início da década de 1980 [Buy America];
  - » American Recovery and Reinvestment Act of 2009;
  - » Environmental Protection Agency – EPA, de 2014 [American Iron and Steel Requirements].

Não existe, na legislação federal norte-americana, exigência de preferência por produtos domésticos para as compras realizadas pelo setor privado da economia.

Esta seção apresenta uma visão geral da política norte-americana de compras governamentais, traduzida na legislação indicada.

## 1.1 A formalização da política de Buy American

O atual tratamento conferido pela política norte-americana de compras governamentais à produção doméstica tem sua origem no Buy American statute de 1933, introduzido como parte das políticas de estímulo à produção e ao emprego mobilizadas pelo governo federal em resposta à Grande Depressão e no contexto da onda protecionista que marcou a economia mundial no início daquela década. O Buy American statute é ainda hoje o principal instrumento da política de compras governamentais dos Estados Unidos.

O Buy American statute tem como características a serem destacadas:

- sua abrangência: aplica-se a todas as compras diretas de produtos ou da parcela de produtos de contrato de serviço de valor superior a US\$ 3 mil, bem como aos contratos de construção e reforma de edifícios e obras públicas;
- preço como mecanismo de proteção, com a adoção de uma margem de preferência de 6% para o produto doméstico;
- tratamento diferenciado concedido às pequenas empresas, as quais se beneficiam de uma margem de preferência de 12%;
- definição de produto final doméstico, no caso dos manufaturados, como aquele no qual o custo dos componentes domésticos é superior a 50% do custo total dos componentes;
- possibilidade de dispensa da exigência de preferência justificada pelo interesse público ou pela quantidade insuficiente ou qualidade não satisfatória do produto produzido no país;

- simplicidade dos procedimentos associados à dispensa da exigência de preferência, que é decidida pelo próprio órgão responsável pela compra; além disso, o governo federal dá divulgação e atualiza periodicamente uma lista de produtos considerados como não disponíveis para efeito de aplicação da legislação (o equivalente a um ex-tarifário).

A margem de preferência estabelecida pelo Buy American Act corresponde à imposição de um adicional uniforme às tarifas de importação incidentes sobre os produtos destinados ao consumo do governo. O aumento do custo de aquisição decorrente desse adicional constitui um subsídio e, como tal, impõe um ônus fiscal. Por outro lado, na medida em que está restrita ao setor público, a política de preferência não tem impacto direto sobre a competitividade do setor privado, ao contrário de políticas de conteúdo local que atingem as compras de empresas privadas.

Cabe notar que, apesar da natureza horizontal da política e da margem de preferência uniforme, seus efeitos sobre os preços se manifestam de forma diferenciada nos diversos setores da economia. No caso de indústrias capazes de competir com o produto estrangeiro que operam em mercados em que existe concorrência, o processo de competição tende a propiciar, mesmo nas compras governamentais, preços inferiores aos autorizados pela margem de preferência. Nesse sentido, o preço permitido pela margem de proteção ocorre em setores ineficientes, para os quais a margem é necessária face a seus custos mais elevados, ou em setores em cujo mercado doméstico não existe concorrência efetiva, no qual a margem de preferência pode ser plenamente apropriada pelas empresas.

Vale notar que, com a adesão dos Estados Unidos ao Acordo de Compras Governamentais do GATT (GPA, em inglês) no final da década de 1970 e com os acordos de livre comércio estabelecidos desde então, o volume de compras governamentais às quais se aplicam as exigências de preferência pelo produto doméstico se reduziu significativamente. A estimativa do valor das compras governamentais das diversas esferas

de governo cobertas pelo GPA é de 7-8% do PIB. (CHEN; WHALLEY, 2011, p. 14-16). No caso do governo federal, as compras cobertas pelo GPA correspondem a 2,7% do PIB e a cerca de 80% de suas compras totais. Em relação às entidades cobertas pelos diversos acordos internacionais, a exigência de preferência pelo produto doméstico não se aplica a 98 países, os quais respondiam por 61% das importações dos Estados Unidos em 2013.<sup>2</sup>

Muitas características do Buy American statute apontadas acima desaparecem nos novos mecanismos de proteção à produção doméstica incorporados à política de compras governamentais desde então. Essas alterações envolvem, de um modo ou de outro:

- substituição da natureza horizontal do Buy American por instrumento com foco basicamente setorial;
- substituição do preço pela cota como instrumento de orientação das compras governamentais;
- extensão da proteção à produção doméstica das compras diretas e contratos do governo federal às compras e contratos de entidades governamentais subnacionais, no caso dos projetos dessas entidades financiados com recursos de determinados programas do governo federal;
- elevação do nível de proteção concedido ao produto doméstico;
- menor clareza e simplicidade na operação dos instrumentos de política.

## 1.2 O foco setorial nas compras do Departamento de Defesa

O foco setorial aparece na Berry Amendment – introduzida na lei orçamentária de 1941 e reproduzida nas leis orçamentárias subsequentes,

---

<sup>2</sup> 44,1% correspondem aos países signatários do GPA, 32,4% aos 17 países com os quais os Estados Unidos têm acordos de livre comércio e 1,2% a 46 países de menor desenvolvimento relativo (a soma é superior a 61% porque Canadá, Cingapura e Israel pertencem aos dois conjuntos). Dos 39% correspondentes a países não cobertos pelos acordos internacionais, metade das importações provém da China. (Calculado com dados provenientes de <https://www.census.gov/foreign-trade/balance>).

até se transformar em lei permanente em 1993 –, que regula as compras pelo Departamento de Defesa de alimentos e produtos têxteis e de uma lista de materiais estratégicos críticos para a segurança nacional (notadamente aços especiais e produtos contendo esses aços). A nova legislação difere ainda do Buy American Act por exigir que o produto adquirido tenha origem 100% local e por não estabelecer limite ao diferencial entre o preço do produto doméstico e o do produto estrangeiro.

Embora não caiba questionar a exigência relativa a materiais estratégicos, é mais difícil encontrar justificativa para a vigência por mais de 70 anos da exigência relativa a produtos alimentares e têxteis. Cabe notar que a Berry Amendment, ao contrário do Buy American Act e de outros textos legais, não é afetada pelos acordos internacionais, uma vez que o governo dos Estados Unidos teve o cuidado de especificar, no GPA, que os produtos contemplados pela Berry Amendment não estão cobertos pelo acordo.

### **1.3 A política de compras governamentais e a pequena empresa**

A política de compras governamentais dirigida à pequena empresa se assemelha ao Buy American Act por sua natureza não setorial e se insere em um movimento de maior atenção da política governamental para esse segmento da economia, que tem lugar na década de 1950 e se traduz na criação da Small Business Administration. Essa política, no entanto, vai além da margem de preferência de 12% que o Buy American Act estabelece para as pequenas empresas e introduz a reserva de uma cota das compras governamentais destinada a essas empresas.

Em seu formato atual, a política de compras contempla não apenas uma cota de 23% das compras realizadas no ano fiscal a ser atendida pelas pequenas empresas em geral, mas estabelece também cota de 3% ou 5% a ser destinada a subconjuntos do universo de pequenas empresas – àquelas (i) localizadas em áreas de negócios historicamente subutilizadas (*Historically Underutilized Business Zones – HUBZones*),

(ii) de propriedade e controladas por veteranos incapacitados em serviço, (iii) de indivíduos social e economicamente desfavorecidos e (iv) de mulheres.

Nesse sentido, prevê a realização de licitações restritas a pequenas empresas em geral ou a uma das categorias de pequenas empresas apontadas acima e estabelece que contratos que tenham valor previsto inferior a US\$ 100 mil devem ser reservados a pequenas empresas, exceto se não for possível obter ofertas, de duas ou mais pequenas empresas, que sejam competitivas com preços de mercado e competitivas em relação à qualidade e entrega dos bens ou serviços comprados.

Vale notar que o critério para caracterizar a pequena empresa é bastante elástico, se comparado ao adotado nas estatísticas brasileiras. No caso da indústria de transformação e da extrativa mineral, pequena empresa é aquela com menos de 500, 750 ou 1.000 empregados, conforme o setor industrial.

Por outro lado, a política voltada para a pequena empresa envolve um aparato institucional e administrativo maior e mais centralizado do que o requerido pelo Buy American Act. A Small Business Administration participa da distribuição das cotas incidentes sobre as compras governamentais entre as diferentes agências federais, acompanha a gestão das compras por essas agências e verifica o cumprimento das metas atribuídas a cada entidade, divulgando o resultado dessa verificação. A complexidade é maior no caso das cotas relativas às quatro categorias privilegiadas pelo Small Business Act, que requerem certificação e controle do enquadramento da pequena empresa nessas categorias.

## **1.4 A preferência pelo produto doméstico como instrumento de política industrial setorial**

As modificações mais significativas em relação ao Buy American Act ocorrem, no entanto, a partir da década de 1980, (i) com a extensão da política de preferência pelo produto doméstico, até então restrita

às compras dos órgãos federais, às compras e contratos de entidades subnacionais, no caso dos projetos dessas entidades financiados com recursos provenientes de fundos federais, e (ii) com a mudança da abrangência da política, que perde sua natureza horizontal e adquire um foco basicamente setorial.

Essa modificação aparece no denominado *Buy America Act*<sup>3</sup>, um conjunto de textos legais que estabelece a exigência de que sejam produzidos nos Estados Unidos o ferro, o aço e os produtos manufaturados utilizados em projetos realizados por entidades governamentais subnacionais financiados com recursos provenientes de fundos federais administrados pelo Departamento de Transporte – pela *Federal Highway Administration – FHWA* (aprovado em 1982) e pela *Federal Transit Administration – FTA* (em 1983). Essa exigência é posteriormente estendida a fundos administrados pela *Federal Aviation Administration – FAA* (em 1990) e pelo *Federal Railroad Administration High Speed Rail Program – FRA* (em 2008).

A adoção dessas medidas se insere no contexto de um conjunto de iniciativas protecionistas implementadas nas décadas anteriores para fazer face à crescente presença de produtos siderúrgicos importados no mercado americano, decorrente do declínio continuado da competitividade da indústria siderúrgica dos Estados Unidos. Esse declínio decorre de sua obsolescência tecnológica *vis-à-vis* os produtores europeus e japoneses, agravada pela estrutura oligopolista do mercado norte-americano de produtos siderúrgicos. O resultado desse quadro é o crescimento da participação do produto importado no consumo da economia americana que cresce de 1,7% em meados da década de 1950 para 18-22% na primeira metade dos anos 1980.

A resposta a essa evolução foi uma sucessão de iniciativas de natureza protecionista, envolvendo acordos de restrição voluntária de exportação com os países europeus e o Japão, bem como dezenas de ações *antidumping* e pleitos de medidas compensatórias iniciados pelas

---

<sup>3</sup> Não confundir o *Buy America Act* (sem o "n") com o *Buy American Act* (de 1933, com o "n"). Para facilitar a leitura, o "a" será grifado sempre que o texto se referir ao *Buy America*.

empresas siderúrgicas americanas.<sup>4</sup> A legislação denominada Buy American Act aparece nesse contexto.

O foco dessa política no ferro e aço fica explicitado na própria regulamentação do fundo administrado pela FHWA, na qual a agência definiu que era de interesse público dispensar a aplicação do Buy American a todos os produtos manufaturados que não os produtos manufaturados de ferro e aço.<sup>5</sup>

Vale notar que a caracterização dos produtos a que se aplica essa legislação tem dado margem a diferentes interpretações, requerendo pronunciamentos também das demais agências responsáveis pela administração desses fundos para esclarecer questões controversas.

A legislação aplicável aos recursos provenientes dos fundos do Departamento de Transporte difere ainda do Buy American Act sob outros aspectos. Enquanto esse texto legal considera como fabricado nos Estados Unidos o produto no qual o custo dos componentes domésticos é superior a 50% do custo de todos os componentes, no caso dos fundos da FTA (em relação aos ônibus e outros materiais rodantes e suas partes) e da FAA, esse percentual é 60%.

A diferença mais significativa em relação ao Buy American Act diz respeito à margem de proteção. Enquanto a legislação de 1933 prevê uma margem de 6% sobre o preço do produto estrangeiro concorrente, a legislação da década de 1980 estabelece que a preferência pelo produto doméstico só não se aplica se a inclusão de material doméstico aumentar o custo total do contrato em mais de 25%. Cabe notar que a margem de preferência de 25% não se refere aos produtos, mas ao custo total do contrato. Assim, se o produto em questão representar 25% do contrato ou menos, a margem efetiva corresponderá a 100%.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> A propósito da evolução da indústria siderúrgica americana e das iniciativas de política econômica associadas no período que antecede a introdução do Buy American Act, ver Wolff (1985) e Borrus (1983).

<sup>5</sup> Essa orientação foi reafirmada, em 1997, quando a FHWA esclareceu que o Buy American não se aplica aos produtos manufaturados, e sim apenas aos componentes de produtos predominantemente de aço (predominately steel products), e, em 2012, quando definiu que o produto predominantemente de ferro e aço é aquele que consiste de pelo menos 90% de ferro e aço quando entregue no local em que será instalado. A FHWA é a mais importante entre as quatro agências abrangidas pelo Buy America; nos últimos anos, absorveu mais de 50% da dotação orçamentária dessas agências.

<sup>6</sup> Por exemplo, se um contrato custa US\$ 1.000, a margem aplicável, de 25%, equivalerá a US\$ 250. Se os produtos embutidos no referido contrato somarem US\$ 500, a margem de preferência efetiva será de 50% (250/500). Se, por outro lado, o total de produtos somarem US\$ 250, a margem efetiva será de 100%.

Observe-se, por fim, que a restrição imposta pelos acordos internacionais à aplicação da exigência de preferência pelo produto doméstico é mais limitada no caso do Buy America. Essa restrição não decorre dos compromissos internacionais assumidos pelo governo federal em matéria de compras governamentais, uma vez que a compra financiada com os recursos do Departamento de Transporte não é realizada por agências do governo federal, mas pelos entes governamentais subnacionais financiados. A restrição aplica-se, portanto, a entidades subnacionais enumeradas nos compromissos assumidos pelos estados nos acordos internacionais. Esse compromisso varia significativamente entre os diferentes estados e é, em geral, menos abrangente do que o compromisso do governo dos Estados Unidos.

## **1.5 Manifestações recentes da preferência pelo produto doméstico como instrumento de política industrial setorial**

A exigência de preferência pelo produto doméstico nas compras de projetos financiados com recursos federais aparece novamente em textos legais aprovados nos últimos anos, incorporando as principais características do Buy America Act e seu foco nos produtos siderúrgicos: a seção 1.605 do American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Recovery Act) e os American Iron and Steel Requirements incluídos no Consolidated Appropriations Act, 2014.

Esse último constitui, na verdade, uma extensão das regras associadas aos fundos do Departamento de Transporte a dois fundos da Environmental Protection Agency (EPA) – o Clean Water State Revolving Fund (CWSRF) e o Drinking Water State Revolving Fund (DWSRF). A extensão instituída pelo Appropriations Act tem vigência limitada ao ano fiscal de 2014. Uma lei posterior estabeleceu, no entanto, essa exigência em caráter permanente para as compras financiadas com recursos do CWSRF. É possível que o mesmo venha ocorrer com as compras financiadas pelo DWSRF.

A exigência estabelecida para os fundos da EPA difere das formuladas no Buy America basicamente por não fazer referência a manufaturas, aplicando-se apenas a produtos de ferro e utilizados na construção ou manutenção de sistemas públicos de abastecimento e tratamento de água – mais precisamente a legislação aplica-se ao produto que contiver mais de 50% de ferro e aço, medido pelo custo do material utilizado.<sup>7</sup> Para que esse produto seja considerado como produzido nos Estados Unidos exige-se que todo o processo de fabricação, incluindo a aplicação de revestimentos, seja realizado nos Estados Unidos.<sup>8</sup>

No tocante à margem de preferência admitida pelo American Iron and Steel Requirements em relação aos fundos do EPA, como no Buy America, a preferência pelo produto doméstico só não se aplica se a inclusão de material doméstico aumentar o custo total do contrato em mais de 25%.

O American Recovery and Reinvestment Act of 2009 foi aprovado no contexto das iniciativas do governo americano para enfrentar os efeitos da crise de 2008. Em sua versão inicial, não continha nenhuma exigência relativa às compras induzidas pelo programa de estímulos de US\$ 787 bilhões previsto pela lei. Nesse contexto, as compras diretas realizadas pelo governo federal estariam sujeitas às normas do Buy American Act de 1933; aquelas realizadas por entidades governamentais subnacionais estariam isentas de qualquer exigência (exceto as financiadas com recursos dos fundos do Departamento de Transporte).

A seção 1.605, que estabelece a preferência por produtos domésticos nas aquisições geradas pelo investimento em projetos de edificações e obras públicas promovidos pelo Recovery Act, resulta de emenda introduzida no Congresso, com apoio dos grupos políticos e empresariais interessados, notadamente da indústria siderúrgica. Apesar da forte reação doméstica e internacional suscitada pela proposta, o Executivo não evitou sua aprovação, limitando-se apenas a promover a inclusão

---

<sup>7</sup> Sua abrangência é maior, portanto do que a das normas aplicáveis aos fundos da FHWA, que, no entendimento daquela agência, se refere apenas a produtos com pelo menos 90% de ferro e aço.

<sup>8</sup> Aqui sua exigência é maior do que a aplicável aos fundos da FTA, e da FAA, para os quais o produto doméstico é aquele cujo custo dos componentes domésticos é superior a 60% do custo de todos os componentes.

de subemenda determinando que as disposições da seção devem ser aplicadas de forma consistente com as obrigações assumidas pelos Estados Unidos em acordos internacionais.

A seção 1.605 do Recovery Act estabelece regimes diferenciados para as compras de material de construção para os projetos financiados: um para o ferro, aço e produtos manufaturados; outro para o material de construção não manufaturado. No primeiro caso, aplicam-se as normas estabelecidas na própria lei; no segundo, vale o disposto no Buy American Act de 1933.

Cabe observar que as abrangências da seção 1.605 do Recovery Act e do Buy American Act diferem: esse último afeta apenas as compras diretas das agências federais; o primeiro compreende também as compras de entidades subnacionais financiadas com recursos do governo federal. No entanto, não é esse o corte estabelecido pelo Recovery Act: a nova lei não visa apenas estender a exigência de preferência pelo produto doméstico às compras financiadas pelo governo federal, como fez o Buy American na década de 1980, ainda que aplicando a ele regras diferenciadas. A seção 1.605 do Recovery Act vem, na verdade, se sobrepor ao Buy American Act no tocante às próprias compras diretas das agências federais, aumentando o nível de proteção.

Esse aumento de proteção está associado, em primeiro lugar, à própria caracterização do produto doméstico no Recovery Act, que difere da adotada na lei anterior. No Buy American Act, no caso de produtos manufaturados, um produto final doméstico é o produto fabricado nos Estados Unidos, no qual o custo dos componentes domésticos é superior a 50% do custo de todos os componentes. Para o Recovery Act, (i) no caso do material de construção que consiste total ou preponderantemente de ferro e aço, todo o processo produtivo do ferro e aço utilizado, bem como todo o processo de fabricação do produto manufaturado devem ser realizados nos Estados Unidos, (ii) mas não há nenhuma exigência quanto à origem dos componentes ou subcomponentes de produtos manufaturados utilizados no projeto, que não consistam predominantemente de ferro e aço. Nesse sentido, o Recovery Act (i) aumenta o

nível de proteção do produtor doméstico de ferro e aço e de material de construção constituído predominantemente de aço e (ii) reduz o nível de proteção dos demais produtos manufaturados.

O aumento do nível de proteção propiciado pelo Recovery Act resulta ainda do limite que estabelece para o preço do produto doméstico. No Buy American Act, a exigência de compra de produto doméstico não se aplica se o preço do produto final doméstico for superior ao valor obtido adicionando-se ao preço da menor oferta do produto estrangeiro, inclusive tarifa, uma margem de 6%. No Recovery Act, que repete o Buy America Act, a preferência pelo produto doméstico só não se aplica se a inclusão de material doméstico aumentar o custo total do contrato em mais de 25%. Como apontado anteriormente, o percentual de 25% define a margem de proteção mínima, mas o nível de proteção efetiva do produto doméstico, em relação ao produto concorrente estrangeiro, pode ser superior a 100%. Nesse sentido, o Recovery Act estende às compras diretas do governo federal a maior margem de proteção que o Buy American concedia às compras financiadas pelo governo federal.

As razões que justificam a dispensa de aplicação da exigência de preferência pelo produto doméstico e os procedimentos administrativos associados a essa dispensa estabelecida pelo Recovery Act são idênticas às previstas pelo Buy American Act de 1933.

No tocante à consistência da aplicação da seção 1.605 às obrigações assumidas pelos Estados Unidos em acordos internacionais, cabe lembrar que a abrangência da exigência de preferência pelo produto doméstico é mais limitada nas compras diretas do governo federal do que nas compras dos entes subnacionais financiadas pelo governo federal, uma vez que o compromisso assumido pelo governo dos Estados Unidos nesse acordo é mais abrangente, quanto aos órgãos cobertos pelo acordo, do que os compromissos assumidos pelos governos estaduais.

Os projetos financiados pelo Recovery Act diminuíram significativamente nos últimos anos, mas as exigências da seção 1.605 continuam valendo para os projetos de longo prazo apoiados por esse texto legal.

## 1.6 Implicações da política de preferência pelo produto doméstico

A inclusão da seção 1.605 no Recovery Act em fevereiro de 2009 representou um desgaste significativo para os Estados Unidos no cenário internacional, notadamente porque o país e os demais integrantes do G20, receosos da repetição da onda de iniciativas protecionistas observada após a crise de 1929, haviam aprovado, em novembro de 2008, a Declaração de Washington na qual enfatizavam "the critical importance of rejecting protectionism and not turning inward in times of financial uncertainty" e afirmavam que "within the next 12 months, we will refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services".<sup>9</sup> A nova lei suscitou forte reação internacional, notadamente dos principais parceiros comerciais dos Estados Unidos – Canadá e União Europeia.<sup>10</sup>

Nesse contexto, a inclusão da seção 1.605 no Recovery Act provocou também forte manifestação contrária de empresas industriais e associações empresariais americanas, enfatizando, em particular, que expansões das exigências de Buy American poderiam resultar em iniciativas dos parceiros internacionais dos Estados Unidos para excluir produtos e serviços americanos das compras de seus governos, adotar regras semelhantes em seus países e criar novas barreiras às exportações dos Estados Unidos, comprometendo a própria recuperação do emprego no país.<sup>11</sup>

Para contextualizar essas reações, cabe ter presente, como se viu ao longo desse texto, que a política de compras governamentais dos Estados Unidos compreende, no tocante à preferência pelo produto doméstico, duas vertentes distintas.

A primeira, formulada no Buy American Act de 1933 e no Small Business Act e implementada há mais de cinquenta anos, é de natureza horizontal

<sup>9</sup> G20, "Declaration. Summit on financial markets and the world economy. November 15, 2008", [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Washington\\_Declaration\\_0.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Washington_Declaration_0.pdf).

<sup>10</sup> Em particular, a tensão gerada na relação com o Canadá fez com que os dois países firmassem, em fevereiro de 2010, o Canada-U.S. Agreement on Government Procurement, no qual reafirmam os compromissos assumidos no GPA, assegurando o acesso dos fornecedores dos dois países às compras governamentais das entidades subnacionais em bases não discriminatórias e de acordo com as normas estabelecidas pelo GPA. [<http://treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=105249&lang=eng>]

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, "Coalition Letter to the Senate Opposing the Buy American Provisions", February 2, 2009 [<https://www.uschamber.com/letter/coalition-letter-senate-opposing-buy-american-provisions>]

e incide sobre as compras governamentais do governo federal. No caso do Buy American Act, está baseada em uma margem de preferência relativamente moderada e teve sua abrangência bastante limitada a partir da adesão dos Estados Unidos ao GPA em 1979. O Small Business Act complementa a margem de preferência prevista na legislação anterior, com a reserva, para essas empresas, de cotas das compras governamentais. O efeito do GPA sobre esse mecanismo é irrelevante, uma vez que o acordo não se aplica, no caso dos Estados Unidos, a compras de bens e contratos de serviços inferiores a US\$ 204 mil e a contratos de construção menores do que US\$ 7,864 milhões.

A segunda vertente, implementada na política de compras do Departamento de Defesa formulada na Berry Amendment e na legislação relativa a compras financiadas com recursos do governo federal e no American Recovery and Reinvestment Act of 2009, é de natureza setorial. Nessa vertente, a margem de proteção do produto doméstico em relação ao produto estrangeiro não é limitada, no caso do Departamento de Defesa, e tem um piso mínimo de 25% mas, dependendo do projeto, pode alcançar mais de 100%, no caso das compras reguladas pelos outros textos legais. As compras do Departamento de Defesa objeto da Berry Amendment foram excluídas dos compromissos assumidos pelos Estados Unidos no GPA. Quanto à proteção relativa às compras governamentais financiadas pelo governo federal, ela envolve compras de entidades subnacionais em relação às quais o compromisso dos Estados Unidos no GPA foi menos abrangente do que no caso das compras do governo federal.

A política de preferência pelo produto doméstico de natureza horizontal, incorporada há setenta anos, não parece suscitar hoje maiores críticas dentro do país ou dos parceiros comerciais dos Estados Unidos. A política de natureza setorial, no entanto, como ressaltado quando da aprovação da seção 1.605 do Recovery Act, é objeto de forte oposição não apenas daqueles parceiros, mas também no âmbito do próprio setor industrial do país.

No plano interno, a política setorial tem contraposto, de um lado, empresas e setores pouco eficientes que enfrentam com dificuldade a

concorrência externa, notadamente a indústria siderúrgica, para a qual a reserva do mercado governamental significa uma possibilidade de sobrevivência e de preservação de suas margens de lucro e, de outro, empresas e setores mais eficientes e dinâmicos, que contemplam o mercado externo como uma fronteira de expansão, para a qual a possibilidade de repercussão dessa política protecionista na postura de governos de países em que atuam ou pretendem atuar em relação aos Estados Unidos e suas empresas representa uma ameaça a suas estratégias de crescimento.<sup>12</sup>

Nesse contexto, a recente expansão da abrangência das exigências de preferência pelo produto doméstico de natureza setorial e focada na indústria siderúrgica, trinta anos depois de sua introdução, chama a atenção para dois pontos.

O primeiro ponto é a capacidade de articulação e a força política do bloco de interesses associado à indústria siderúrgica que compreende as empresas do setor e suas associações, sindicatos de trabalhadores, administrações das localidades associadas à operação desse segmento industrial, bem como os agentes políticos que representam essas entidades.

O segundo ponto é que a exigência de preferência ao produto doméstico nas compras governamentais se revelou, no caso da indústria siderúrgica, uma política de caráter meramente defensivo, capaz de assegurar a sobrevivência de uma indústria pouco eficiente, mas impotente para induzir um processo de modernização das empresas do setor.

Foi apontado anteriormente que a política de preferência pelo produto doméstico implica um subsídio e, portanto, represente um ônus para o tesouro público, mas que, na medida em que está restrita ao setor público, não abrangendo as compras de insumos e de bens de investimento do setor privado, essa política de preferência não tem impacto direto sobre a eficiência e a competitividade das empresas americanas. Cabe

---

<sup>12</sup> *A versão da política de preferência pelo produto doméstico na área do Departamento de Defesa parece suscitar menores críticas, possivelmente em virtude da sua inserção institucional.*

acrescentar, no entanto, que, ainda que inofensiva do ponto de vista de eficiência produtiva das demais empresas, a política de preferência pelo produto doméstico nas compras governamentais, notadamente aquela de natureza setorial, ao perpetuar a sobrevivência de empresas incapazes de se tornarem competitivas, tem sim um efeito negativo sobre a eficiência alocativa da economia.



## 2 A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS

Foto: Shutterstock

### 2.1 Introdução

Um número significativo de países que descobriram e estão desenvolvendo novas reservas de petróleo e gás (P&G) nas últimas décadas tem adotado políticas de conteúdo local. Essas iniciativas têm como antecedente as experiências de política industrial associadas à exploração e desenvolvimento das reservas de P&G no Mar do Norte, a partir da década de 1970.

A realidade socioeconômica dos países que vêm implementando Políticas de conteúdo local em período mais recente – países da África, da Ásia Central, do Sudeste Asiático e do Pacífico e da América Latina – é bastante distinta daquela que conformou as experiências pioneiras. Por outro lado, os próprios países que adotam agora políticas de conteúdo local são também bastante distintos entre si, seja no tocante às características de suas economias e, em particular, à dimensão e diversificação dos seus parques manufatureiros, seja em relação ao volume de suas reservas e produções de P&G e à maturidade e estrutura da indústria petrolífera local. Em decorrência, as novas experiências de política de conteúdo local têm objetivos e formatos diferenciados.

Cabe chamar a atenção para um ponto dessa diferenciação relevante para delimitar o escopo do exame das novas experiências de política de conteúdo local apresentado a seguir. O objetivo comum dessas políticas é maximizar os benefícios para a economia do país que podem ser derivados da exploração, desenvolvimento e extração das novas reservas de P&G. Esses benefícios potenciais estão associados (i) à demanda de mão de obra gerada pela atividade petrolífera, (ii) à demanda de bens e serviços associados à implantação e à operação dessa atividade e (iii) às possibilidades de implementação de novos setores industriais a jusante da produção de P&G. Em alguns países, a política de conteúdo local contempla essas diversas oportunidades, adotando instrumentos de política específicos a cada caso; em outros países, a política de conteúdo local tem como foco apenas uma delas.

Tendo em vista o objeto do presente trabalho, o texto a seguir focalizará apenas os instrumentos da política de conteúdo local que tem por objetivo aumentar a participação local no atendimento da demanda de bens e serviços associados à exploração, desenvolvimento e produção das reservas de P&G, deixando de lado os instrumentos que visam aumentar a participação da população local no suprimento da mão de obra requerida pela própria atividade petrolífera, bem como aqueles destinados a induzir a implantação no país de unidades industriais a jusante da produção de P&G.

Essa seção tem como referência básica estudo do Banco Mundial, divulgado em 2013, que envolveu um amplo e cuidadoso levantamento das políticas de conteúdo local adotadas nos últimos anos e de seus instrumentos.<sup>13</sup> O estudo focaliza, em particular, as experiências de Angola, Austrália, Brasil, Cazaquistão, Gana, Indonésia, Malásia, Nigéria e Trinidad e Tobago, mas inclui também referências pontuais às políticas adotadas em outros países.<sup>14</sup> A escolha desses países pelo Banco Mundial foi determinada pela disponibilidade de informações, pela experiência do país com políticas de conteúdo local e pelo nível de desenvolvimento de sua economia e da indústria de petróleo local.

O texto a seguir não aborda a experiência brasileira.

<sup>13</sup> O estudo resultou na divulgação de dois documentos pelo Banco Mundial: Tordo et al. (2013) e World Bank (2013). Dentre as fontes subsidiárias utilizadas, destaque-se Hufbauer and Schott (2013).

<sup>14</sup> Chade, Guiné, México, Moçambique, Tanzânia, Timor Leste e Uganda.

## 2.2 Objetivo e abrangência da política de conteúdo local

A política de conteúdo local na indústria de P&G tem como objetivo geral associar a demanda de bens e serviços gerada pela implantação, expansão ou operação dessa indústria à implantação, consolidação ou expansão no país de segmentos industriais contemplados por essa demanda. Essa política pode apresentar focos e abrangências alternativas.

No tocante ao foco e à abrangência da política de conteúdo local, cabe considerar possíveis alternativas em relação:

- ao segmento da indústria de P&G ou etapa da cadeia produtiva contemplada: as alternativas aqui são (i) as atividades de exploração, desenvolvimento e extração de P&G (atividades *upstream*); e (ii) as atividades de refino e subsequente transformação do P&G (atividades *downstream*).
  - » As experiências examinadas a seguir estão claramente associadas às atividades *upstream*.
- à natureza da demanda da indústria de P&G: aqui as alternativas são (i) a demanda gerada pelos investimentos de implantação e expansão do setor (*capex*); e (ii) a demanda gerada pela operação da indústria (*opex*).
  - » A demanda mais significativa é a associada aos investimentos de implantação e expansão do setor. É também, uma vez que associada à indústria de bens de capital e a serviços mais complexos, a mais relevante do ponto de vista da diversificação do parque manufatureiro com o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia. Por outro lado, dada a natureza descontínua dessa demanda, a sustentabilidade das atividades industriais e de serviços gerados requer, em muitos casos, que as atividades desenvolvidas no país sejam competitivas no mercado mundial. Por conseguinte, a viabilidade dessa alternativa tende a estar restrita a países com estrutura industrial mais madura e, mesmo nesses casos, deve ser contemplada de forma seletiva.

A demanda que subsiste na fase da operação da indústria, notadamente a de produtos de menor conteúdo tecnológico, aparece como a mais adequada para a política de conteúdo local de países com parque industrial menos desenvolvido.

- à extensão, na cadeia produtiva dos fornecedores do setor, em que a política de conteúdo local pretende explorar a demanda gerada pela indústria de P&G: as alternativas aqui são (i) apenas as compras do operador de seus fornecedores diretos; e (ii) também as compras realizadas nas etapas anteriores da cadeia produtiva dos bens e serviços demandados pela indústria de P&G.
  - » A política de conteúdo local de países com parque industrial pouco diversificado e integrado e indústria de petróleo incipiente tende a contemplar apenas as compras diretas do operador. No caso dos países com estrutura industrial mais complexa e indústria de petróleo mais madura, a política de conteúdo local tende a procurar maximizar a geração de valor agregado local ao longo da cadeia produtiva dos bens e serviços requeridos pelo setor de P&G.

## **2.3 Caracterização da empresa nacional e do produto local. Mensuração do conteúdo local**

Como apontado, a política de conteúdo local para a indústria de P&G apresenta objetivos diferenciados nos diversos países que a adotaram: de um lado, o fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico, tendo em vista a expansão da renda e do emprego ou a diversificação do parque manufatureiro; de outro, a busca de maior participação do capital nacional na economia, por meio de empresas sob controle de residentes do país. No primeiro caso, o foco da política de conteúdo local é a produção local, o produto local; no segundo, a empresa nacional. Cabe indicar, portanto, o que caracteriza, nesse contexto, a empresa nacional e o produto local.

A participação do capital nacional no suprimento da demanda gerada pela indústria de P&G aparece como o foco das políticas de conteúdo

local implementadas em Angola e na Nigéria. No entanto, em alguns países, embora seu foco seja a produção local, a política de conteúdo local prevê também medidas de favorecimento à empresa nacional (esse é o caso do Cazaquistão e da Indonésia).

### Caracterização da empresa nacional

De modo geral, a caracterização de um fornecedor de bens ou serviços para a indústria de P&G como uma empresa nacional leva em consideração alguns dos seguintes critérios: apresentação de registro de empresa e pagamento de tributos no país; localização geográfica da produção do bem ou da prestação do serviço; participação de cidadãos do país no capital e/ou no quadro de empregados da empresa. Esses critérios não excluem, em geral, a participação de investidor estrangeiro no capital de empresa caracterizada como nacional. (TORDO et al., 2013, p.79)

- **Angola:** para ser caracterizada como nacional, a empresa deve ser constituída e ter sua administração central em Angola e ter pelo menos 51% do seu capital de propriedade de cidadãos angolanos.
- **Cazaquistão:** um “*Kazakh producer*” é um fornecedor de bens e serviços registrado no Cazaquistão com mais de 95% dos seus postos de trabalho ocupados por cidadãos do país, no caso de serviços, ou com produção de bens no país. (TORDO et al., 2013, p.109)
- **Indonésia:** uma “*domestic company*” deve ter mais de 50% de suas ações de propriedade de cidadãos indonésios ou de entidades governamentais ou de empresas públicas.

## Caracterização do produto local e mensuração do conteúdo local

O critério adotado para a caracterização de um produto local deve refletir a extensão, na cadeia produtiva dos fornecedores do setor, em que a política de conteúdo local pretende explorar a demanda gerada pela indústria de P&G. Nesse sentido, caracterização de um produto local pode ter como referência:

- o fornecedor direto do bem ou serviço para a indústria P&G:
  - » seja considerando local qualquer bem ou serviço produzido no país;
  - » seja restringindo essa designação ao bem e serviço produzido no país no qual o custo dos insumos adquiridos no país e/ou da mão de obra utilizada (seu conteúdo local) seja superior a um determinado percentual do preço do bem ou serviço;
- o valor agregado ao longo da cadeia produtiva dos bens e serviços demandados pela indústria de P&G, o que requer o cálculo do conteúdo local dos bens e serviços sucessivamente incorporados ao produto final ao longo dessa cadeia.

A determinação do valor agregado nas políticas de conteúdo local examinadas adota, em geral, métodos *build-down*, nos quais aquele valor é obtido subtraindo-se o valor das matérias-primas e partes ou componentes importados do valor do bem e supondo-se que esse resíduo corresponde ao valor gerado na economia local (Tordo et al., 2013, pp.83-84).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> O método *build-up* soma o valor agregado nas atividades industriais desenvolvidas no local, o valor das matérias-primas e componentes produzidos no país, o custo direto de mão de obra, o custo indireto, custos de transporte e o lucro.

- **Cazaquistão**

O certificado CT-KZ, emitido por órgão regulador, atesta que o bem foi produzido no Cazaquistão e que o produtor é considerado uma empresa doméstica e indica o percentual de conteúdo local do bem. Esse percentual é calculado subtraindo-se do preço do bem o custo das matérias-primas e componentes importados. Para a determinação do conteúdo local de obras e serviços, utilizam-se os percentuais de conteúdo local dos bens utilizados no processo produtivo indicados pelos certificados CT-KZ, acrescido do percentual do custo de mão de obra contratada correspondente a empregados cazaques, somado ao valor dos serviços prestados por entidades legais registradas no país que tenham mais de 95% de empregados cazaques.

A metodologia de mensuração de conteúdo local, adotada em 2010, requer que a determinação da participação da mão de obra e dos bens produzidos no país no preço dos produtos abranja o fornecedor direto da indústria de P&G e os fornecedores que o antecedem ao longo da cadeia produtiva. O conteúdo local do produto suprido à indústria é calculado assim com base na soma do conteúdo local aferido nas etapas anteriores da cadeia produtiva. (TORDO et al., 2013, p.57)

- **Indonésia**

- i. O conteúdo local é calculado descontando-se do preço do produto final o preço dos componentes estrangeiros.
- ii. O cálculo deve refletir os custos da mão de obra, dos materiais e dos equipamentos e instalações. O conteúdo local de cada um desses componentes é definido observando os seguintes critérios: (a) no caso do material, pelo país de origem; (b) no da mão de obra, pela nacionalidade do empregado; (c) no dos equipamentos e instalações, em função do local de origem do produto e da propriedade do fabricante (100% se o fabricante local for uma empresa sob controle integral de indonésios e 75% se investidores estrangeiros detiverem 75% do seu capital; e 75% se for produzido no exterior por uma empresa de propriedade exclusiva de investidores indonésios).

- iii. A mensuração do conteúdo local leva em consideração também as empresas que participam das duas etapas anteriores da cadeia produtiva. Para a segunda etapa, considera-se como 100% o conteúdo local se o produto for produzido localmente ou se corresponder a menos de 3% do custo de produção do produto final. Para a terceira etapa, considera-se como 100% o conteúdo local se o produto for fornecido por uma empresa local.
- iv. O conteúdo local dos serviços é calculado como a razão entre o custo do serviço líquido de componentes estrangeiros e o custo total do serviço; a mensuração do conteúdo local deve refletir também as características das duas etapas anteriores da cadeia produtiva.
- v. O Ministério do Comércio emite certificado que indica o nível de conteúdo local dos bens. (TORDO et al., 2013, p. 106; WORLD BANK. 2013a, p. 90-93)

## 2.4 Instrumentos da política de conteúdo local

A política governamental de apoio a um segmento industrial do país pode ter dois focos distintos: (i) a oferta da indústria doméstica, por meio de incentivos à expansão de sua capacidade produtiva e ao aumento de sua eficiência e competitividade; e (ii) a demanda doméstica de produtos industriais por meio de estabelecimento de regras relativas a preços e quantidades, que visam acarretar o aumento da participação dos produtos locais nas compras geradas por essa demanda.

As políticas de conteúdo local para o setor de P&G, adotadas pelos países examinados, têm como foco a demanda do setor. Políticas voltadas para a oferta, quando existem, são apenas complementares às Políticas de conteúdo local.

As políticas de conteúdo local assumem a forma de (i) **diretrizes** não traduzidas em normas que se sobreponham ao processo natural de decisão das empresas e de (ii) **normas compulsórias**, explicitadas em

textos legais ou nos contratos de concessão ou de partilha de produção de P&G. Essas diretrizes e normas podem ser agrupadas nas categorias apresentadas a seguir.

### 2.4.1 Diretrizes e metas indicativas

- Diretrizes de preferência por produto e serviço local, sem caráter compulsório e, algumas vezes, com a ressalva de que só se aplica se o produto ou serviço local for competitivo com o produto ou serviço importado.
- Metas indicativas de compra de produtos ou serviços locais, sem previsão de sanções no caso de não cumprimento das metas.
  - » Essas diretrizes podem estar associadas a iniciativas destinadas a facilitar o acesso e a participação de fornecedores locais no processo de compra do operador, reduzindo inclusive o critério de pré-qualificação desses fornecedores. Podem contemplar também preferência pelo fornecedor local em caso de propostas equivalentes.

- Na **Austrália**, as diretrizes e recomendações de preferência pelo produto local são acompanhadas de uma política de promoção de uma indústria local sustentável, baseada em incentivos e atenta aos acordos internacionais de comércio e à legislação de defesa da concorrência. Dentre os incentivos, destaque-se a isenção de tarifa de importação para os equipamentos destinados à indústria de petróleo, quando não disponíveis no país, concedido a empresas operadoras e prestadoras de serviços em troca da formulação e execução de projeto no âmbito do programa Australian Industry Participation. Os projetos apresentados a esse programa são avaliados com base no seu impacto sobre o emprego e sobre a participação de fornecedores australianos e levam em conta o desenvolvimento de alianças estratégicas com esses

fornecedores, o apoio a pesquisa, desenvolvimento e inovação no país e a integração da indústria australiana às cadeias globais de valor. (TORDO et al., 2013, p.58-59)

- No caso do **Cazaquistão**, além das normas de natureza compulsória indicadas adiante, a legislação determina que os operadores devem apresentar ao governo sua programação de compras no curto e longo prazos, de modo que os fornecedores locais sejam informados e possam identificar oportunidades para se capacitar a atender a essa demanda. (TORDO et al., 2013, p. 39)
- No caso da **Tanzânia** e de **Uganda**, os contratos de partilha da produção estabelecem como diretrizes maximizar o uso de bens e serviços locais em bases competitivas e implementar procedimentos que viabilizem a competição dos fornecedores locais. As diretrizes governamentais de preferência pelo produto local não são acompanhadas, no entanto, de incentivos mais significativos ou de penalidades que contribuam nesse sentido. (TORDO et al., 2013, p. 41, 61)
- No caso de **Trinidad e Tobago** – além de se estabelecer como princípio que as empresas do setor de P&G devem dar preferência a fornecedores ou contratados locais que atendam às exigências de qualidade, custo e prazo de entrega –, existem normas destinadas a facilitar o acesso e a participação de fornecedores locais no processo de compra, como (i) a exigência de desmembramento dos contratos, tanto quanto prática e economicamente viável, para adequá-los à capacidade das empresas locais e (ii) a divulgação das compras programadas para assegurar o acesso das empresas locais. (TORDO et al., 2013, p.118)

#### 2.4.2 Normas compulsórias associadas ao preço do produto ou serviço local

- **Margem de preferência** – exigência de compra de produto ou serviço local, desde que seu preço não exceda o do similar importado por um percentual superior à margem de preferência estabelecida por documento legal ou no contrato de outorga da exploração da reserva.

- **Em Angola**, empresas nacionais ou estatais têm preferência se a diferença entre seu preço e o de empresa estrangeira for inferior a 10%. (TORDO et al., 2013, p.97)
- **No Cazaquistão**, prevê-se uma margem de 20% se o fornecedor de bens tiver o certificado de origem CT-KZ ou se o prestador de serviços tiver mais de 95% dos empregados de nacionalidade cazaque. O status de produtor local de entidade legalmente registrada no país independe da nacionalidade de seu proprietário. (TORDO et al., 2013, p. 109; WORLD BANK, 2013a, p. 116-17, 132)
- **Na Guiné**, o operador deve dar preferência ao bem ou serviço local se for comparável ao estrangeiro em qualidade e disponibilidade e seu preço não for superior em mais de 10% ao custo do bem ou serviço importado. (TORDO et al., 2013, p. 51)
- **Na Indonésia**, adota-se uma variante da norma de margem de preferência: (i) o preço da oferta é normalizado com base na percentagem (até 15% para bens e até 7,5% para serviços) do conteúdo local proposto na oferta e (ii) concede-se um adicional de preço (ii.a) para empresa nacional (até 2,5% no caso de bens e 5% ou 7,5% no caso de serviços) e (ii.b) em função de sua contribuição para o desenvolvimento da cadeia de fornecedores local (até 15%). A fórmula de preço para os bens e serviços que incorporam esses ajustes é estabelecida em regulamento. (TORDO et al., 2013, p. 104; WORLD BANK, 2013a, p.85-90, 132)
- **Em Moçambique**, o operador deve dar preferência ao bem ou serviço local se for comparável ao produto estrangeiro em qualidade e disponibilidade e seu preço não for superior em mais de 10% ao do produto importado. A política de compras governamentais prevê ainda preferência para o fornecedor local (com mais de 50% de capital nacional) se o diferencial de preço for de até 10% no caso de contratos de obras e 15% no caso de bens e serviços. (TORDO et al., 2013, p. 44)
- **Na Nigéria**, a legislação prevê que, na licitação de contrato de obras, uma empresa nacional (*Nigerian indigenous*) com capacidade de executar o trabalho não será desqualificada por não oferecer a melhor oferta, desde que sua proposta não exceda em mais 10% a melhor. Além disso, se uma oferta tiver 5% mais de conteúdo local do que seu concorrente mais próximo, ela será selecionada se a diferença de preço for de até 1%. (HUFBAUER; SCHOTT, 2013, p. 116)

### 2.4.3 Normas compulsórias relativas à quantidade do produto ou serviço local a ser utilizado

- **Exigência de compra de produto ou serviço local**

- » A aplicação dessa norma fica evidentemente limitada pela capacidade da indústria local de atender às necessidades do setor de P&G.
- » A limitação pode estar associada ainda à exigência de consórcio entre fornecedor estrangeiro e empresa local; de participação mínima de subcontratante local no contrato de fornecimento; ou de uma participação mínima de capital nacional na empresa fornecedora.

- **Em Angola**, reserva-se para empresas nacionais, eventualmente com participação de investidores estrangeiros, as compras de uma lista de produtos que não requeiram investimentos elevados para sua produção e envolvam *know-how* não especializado. (TORDO et al., 2013, p.54, 97)
- **Na Malásia**, os contratos de outorga de exploração de reserva de P&G exigem que as compras sejam realizadas de empresas malaias registradas junto a Petronas ou que, na ausência de fornecedor local, sejam compradas diretamente dos fabricantes. Firms estrangeiras podem participar apenas se associadas a empresa local, com participação não superior a 30%. Essa restrição se aplica a serviços legais e contábeis, serviços de engenharia, de telecomunicações, publicidade, bem como a seguros e serviços financeiros e bancários. (TORDO et al., 2013, p. 113, 132)
- **Na Nigéria**, existe a exigência para uma lista de produtos: por exemplo, para sistema de oleodutos, *risers*, tubos e chapas de aço. A exigência pode ser dispensada pelo *Minister of Petroleum Resources* em caso de capacidade inadequada para atender à demanda. Para os demais, exige-se que pelo menos 50% do equipamento e da tecnologia utilizados no contrato sejam de propriedade de uma empresa nigeriana na qual pelo menos 51% do capital deve ser de nigerianos. (Tordo et al., 2013, p.54)
- **Em Trinidad e Tobago**, exige-se que o processamento sísmico seja realizado no país. (TORDO et al., 2013, p. 118)

- **Meta de conteúdo local, estabelecida em texto legal ou no edital de licitação** da outorga de exploração da reserva, com previsão de sanções no caso de não cumprimento da meta.
  - » A norma pode estabelecer metas de conteúdo local aplicáveis ao conjunto das compras do empreendimento, bem como metas detalhadas por classe de produto.

- **Indonésia**

- » Serviços: prioridade para empresas locais; conteúdo local mínimo de 35% para contratos de valor superior a US\$ 100 mil (percentual reduzido para 30% se menos de três ofertantes forem capazes de se comprometer com 35%) procedimentos especiais para serviços de engenharia e de construção.
- » *Mandatory goods* (aqueles para os quais existe pelo menos um fabricante doméstico com um conteúdo local – acrescido do bônus de até 15% em função da contribuição da empresa para o desenvolvimento da cadeia de fornecedores local – de 40%): utiliza-se lista restrita de ofertantes que inclui fornecedores com conteúdo local mínimo de 15%.
- » *Maximized goods* [(i) bens primários para os quais existe pelo menos um fabricante doméstico com um conteúdo local de 25% e nenhum fabricante doméstico com conteúdo local – acrescido do bônus de até 15% – de 40% e (ii) bens de apoio (*supporting goods*) para os quais existe pelo menos um fabricante doméstico com um conteúdo local de 25%]: utilizam-se para contratos de valor superior a US\$ 100 mil licitação restrita para os bens primários e licitação aberta para bens de apoio, dos quais podem participar fabricantes domésticos com conteúdo local de pelo menos 10%.
- » *Empowered goods* (aqueles que são produzidos localmente por pelo menos um fabricante doméstico com conteúdo local de pelo menos 5% e para os quais não existe nenhum fornecedor local com conteúdo local de pelo menos 25%): utiliza-se para contratos de valor superior a US\$ 100 mil, licitação com lista restrita que inclui todos os fornecedores locais com conteúdo local de pelo menos 5%. (TORDO et al., 2013, p. 104)

- **Nigéria**

» *A legislação estabelece conteúdo local mínimo para os bens e serviço utilizados em todos os projetos, bem como conteúdo local mínimo específico para uma variedade de bens e serviços. A exigência de compra de produto ou serviço local, apontada acima, constitui assim um caso particular dessa norma (conteúdo local de 100%). A unidade de medida do conteúdo local, definida na legislação, é específica para cada bem ou serviço, compreendendo despesas, mão de obra, tonelagem e volume. Os níveis das exigências em geral são elevados e, como frequentemente a capacidade é inadequada, há dificuldade de observar a norma. (HUFBAUER; SCHOTT, 2013, p. 116, 125-34)*

- **Meta de conteúdo local, definida no processo de licitação** da outorga de exploração da reserva, com previsão de sanções no caso de não cumprimento da meta compromissada pelo licitante.

» A norma pode requerer do licitante metas de conteúdo local aplicáveis ao conjunto das compras do empreendimento, bem como metas detalhadas por classe de produto. O edital pode estabelecer metas mínimas, para o conjunto das compras ou para classe de produtos, a serem observadas nas propostas dos ofertantes.

#### **2.4.4 Monitoramento e penalidades**

A previsão de monitoramento e sanções aparecem, em geral, nos regimes que adotam metas quantitativas compulsórias de conteúdo local, previamente estabelecidas ou definidas no processo de licitação da outorga de exploração.

- **Cazaquistão**

Os contratos de exploração das reservas de petróleo estabelecem as sanções (multas e penalidade administrativas) pelo não cumprimento ou execução imprópria dos compromissos de conteúdo local relativos a bens, obras e serviços. A legislação estabelece que o não cumprimento das regras de compra está sujeito a multa monetária de 30% do valor da violação, para violações inferiores a 50% do compromisso de investimento anual, e a rescisão do contrato para violações superiores a esse percentual. (TORDO et al., 2013, p. 110)

As empresas que exploram reservas de petróleo e gás devem apresentar relatórios trimestrais e anuais, detalhando seus planos de compras de médio e longo prazos e o conteúdo local dos bens, obras e serviços. (TORDO et al., 2013, p. 110)

O Cazaquistão estabelece metas de conteúdo local, cujo não cumprimento, no entanto, não acarreta a imposição de sanções.

- » compras governamentais: conteúdo local mínimo de 20% para bens e 15% para serviços e obras; compras restritas a empresas com até 50% de participação de capital estrangeira.
- » compras de empresas privadas: conteúdo local mínimo de 82,5% para serviços e 11% para bens. (TORDO et al., 2013, p. 109)

- **Indonésia**

A legislação estabelece penalidades administrativas e financeiras para fornecedores de bens e serviços que não cumpram as metas de conteúdo local especificadas em seus contratos, inclusive a exclusão por um ano de futuras licitações relativas ao mesmo contrato de exploração de reserva de petróleo. Se o não cumprimento de metas de conteúdo local afeta mais de um contrato de exploração, o fornecedor será colocado em uma lista negra. Sanções financeiras são aplicadas se a apresentação, no processo de licitação, do nível de conteúdo local alcançado, em vez do nível não cumprido, tivesse alterado o resultado da licitação.

Os operadores devem submeter relatório mensal à agência reguladora, observando formato e instruções estabelecidas pela agência. O monitoramento do cumprimento de conteúdo local pela agência é feito anualmente. (TORDO et al., 2013, p. 105)

- **Nigéria**

O operador deve apresentar relatório anual ao regulador que indique o nível de conteúdo local de todos os bens e serviços e, nos casos em que as metas não foram alcançadas, estabeleça um prazo para atingi-las. O operador deve também propor planos específicos para alcançar determinado nível de conteúdo local.

Embora o regulador já venha requerendo que os operadores submetam pedido de *waiver* para os casos de não cumprimento de metas, não estão definidos ainda o processo e o custo de obtenção do *waiver*, o que tem gerado, entre os operadores estrangeiros, preocupação de fazerem pagamentos que venham ser interpretados como violação do Foreign Corrupt Practices Act dos Estados Unidos.

O regulador está trabalhando na definição de procedimentos para a cobrança de multas para descumprimento das metas, contemplando estabelecer multas de até 5% do valor da operação na qual ocorreu a infração. (HUFBAUER; SCHOTT, 2013, p. 116, 121-122)

## 2.4.5 O papel das empresas estatais na política de conteúdo local

A maioria dos países examinados conta com uma empresa petrolífera estatal. De modo geral, essas empresas têm um papel importante na implementação da política de conteúdo local seja por sua participação, isolada ou em parceria com investidores privados, na exploração das reservas de P&G, seja exercendo funções de agência reguladora do setor ou de agência de promoção industrial.

- **Angola**

A empresa estatal angolana Sonangol é concessionária e participa da maioria dos contratos de exploração de petróleo no país, associada a grandes e médias empresas internacionais de petróleo e a estatais de outros países. Sonangol é um instrumento importante da política de conteúdo local, tendo atribuição de conceder às empresas nacionais tratamento preferencial nos contratos de compra, redução dos tributos incidentes sobre petróleo e sobre a produção industrial, bem como subsídios, empréstimos e garantias de financiamento. (TORDO et al., 2013, p. 97-99)

- **Cazaquistão**

A legislação estabelece que a empresa estatal do Cazaquistão, a Kazmunaigaz, deve participar com pelo menos 50% dos contratos de exploração das reservas de petróleo do país. Embora a empresa participe da maioria desses contratos, a maior parte da produção vem de empresas privadas: as companhias internacionais dominam o segmento *upstream* e as empresas locais, na maioria estatais, o segmento *downstream*. Kazmunaigaz é uma peça central na implementação da política de conteúdo local no Cazaquistão, estabelecendo metas de conteúdo local e promovendo ativamente o desenvolvimento de conteúdo local por meio do gerenciamento de sua cadeia de fornecimento e de atividades de *capacity building* de seus fornecedores. (TORDO et al., 2013, p. 108, 109, 111)

- **Indonésia**

A empresa estatal indonésia Pertamina é legalmente responsável por todas as atividades de P&G no país, mas o segmento *upstream* da indústria de petróleo é constituído basicamente pelas companhias internacionais de petróleo. A Pertamina opera oito das nove refinarias de petróleo existentes no país. (TORDO et al., 2013, p. 103, 106)

- **Malásia**

A empresa estatal malaia Petronas detém os direitos exclusivos de explorar e extrair petróleo e gás no país, mas as empresas petrolíferas privadas são convidadas a

participar do setor. Nesse contexto, a Petronas tem sido o principal veículo para a implementação da política de conteúdo local do país, ao incorporá-la nas obrigações previstas nos contratos de exploração de reservas de petróleo nos quais participa com seus parceiros privados. A Petronas tem também funções regulatórias no segmento *upstream* da indústria de petróleo: como já apontado, as empresas que querem fornecer equipamentos e serviços nesse segmento devem se registrar e obter uma licença da empresa estatal. Além disso, a Petronas tem sido o principal instrumento para o desenvolvimento de uma base industrial local para apoiar a exploração e extração do P&G, investindo na formação de mão de obra qualificada e desenvolvimento de tecnologia. (TORDO et al., 2013, p. 112, 118)

- **Nigéria**

A empresa estatal nigeriana Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) desempenha um papel ativo como regulador da indústria e como produtor independente (pequeno) e em *joint venture* com parceiro estrangeiro. Os principais produtores de petróleo são *joint ventures* das companhias internacionais de petróleo. (HUFBAUER; SCHOTT, 2013, p. 111-112)

- **Trinidad e Tobago**

O setor de petróleo é dominado por grandes companhias petrolíferas internacionais. A empresa estatal Petrotrin opera a única refinaria existente no país. (TORDO et al., 2013, p. 117)



### **3 OUTRAS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL**

*Foto: Shutterstock*

Os últimos anos assistiram a adoção de um número expressivo de medidas de política econômica que envolvem exigências de conteúdo local em compras governamentais e em aquisições de empresas privadas.

Esse fenômeno, que ocorre em economias desenvolvidas e em desenvolvimento, está, em boa medida, associado à recessão que se segue à crise de 2008 e tem como justificativa assegurar a criação de empregos no país. Nesse sentido, a multiplicação da exigência de conteúdo local aparece como uma recorrência, sem dúvida muito mitigada, da onda protecionista que se seguiu à crise dos anos 1930 – na qual as barreiras não tarifárias implícitas às exigências de conteúdo local substituem a elevação das tarifas de importação de então.

Por outro lado, o fenômeno está associado ainda a programas massivos de investimento que ocorrem simultaneamente em diversos países – notadamente, na exploração de petróleo e gás e na geração de energia de fontes renováveis, que também propiciaram a adoção de políticas de conteúdo local. Essas, no entanto, motivadas muitas vezes por objetivos de política industrial como a diversificação

do parque manufatureiro ou o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento ou ainda a maior participação do capital nacional na economia.

Essa seção examina as experiências recentes de políticas de conteúdo local que não foram contempladas nas duas seções anteriores. Aborda-se inicialmente um conjunto de políticas nacionais de conteúdo local relacionadas a programas de incentivo à utilização de energias renováveis e, em seguida, indicam-se outras experiências esparsas.

### 3.1 Políticas de conteúdo local associadas a programas de energias renováveis

A expansão do uso de energias renováveis tem sido apoiada, na maioria dos países, por incentivos governamentais, que incluem o subsídio ao consumo dessas energias. Em muitos países, essa política tem sido acompanhada de medidas que visam induzir a implantação e/ou a expansão no país de produtores dos equipamentos utilizados na geração de energias renováveis. Em alguns casos, essas medidas têm incluído regras aplicáveis à demanda decorrente dos investimentos nessas novas fontes de energia com o objetivo de canalizá-las para fornecedores locais.

Tais medidas têm assumido três configurações alternativas:

- a exigência, no leilão de energia ou na outorga de concessão, de compromisso do gerador de energia com um percentual mínimo de conteúdo local nas suas aquisições;
- o pagamento de bônus para o gerador de energia que observar um percentual mínimo de conteúdo local nas suas aquisições;
- o condicionamento da fruição do incentivo à utilização de energia renovável (em geral, o mecanismo de *feed-in tariff* – FIT) a um percentual mínimo de conteúdo local a ser observado nas aquisições da empresa geradora de energia.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> O mecanismo de *feed-in tariff* (FIT) garante ao produtor de energia elétrica de fonte renovável um preço determinado por kWh por um certo período, geralmente entre 15 e 20 anos.

O texto a seguir apresenta as políticas adotadas em diferentes países, agrupando-as segundo as três formulações apontadas.

### 3.1.1 Exigência de compromisso de conteúdo local mínimo nos leilões de energia

- **A província de Quebec**, no Canadá, que tem um mercado potencial pequeno, vem adotando exigências de conteúdo local nos leilões de energia eólica desde 2003. No leilão daquele ano, de 1 GW, estabeleceu a exigência de 40% de conteúdo local para os primeiros 200MW, 50% para os 100 MW seguintes e 60% para os 700 MW restantes. Os leilões subsequentes, em 2005 e 2010, estabeleceram exigência de conteúdo local regional de 60%. (KUNTZE, MOERENHOUT, 2013a)
- **A Espanha** iniciou a fabricação de turbinas para geração de energia eólica em 1994, após Alemanha e Dinamarca. Não existe uma política nacional de conteúdo local, mas diversas províncias (Castela e Leon, Galícia, Navarra, , e Valência) têm adotado uma política não formalizada na legislação, estabelecendo exigência de conteúdo local como condição para a outorga de concessões para entrada no mercado. Embora a Espanha utilize a FIT como estímulo ao investimento na geração de energias renováveis, esse incentivo não é usado como instrumento da política de conteúdo local. Galícia e Navarra adotam atualmente exigência de 70% de conteúdo local. (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013, p. 23)
- **A África do Sul** tem incluído exigência de conteúdo local em suas licitações de projetos de energia renováveis. A primeira rodada, realizada em 2011, estabeleceu a meta de 35%. Os fornecedores locais, no entanto, têm apontado essa meta como insuficiente para garantir o emprego da indústria e a central sul-africana de trabalhadores reivindica um aumento para 50% ou 65%. O governo decidiu aumentar a meta vigente na segunda rodada e nas rodadas subsequentes.
- O governo da **Índia** lançou, em 2010, um amplo programa de energia renovável – Jawaharlal Nehru National Solar Mission (JNNSM) –, que assegura aos geradores de energia solar um prêmio em relação

ao preço da energia de térmicas a carvão. O programa estabelece que 30% do valor do projeto de energia solar deve ser despendido no país e, em particular, que os desenvolvedores de projetos baseados em tecnologia de silício cristalino (CSi) devem utilizar células e módulos fabricados na Índia na construção dos sistemas fotovoltaicos (PV). A legislação não estabelece, no entanto, restrição à utilização de elementos importados por desenvolvedores de energia solar que usam tecnologias de filme. Como consequência, a maioria dos desenvolvedores tem recorrido a módulos de filme importado que têm custo menor e melhores condições de financiamento do que os módulos de CSi fabricados na Índia.<sup>17</sup> É esperado que o governo indiano venha a eliminar essa distorção proibindo ou limitando também a importação de filmes finos, o que pode, no entanto, acarretar um aumento significativo do custo de geração da energia solar. (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013, p. 26-27; HUFBAUER; SCHOTT, 2013, p. 93-108)

### 3.1.2 Bônus pela observância de um percentual mínimo de conteúdo local

- **A União Europeia** não tem competência legal e capacidade fiscal suficiente para implementar um programa de incentivo ao desenvolvimento das energias renováveis. Cabe aos estados membros disponibilizar esses incentivos. Além disso, sua legislação proíbe a adoção de políticas nacionais restritivas ao comércio e discriminatórias aos outros estados membros. Por conseguinte, a associação de uma política de conteúdo local aos incentivos concedidos a energia renovável só é viável se a exigência de conteúdo local for caracterizada como uma exigência de “*made in the EU*”. Assim, embora o ônus da política de conteúdo local recaia sobre um estado membro, as encomendas geradas podem se destinar a outro país. Isso ocorre no caso da Itália e da França.
- **A Itália** introduziu, em 2011, subsídios para a utilização de energia solar. Essa legislação estabelece um incentivo adicional de 5%

<sup>17</sup> No mercado mundial, a tecnologia baseada no silício cristalino é utilizada em 89% dos projetos de energia solar; no caso da Índia, 70% da capacidade subsidiada usa filmes finos importados. Nesse contexto, a política de conteúdo local tem beneficiado mais os produtores de filmes finos no exterior do que os fabricantes locais de células e módulos fotovoltaicos.

a 10% para empreendedores que utilizem componentes adquiridos na União Europeia.<sup>18</sup> Esse incentivo tem beneficiado principalmente a Alemanha e a Espanha, que lideram o mercado de energia solar. Nesse contexto, o governo italiano resolveu desacelerar o programa de instalação de energia solar tendo em vista o custo elevado do programa de subsídios e os benefícios relativamente reduzidos dos fabricantes locais de equipamentos para o setor.

- A **França** introduziu em 2012 um mecanismo de incentivo ao conteúdo local nos projetos de energia solar, pelo qual o governo francês oferece um bônus de 10% sobre o preço que a Electricité de France paga ao gerador pela energia solar. O pagamento do bônus é condicionado a que 60% do valor agregado na produção dos painéis solares instalados seja gerado na União Europeia. Como no caso da Itália, o mecanismo tende a beneficiar, sobretudo, fabricantes da Alemanha e Espanha. (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013, p. 23-24).
- A **Turquia** utiliza, desde 2005, o mecanismo de FIT para estimular a expansão de energias renováveis. Em 2011, foi introduzido o pagamento de bônus adicional à FIT se o gerador de energia solar ou eólica utiliza conteúdo local em seu projeto. No caso da energia solar fotovoltaica, o bônus é concedido se os módulos, células, inversores e sistemas de rastreamento forem adquiridos de fornecedores locais. (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013, p. 29).
- Os **Estados Unidos** não estabelecem qualquer exigência de conteúdo local para investimentos realizados em energias renováveis.<sup>19</sup> Alguns estados, no entanto, têm incluído essa exigência em suas políticas de estímulo ao uso de energia renovável. Esse é o caso de Montana e Louisiana em relação à mistura de biocombustíveis (etanol). É também o caso dos estados da Califórnia (e o Self-Generation Incentive Program), Massachusetts (Commonwealth Solar II), New Jersey (Renewable Energy Manufacturer's Incentive Program), Ohio (Wind Production and Manufacturing Incentive

<sup>18</sup> A Itália quase triplicou sua capacidade de geração de energia solar em 2011, mas a maior parte da nova capacidade foi instalada antes da vigência da legislação que estabelece a exigência de conteúdo local.

<sup>19</sup> O conteúdo local dos projetos em energias renováveis nos Estados Unidos cresceu de 2% em 2006 para 60% em 2011.

Program) e Washington (Renewable Energy Cost Recovery Incentive Program), que oferecem benefícios adicionais para projetos que utilizem equipamento e componentes fabricados no estado. Registre-se que a China, em resposta à imposição pelos Estados Unidos de tarifas *antidumping* a células solares de fabricação chinesa, apresentou reclamação informal junto à OMC contra esses cinco estados americanos a propósito da adoção dessas medidas. (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013, p. 29).

- A **Malásia** oferece à empresa geradora de energia, além da FIT, um bônus se o motor a gás ou a tecnologia de gasificação utilizada em plantas de biomassa ou se os módulos ou inversores usados em plantas de energia solar forem produzidos ou montados no país (BAHAR et al., 2013).

### 3.1.3 Incentivo à utilização de energia renovável condicionado a percentual mínimo de conteúdo local

- **Na província de Ontário, no Canadá** A política de conteúdo local para os investimentos em energia renovável foi introduzida em 2009, articulando-se ao mecanismo de FIT adotado como um incentivo à utilização de energias renováveis. A exigência de conteúdo local estabelece, para as diversas modalidades de energia renovável, as percentagens do valor total do projeto que devem ser adquiridas em Ontário, para que a energia gerada pelo projeto se beneficie da FIT. Esse percentual é crescente ao longo do tempo – para projetos de mais de 10 KW, de 25% para 50% entre 2009 e 2012, no caso de energia eólica, e de 50% para 60% entre 2009 e 2011, no de energia solar; para projetos inferiores a 10 KW, de 40% para 60% entre 2009 e 2011. A legislação estabelece ainda as percentagens que devem ser observadas em algumas atividades específicas para alcançar a meta global.<sup>20</sup> Se a exigência de conteúdo local não for observada, a energia gerada não receberá a FIT. (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013, p. 21).

<sup>20</sup> Por exemplo, a origem local (Ontário) das turbine towers e do aço utilizado na fabricação dessas torres assegura créditos de, respectivamente, 4% e 9%.

- **Na Ucrânia**, a política de incentivo ao uso de energia renovável (eólica, solar, biomassa, biogás e hidrelétrica) requeria, até 2012, que a empresa que se beneficiasse da FIT em 2012 tivesse pelo menos 15% do valor agregado das matérias-primas, equipamentos e serviços adquiridos na Ucrânia. Esse percentual cresce para 30% e 40% nas instalações concedidas em 2013 e a partir de 2014 (BAHAR et al., 2013).

O quadro abaixo resume as principais características da política de conteúdo local para os projetos de energias renováveis adotados nos países examinados.

**Tabela 1 – Políticas de conteúdo local associadas a programas de incentivo a energias renováveis**

Pais (tecnologia)	Mercado potencial	Exigência de CL (% no ano de início) (% em 2012)	Características da política
<b>África do Sul</b> (eólica)	Grande	35% (2011); >35% (2012)	Exigência na licitação
<b>Canadá/Ontário</b> (eólica)	Grande	25% (2009), 50% (2012)	Condicionalidade da FIT
<b>Canadá/Ontário</b> (solar)	Grande	50% (2009), 60% (2012)	Exigência na licitação
<b>Canadá/ Quebec</b> (eólica)	Pequeno	40% (2003), 60% (2012)	Exigência na licitação
<b>Espanha</b> (eólica)	Grande	70% (2012)	Exigência para entrada no mercado t (provincial), não vinculada à FIT (nacional)
<b>França</b> (solar)	Médio	60% (2012)	Bônus de 10% no preço de compra da EDF
<b>Índia</b> (solar)	Muito grande	30% (2011), 30% (2012)	Condicionalidade da FIT
<b>Itália</b> (solar)	Grande	Variável (2011)	Bônus de 5 a 10% em função do CL
<b>Turquia</b> (eólica)	Grande	Variável (2011)	FIT adicional em função do CL
<b>Turquia</b> (solar)	Muito grande	Variável (2011)	FIT adicional em função do CL

Fonte: (KUNTZE; MOERENHOUT, 2013).

## **3.2 Medidas de política econômica que contêm exigências de conteúdo local adotadas a partir de 2008**

O Anexo A apresenta levantamento de medidas de política econômica que contêm exigências de conteúdo local adotadas a partir de 2008, realizado em estudo do Peterson Institute for International Economics, divulgado em Hufbauer and Schott (2013), e em trabalho da OCDE, divulgado em Stone, Messent and Flaig (2015).

O quadro observou os seguintes critérios:

- inclui apenas as medidas que contêm exigências de conteúdo local relativo a produtos industriais;
- exclui os casos relativos a petróleo e gás e a energias renováveis;
- exclui casos referentes a Brasil, Estados Unidos e China.

Petróleo e gás (1)	Energias renováveis (1)	Outros setores (2)		
		Compras governamentais	Exigência de CL incidente sobre empresas privadas	Exigência de CL vinculada a incentivos ou subsídios
<b>14 países</b>	<b>10 países</b>	<b>20 países</b>	<b>11 países</b>	<b>7 países</b>
	África do Sul	África do Sul	África do Sul (2)	
Angola				
		Argélia		Argélia
		Argentina		Argentina
Austrália				Austrália (3)
		Azerbaijão		
		Bolívia		
		Botswana		
		Camboja		
	Canadá (Quebec e Ontário)			
Chade				
Cazaquistão		Cazaquistão	Cazaquistão	
		Equador	Equador	
	Espanha			
	Estados Unidos (cinco estados)	Estados Unidos		
	França			
Gana				
Guine				
	Índia	Índia (4)	Índia	
Indonésia		Indonésia (5)	Indonésia (5)	Indonésia
		Israel		
	Itália			
Malásia		Malásia		
		México		
Moçambique				
Nigéria		Nigéria		
		Paraguai		
			Quênia	Quênia
		Rússia (2)	Rússia (3)	Rússia (3)
			Suíça (2)	
Tanzânia			Tanzânia	
Timor Leste				
Trinidad e Tobago				
	Turquia	Turquia		
	Ucrânia			
			Venezuela	

Fontes: (STONE, MESSENET; FLAIG, 2015)

Fontes: coluna 1: capítulo 3; coluna 2: seção 4.1; colunas 3, 4, e 5: Anexo A

(1) Países com políticas de CL em vigor no setor.

(2) Países que adotaram alguma política de CL a partir de 2008.





## 4 A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO ÂMBITO DA OMC

Foto: Shutterstock

Esta seção examina o tratamento das questões associadas à política de conteúdo local aplicada ao comércio de bens no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), distinguindo entre as questões relativas a compras governamentais – excluídas do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), mas objeto de acordo específico – e as exigências de conteúdo local que têm como foco a demanda de empresas privadas, que têm sido abordadas no contexto do próprio GATT, do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs) e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM).

### 4.1 As compras governamentais

O GATT, em 1947 não contemplou as compras governamentais – explicitamente excluídas da obrigatoriedade de observar os dispositivos do acordo relativos ao “tratamento nacional” e à “nação mais favorecida”, que coíbem, respectivamente, a discriminação entre bens produzidos no país e importados e entre produtos provenientes de distintos países exportadores.

Apenas em 1979, no âmbito da Rodada Tóquio, foi firmado um Acordo de Compras Governamentais (GPA), que incorpora os princípios relativos ao “tratamento nacional” e à “nação mais favorecida” e estabelece regras de transparência nas compras governamentais. O GPA, articulado mas independente do GATT, é um acordo plurilateral que compromete apenas os países signatários e cuja aplicação é restrita, mesmo nesses países, envolvendo apenas as compras de valor superior a SDR<sup>21</sup> 150.000 do conjunto de entidades do governo central espontaneamente indicadas pelo país signatário.

O GPA foi substituído na Rodada Uruguai, em 1994, por uma nova versão do acordo plurilateral, agora no âmbito da OMC, que amplia o escopo e a cobertura estabelecida no documento anterior, incluindo entidades governamentais subcentrais e entidades quase governamentais e também os serviços e os serviços de construção.

O acordo de 1994 tem como base os princípios de não discriminação, transparência e equidade processual e estabelece:

- garantia de tratamento nacional e não discriminação para os fornecedores de todos os países que são partes do acordo em relação às compras dos bens, serviço e serviços de construção cobertos, conforme indicado no termo de adesão de cada país;
- condições especiais para a adesão ao acordo e possibilidade de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo;
- normas detalhadas para o processo de compra destinadas a garantir que as compras cobertas pelo acordo sejam realizadas de forma transparente e competitiva de modo a não discriminar bens e serviços produzidos pelos demais países signatários;
- normas relativas às modificações e ratificações da cobertura dos compromissos assumidos pelos países participantes; e
- normas relativas à aplicação do Entendimento sobre Solução de Controvérsias da OMC em relação às compras governamentais.

---

21

*Direitos especiais de saque (Special Drawing Rights, em inglês).*

Uma versão revista desse acordo, que fora aprovada em dezembro de 2011, entrou em vigor em abril de 2014. A nova versão expandiu sua cobertura e escopo com a inclusão de novas entidades governamentais e de novos serviços, mas, de modo geral, observa os mesmos princípios do GPA anterior.

A adesão ao GPA tem sido limitada. Contando com 28 membros na sua origem, em 1996 e 1997, a incorporação de novos países ao acordo, além dos 13 países que aderiram à União Europeia desde então, esteve restrita a sete casos (Armênia, Islândia, Montenegro, Moldávia, Nova Zelândia, Taiwan e Ucrânia), como indicado na tabela abaixo.

O GPA conta atualmente com a participação de 47 membros (WTO, 2017) (computados os 28 países da União Europeia e a própria UE). Inclui praticamente todos os países desenvolvidos (as principais exceções são a Noruega e Austrália, sendo que esta está negociando sua adesão), mas nenhum dos BRIC e praticamente nenhum país em desenvolvimento ou menos desenvolvido (a China e a Rússia, no entanto, estão negociando sua adesão). Onze países membros da OMC já se candidataram a aderir ao acordo<sup>22</sup> e outros cinco contam, em seus protocolos de adesão ao GATT, com cláusulas que preveem seu acesso ao GPA<sup>23</sup>.

#### Países que aderiram ao GPA e data da adesão

1996	Canadá, Estados Unidos, Israel, Japão, Noruega, Suíça UE-15 – Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido Países Baixos em relação a Aruba
1997	Cingapura, Coreia, Hong Kong, Liechtenstein
2001	Islândia
2004	UE-10 – Chipre, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Eslovaca e Eslovênia
2007	UE-2 – Bulgária e Romênia
2009	Taiwan
2011	Armênia
2013	UE-1 – Croácia
2015	Montenegro, Nova Zelândia
2016	Moldávia, Ucrânia

<sup>22</sup> Albânia, Austrália, China, Geórgia, Jordânia, Macedônia, Moldávia, Omã, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão.

<sup>23</sup> Afeganistão, Arábia Saudita, Cazaquistão, Mongólia, e Seychelles.

O GPA suscitou poucos casos de disputas no âmbito da OMC. Foram identificados quatro casos que citam o acordo no pedido de consultas, todos eles iniciados na segunda metade dos anos 1990 e sem maiores consequências. (UE contra Estados Unidos; UE contra Japão; Japão contra Estados Unidos; e Estados Unidos contra Coreia do Sul).

## 4.2 Conteúdo local das compras de empresas privadas

Ao contrário das compras governamentais que foram excluídas explicitamente do escopo do GATT, as medidas de política relativas às compras do setor privado enquadram-se no marco regulatório estabelecido pela OMC.

Três peças desse marco regulatório têm sido associadas à política de conteúdo local: o GATT 94, o TRIMS e o ASCM.

Como indicado em seções anteriores, embora ocorram pontualmente em diversos setores, a utilização da exigência de conteúdo local como instrumento de política esteve concentrada, nos últimos anos, nos setores de petróleo e gás e de energias renováveis. Desde 2010, as ações iniciadas no âmbito da OMC estão restritas a medidas governamentais referentes a energias renováveis, não tendo sido identificado nesse período nenhum caso que tenha como foco exigências de conteúdo local no setor de petróleo e gás – apesar de as mesmas objeções ao uso desse instrumento em relação às energias renováveis serem, de maneira geral, também pertinentes nesse caso.

Os casos relativos a energias renováveis submetidos à OMC estão apresentados no quadro abaixo. Quatro dos cinco casos referem-se a políticas abordadas anteriormente na seção 3.1 (a exceção é o caso que tem a China como demandado). Envolvem um número pequeno de países, sendo que quatro dos países que aparecem como demandantes são também *demandados* em outros processos. Dos cinco casos, um foi solucionado por meio de negociações bilaterais, dois estão ainda pendentes e dois já foram objeto de apreciação pela OMC.

**Tabela 3 - Ações iniciadas na OMC relativas à exigência de conteúdo local em medidas de incentivo a energias renováveis**

Data da consulta	Tipo de violação	Demandante	Demandado	Terceiras partes	Indústria ou programa questionado	Status
Set. 2010 DS 412	Conteúdo local, subsídios	Japão, União Europeia	Canadá	Estados Unidos	Política de FIT da Província de Ontário	Concluído. Canadá adequou sua política ao GATT e ao TRIMS.
Dez.2010 DS 419	Conteúdo local, subsídios	Estados Unidos	China	União Europeia, Japão	Energia eólica	Solucionado em negociações bilaterais
Nov.2012 DS 452	Conteúdo local, subsídios	China	União Europeia, Grécia, Itália	Japão, Austrália, Argentina	FIT de alguns países da União Europeia	Pendente. Em consulta.
Fev.2013 DS 456	Conteúdo local	Estados Unidos	Índia	Japão, Austrália	National Solar Mission	Índia deve adequar sua política ao GATT e ao TRIM
A definir	Conteúdo local, subsídios	Índia	Estados Unidos		Programas de alguns estados dos Estados Unidos	Pendente. Painel estabelecido em Jan. 2017

Fonte: (Lewis, 2014; WTO, 2012).

Os casos concluídos referem-se à exigência de conteúdo local (i) como condição para obtenção do subsídio (*feed-in tariff*) à geração de energia eólica e solar, concedido pela província de Ontário no Canadá (em seguida designado **FIT com conteúdo local**) e (ii) como condição para participação do programa de energia renovável implementado pelo governo da Índia, que assegura aos geradores de energia solar contrato de longo prazo com tarifa que incorpora um prêmio em relação ao preço da energia de térmicas a carvão.<sup>24</sup>

Ambas as disputas foram objeto de relatórios do painel e, em grau de recurso, do Órgão de Apelação (WTO, 2012; WTO, 2013)<sup>25</sup>. Constituem assim uma boa indicação do tratamento atual das políticas de conteúdo local no âmbito da OMC

No tocante ao GATT<sup>26</sup>, a disputa em torno desse caso, como de resto dos demais casos que envolvem conteúdo local, está baseada em três parágrafos do artigo que dispõe sobre “tratamento nacional”: Artigo III:4

<sup>24</sup> As características dessa política foram apresentadas anteriormente na seção 3.1.

<sup>25</sup> Para discussão do caso, ver Kuntze, J.C. and Moerenhout, T. (2013a) e (2013b) e Lewis, J.I. (2014). Para o caso da Índia, ver WTO - Reports of the Panels – India e WTO - Reports of the Appellate Body – India.

<sup>26</sup> Tradução para o português disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/negociacoes-internacionais/213-omc-organizacao-mundial-do-comercio/1885-omc-acordos-da-omc>> Acessada em agosto de 2015.

e Artigo III:5, tendo presente o Artigo III:8 que indica casos em que os artigos anteriores não são aplicáveis.<sup>27</sup>

- O Artigo III:4 estabelece que produtos provenientes do exterior não devem usufruir tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional.
- O Artigo III:5 proíbe qualquer regulamentação quantitativa interna que exija, direta ou indiretamente, o fornecimento, por produtores nacionais, de quantidade ou proporção determinada de um produto.

O Painel que examinou a medida que estabelece a FIT com CL adotado em Ontário, avaliando que essa medida confere tratamento menos favorável aos produtos importados, concluiu que o referido esquema é inconsistente com o Artigo III:4 do GATT. (WTO, 2012, 7.167).

Por outro lado, absteve-se de examinar a adequação do esquema ao Artigo III:5 do GATT por economia processual (*judicial economy*). Não obstante, uma vez que a regulamentação da medida que estabelece a FIT com CL exige o fornecimento por produtores nacionais de proporção determinada dos produtos enquadrados na regulamentação, é de se prever, considerando inclusive decisão anterior da OMC, que o exame da questão concluiria provavelmente que a referida medida viola também o Artigo III:5.<sup>28</sup>

Tais decisões do Painel foram confirmadas pelo Órgão de Apelação. (WTO, 2013).

O GATT estabelece, no entanto, em seu Artigo III:8, que o Artigo III, e portanto, os dois parágrafos citados anteriormente, não se aplicam a exigências que se refiram a aquisições de órgão governamentais para

<sup>27</sup> Artigo III:4. Os produtos de território de uma Parte Contratante que entrem no território de outra Parte Contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno.

Artigo III:5. Nenhuma Parte Contratante estabelecerá ou manterá qualquer regulamentação quantitativa interna que se relacione com a mistura, transformação ou utilização de produtos em quantidades ou proporções determinadas e que exija, direta ou indiretamente, o fornecimento, pelas fontes produtoras nacionais, de quantidade ou proporção determinada de um produto enquadrado na regulamentação.

<sup>28</sup> A propósito, ver Kuntze, J.C. and Moerenhout, T. (2013 b).

atender às necessidades dos poderes públicos.<sup>29</sup> Essa ressalva decorre da exclusão das compras governamentais do âmbito do GATT.

O Painel e o Órgão de Apelação examinaram essa ressalva, concluindo que a exceção prevista não se aplica à medida que estabelece a FIT com CL em exame. (WTO, 2013, 6.1.b.iii).

No tocante ao TRIMs<sup>30</sup>, a disputa teve como referência o Artigo 2, que incorpora as disposições do Artigo III do GATT sobre tratamento nacional e restrições quantitativas ao acordo sobre investimento, e a Lista Ilustrativa das medidas relacionadas a investimentos que são incompatíveis com as obrigações do parágrafo 4 desse artigo.<sup>31</sup> O primeiro caso indicado por essa lista refere-se a medidas que exigem a compra ou o uso por uma empresa de produtos domésticos.

O painel, tendo avaliado que a medida que estabelece a FIT com CL é uma medida de natureza comercial relacionada a investimentos e que corresponde à situação indicada na Lista Ilustrativa, concluiu que a adoção da FIT com CL pela Província de Ontário constitui um descumprimento do Canadá de suas obrigações face o Artigo 2.1 do TRIM. Se recomenda que o Canadá ajuste sua política, dando-lhe conformidade com suas obrigações. (WTO, 2012, 7.167). Essa decisão do painel foi confirmada pelo Órgão de Apelação. (WTO, 2013, 6.1.b.v)

Por fim, o painel examinou se a medida que estabelece a FIT com CL adotada pela província de Ontário pode ser caracterizada como um

---

29 Artigo III:8. As disposições desse Artigo não se aplicarão às leis, regulamentos ou exigências que se refiram a aquisições, por órgãos governamentais de produtos comprados para atender às necessidades dos poderes públicos e não se destinam à revenda, no comércio, ou à produção de bens para venda no comércio.

30 Tradução para o português disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/negociacoes-internacionais/213-omc-organizacao-mundial-do-comercio/1885-omc-acordos-da-omc>> Acessada em agosto de 2015.

31 Artigo 2: Tratamento Nacional e Restrições Quantitativas

1. Sem prejuízo de outros direitos e obrigações sob o GATT 1994, nenhum Membro aplicará qualquer TRIM incompatível com as disposições do Artigo III (...) do GATT 1994.

2. Uma lista ilustrativa de TRIMs incompatíveis com a obrigação e tratamento nacional prevista no parágrafo 4 do Artigo III do GATT 1994 (...) se encontra no Anexo ao presente Acordo.

**Anexo: Lista Ilustrativa**

1. As TRIMs incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional prevista no parágrafo 4 do Artigo III do GATT 1994 incluem as mandatórias ou aquelas aplicáveis sob a lei nacional ou decisões administrativas, ou cujo cumprimento é necessário para se obter uma vantagem e que determinam:

(a) que uma empresa adquira ou utilize produtos de origem nacional ou de qualquer fonte nacional especificadas em termos de produtos individuais, em termos de volume ou valor de produtos, ou em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local;

“subsídio proibido” nos termos do ASCM<sup>32</sup>. Esse exame teve como referência o Artigo 1.1, que define as condições necessárias para a caracterização do subsídio, e o Artigo 3.1(b), que relaciona, entre os “subsídios” proibidos, os subsídios condicionados ao uso de produtos domésticos em vez de importados.<sup>33</sup>

O painel, examinando a primeira condição, expressa no Artigo 1.1(a)(1), para que a medida que estabelece a FIT com CL fosse considerada um subsídio, concluiu que a medida preenche essa condição, uma vez que envolve uma contribuição financeira do governo pela qual este adquire bens, caso contemplado no Artigo 1.1(a)(1)(iii).<sup>34</sup>

O painel examinou, em seguida, a segunda condição, requerida no Artigo 1.1(b), isto é, se a medida conferia um benefício. Esse exame teve como referência o Artigo 14(d) do ASCM, que estabelece que o fornecimento de bens ou serviços ou a compra de bens pelo governo só será considerado como conferindo um benefício se o fornecimento for realizado por valor inferior à remuneração adequada ou se a compra for feita por valor superior à remuneração adequada, devendo a adequação da remuneração ser determinada em relação a um *benchmark* que reflita

32 Tradução para o português disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/213-omc-organizacao-mundial-do-comercio/1885-omc-acordos-da-omc>> Acesso em: ago. 2015.

33

#### Artigo 1

##### Definição de subsídio

1. Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:

(a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado a partir daqui “governo”), i.e.:

(i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo garantias de empréstimos);

(ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais);

(iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infra-estrutura geral ou quando adquira bens;

(iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos;

ou

(a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994; e

(b) com isso se confira uma vantagem.

#### Artigo 3.1(b)

##### Proibição

3.1 (...) serão proibidos os seguintes subsídios(...):

(...)

(b) subsídios vinculados de fato ou de direito ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições.

3.2 O Membro deste Acordo não concederá ou manterá os subsídios mencionados no parágrafo 1.

34 Tendo reconhecido um dos dois requisitos alternativos para atendimento da primeira condição, expresso no Artigo 1.1(a)(1), o Painel, por economia processual, não examinou a segunda alternativa, expressa no Artigo 1.1(a)(2).

as condições prevalentes no mercado do bem ou serviço em questão no país do fornecimento ou compra.<sup>35</sup>

Aqui – em função do seu exame do *benchmark* proposto pelos demandantes Japão e União Europeia, o painel concluiu que os demandantes não haviam sido capazes de caracterizar que a medida que estabelece a FIT com CL confere um benefício, conforme requerido no Artigo 1.1(b) e, por conseguinte, que não foram capazes de estabelecer que essa medida é inconsistente com o Artigo 3.1(b) do SCM Agreement (WTO, 2012, 7.328). A decisão relativa a essa condição foi objeto de um voto contrário. (WTO, 2012, 9.1.9.23).

Ao examinar essa questão, o Órgão de Apelação considerou que o Painel errou ao não desenvolver uma análise baseada em seu próprio *benchmark* e, em consequência, revertendo sua decisão. (WTO, 2013, 5,219). Por outro lado, concluiu que o Painel não dispõe de base factual e de evidência não contestada suficiente para a análise requerida, de modo que o Órgão de Apelação se declarava incapaz de determinar se a FIT com CL confere um benefício e, por conseguinte, se a medida constitui um subsídio proibido inconsistente com os Artigos 3.1(b) e 3.2 do SCM Agreement. (WTO, 2013, 6.1.d-e).

Em resumo, o Painel que examinou a medida que estabelece a FIT com CL adotada pela Província de Ontário concluiu que essa medida é inconsistente com o Artigo III:4 do GATT 1994 e com Artigo 2.1 do TRIMs Agreement e, em consequência, recomenda que o Canadá ajuste sua política, dando-lhe conformidade com suas obrigações sob o GATT 1994 e sob o TRIMs Agreement. (WTO, 2012, 8.8-9.9). Essa decisão do Painel foi confirmada pelo Órgão de Apelação. (WTO, 2013, 6.1.b.v). Por outro lado, tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação – por diversas razões – se abstiveram de se pronunciar sobre se o referido esquema constitui um “subsídio proibido” nos termos do SCM Agreement.

<sup>35</sup> **Artigo 14(d).** não se considerará que o fornecimento de bens ou serviços ou a compra de mercadorias pelo governo constitua vantagem, a menos que o fornecimento seja realizado por valor inferior ao da remuneração adequada ou que a compra seja realizada por valor superior ao da remuneração adequada. A adequação da remuneração será determinada em relação às condições mercadológicas vigentes para a mercadoria ou o serviço em causa no país de fornecimento ou compra (ai incluídos preço, qualidade, disponibilidade, comerciabilidade, transporte e outras condições de compra ou venda).

Em 2014, o Canadá comunicou à OMC ter implementado suas recomendações relativas à aquisição de eletricidade eólica e solar no âmbito do programa FTI, eliminando a exigência de conteúdo local nas compras dos projetos de grande porte e reduzindo significativamente essa exigência nas compras de projetos de micro e pequeno porte.<sup>36</sup>

A disputa em torno do programa de energia renovável implementado pelo governo da Índia está baseada no Artigo III:4 do GATT-94, que estabelece que produtos provenientes do exterior não devem usufruir tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, e conseqüentemente no Artigo 2.1 do TRIMs Agreement, que incorpora as disposições do Artigo III do GATT sobre tratamento nacional e restrições quantitativas ao acordo sobre investimento. Tais dispositivos, como se viu, constituíram também a base da decisão da OMC relativa à Província de Ontário.

Por outro lado, a consulta dos Estados Unidos contra a Índia não invocou dois pontos arguidos pelos demandantes na disputa relativa à Província de Ontário: o Artigo III:4 do GATT-94, que não havia sido examinado pelo Painel no caso anterior por economia processual, bem como o Artigo 1.1 e o Artigo 3.1(b) do SCM Agreement, que caracterizam o “subsídio proibido”, em relação aos quais o Painel e Órgão de Apelação se declaram incapazes de se pronunciar.

Como já mencionado, acompanhando a decisão relativa à Província de Ontário, o Painel e o Órgão de Apelação que examinaram a consulta dos Estados Unidos relativa ao programa de energia renovável implementado pelo governo da Índia concluíram que essa medida é inconsistente com o Artigo III:4 do GATT 1994 e com Artigo 2.1 do TRIMs Agreement e, em consequência, recomendaram que a Índia ajuste sua política, dando-lhe conformidade com suas obrigações sob o GATT 1994 e sob o TRIMs Agreement.

Essas manifestações do Painel e do Órgão de Apelação relativas às medidas que estabelecem o *feed-in tariff* com exigência de conteúdo

---

36 WTO - Communication from Canada

local adotada em Ontário e o programa de energia renovável implementado pelo governo da Índia têm como foco a exigência de conteúdo local. É lícito entender, portanto, que as decisões formuladas não se referem apenas ao conteúdo local como condicionante de um subsídio (mesmo porque não reconheceram a existência de subsídio no caso de Ontário e o subsídio não foi invocado no caso da Índia), mas que a exigência de conteúdo local é, em si, inconsistente com a cláusula de tratamento nacional do GATT. Assim, é de se esperar decisões semelhantes tanto em relação a medidas que associam o conteúdo local à fruição de outras modalidades de incentivos financeiros e fiscais, quanto no caso do condicionamento da participação de uma empresa em uma determinada atividade econômica ao cumprimento de exigência de conteúdo local. A possibilidade de estabelecer exigências de conteúdo local ficaria assim restrita às compras governamentais dos países que não aderiram ao Acordo sobre Compras Governamentais.





## REFERÊNCIAS

Foto: Xxxxxxxxxx

ARAÚJO JR., José Tavares. **PPB como instrumento de política industrial**: Uma avaliação preliminar. Rio de Janeiro: CINDES, 2014.

BAHAR, H.; EGELAND, J; STEENBLIK, R. Domestic incentive measures for renewable energy with possible trade implications. **OECD Trade and Environment Paper**, Paris, n. 2013/01, 2013.

BORRUS, Michael. The politics of competitive erosion in the U.S. steel industry. In: ZYSMAN, J.; TYSON, L. (Eds.). **American industry in international competition**. [S.l.]: Cornell University Press, 1983.

CHEN, Hejing; WHALLEY, John. The WTO government procurement agreement and its impacts on trade. **National Bureau of Economic Research**, Working paper, 17365, 2011.

GRASSO, Valerie Bailey. **The berry amendment**: requiring defense procurement to come from domestic sources. Washington: Congressional Research Service, 2014. CRS Report RL31236.

GUIMARÃES, Eduardo A. **Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás**: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens. Brasília: CNI, 2012.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. **Local content requirements**: a global problem. Washington: Peterson Institute for International Economics. 2013.

KUNTZE, J. C.; MOERENHOUT, T. **Local content requirements and the renewable energy industry**: a good match? 2013a. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/themes/climate-and-energy/research/local-content-requirements-and-the-renewable-energy-industry-a>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

KUNTZE, J. C.; MOERENHOUT, T. **Are feed-in tariff schemes with local content requirements consistent with WTO law?** 2013b. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/Data\\_Integrity\\_Notice.cfm?abid=2307435](https://papers.ssrn.com/sol3/Data_Integrity_Notice.cfm?abid=2307435)>. Acesso em: 05 jun. 2017.

LEWIS, Joanna I. The rise of renewable energy protectionism: emerging trade conflicts and implications for low carbon development. **Forthcoming in global environmental politics**. v. 14, n. 4, nov. 2014. Disponível em: <[blogs.commonsgorgetown.edu/jil9/files/2014/01/Lewis.RE\\_Intl\\_Trade\\_Draft\\_11.2013.pdf](https://blogs.commonsgorgetown.edu/jil9/files/2014/01/Lewis.RE_Intl_Trade_Draft_11.2013.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2017.

LUCKEY, John R. **Domestic content legislation**: the buy american act and complementary provisions. Washington: Congressional Research Service, 2012. CRS Report R42501.

STONE, S., MESSENT, J.; FLAIG, D. Emerging policy issues: localisation barriers to trade. **OECD Trade Policy Papers**, Paris, n. 180, 2015.

TORDO, Silvana et al. **Local content policies in the oil and gas sector**. [S.I.]: World Bank, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2013). **Auditoria na lei de informática**: tecnologia da informação. Processo TC 013.747/2013-4. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2675518.PDF>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

WOLFF, Alan M. International competitiveness of american industry: the role of U.S. trade policy. In: SCOTT, Bruce R.; LODGE, George C. (Eds.). **U.S. competitiveness in the world economy**. [S.l.]: Harvard Business School Press, 1985.

WORLD BANK. **Local content policies in the oil and gas sector**: case studies. 2013. Disponível em: <[http://issuu.com/world.bank.publications/docs/local\\_content\\_policies\\_in\\_the\\_oil\\_and\\_gas\\_sector](http://issuu.com/world.bank.publications/docs/local_content_policies_in_the_oil_and_gas_sector)>.

WTO. **Canada**: certain measures affecting the renewable energy generation sector: Canada: measures relating to the feed-in tariff program. WT/DS412/AB/R; WT/DS426/AB/R, Maio 2013.

WTO. **Canada**: certain measures affecting the renewable energy generation sector: communication from canada. WT/DS412/19; WT/DS426/19, Junho 2014.

WTO. **Canada**: certain measures affecting the renewable energy generation sector: Canada: measures relating to the feed-in tariff program: reports of the panels. WT/DS412/R. 19 dez. 2012.

WTO. **Parties, observers and accessions**. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)>. Acesso em: 30 maio 2017.

WTO. **Reports of the Appellate Body**: India: certain measures relating to solar cells and SOLAR modules. WT/DS456/AB/R, Agosto 2016.

WTO. **Reports of the Panels**: India: certain measures relating to solar cells and SOLAR modules. WT/DS456/R, Fevereiro 2016.





## ANEXO

Foto: Xxxxxxxxxx

### ANEXO A – Novos casos de exigência de conteúdo local (Posteriores a 2008)

País / Ano	Características da política	Fonte
<b>Compras governamentais</b>		
<b>Argélia</b> 2010	Presidential decree on public procurement in Algeria reinforces preferences for domestic bidders in public procurement orders, in order to strengthen domestic participation. Accordingly, the preference margin for national bidders has been increased from 15% to 25%. In addition, the law imposes an obligation to resort to a domestic bidder if the national producer is able to satisfy the conditions of tender. Foreign bidders who win the bid will be obliged in the future to conclude contracts with a local producer. Non-respect of such a contract could result in sanctions. Furthermore, presidential decree stipulates that foreign investors already present in Algeria or with significant engagement of investment may be exempted partially or completely from the obligation of investment as a precondition to participate in public bids.	OECD EC TRM
<b>Argentina</b> 2012	Decree 1189/2012 – Established that fuel and lubricants for official cars, ships and planes have to be acquired from nationalized company YPF.	OECD EC TRM
<b>Argentina</b> 2011	Law 25551 of 2011 established a national preference for local industry for most government procurement if the domestic supplier's tender, depending on the size of the company, is no more than 5% to 7% higher than the foreign tender. The preference applies to procurement by all government agencies, public utilities, and concessionaires. There is similar legislation at the provincial level. These preferences serve as barriers to participation by foreign firms	OECD USTR

País / Ano	Características da política	Fonte
<b>Azerbaijão</b> Outubro 2010; permanece em vigor	Legislation on public procurement gives preference to products of local manufacturers listed in Azerbaijan's Catalogue of Industrial Enterprises & Item List of Industrial Products. Crude petroleum and gas, textiles, construction, computer and related services	LCR: GP
<b>Bolívia</b> 2009	Under procurement rules that were modified in 2007 and 2009, the government must give priority to small and micro-producers and peasant associations in procurements under USD 100 000. In addition, the government requires fewer guarantees and imposes fewer requirements on suppliers that qualify as small or micro-producers or peasant associations	OECD USTR
<b>Botswana</b> Fevereiro 2010; permanece em vigor	The 2010/2011 Botswana national budget encouraged public works projects to target local contractors and use locally sourced building and raw materials. Basic metals, construction	LCR: GP
<b>Camboja</b> 2012	Cambodia promulgated a law on public procurement, which codified existing procurement regulations that provided for competitive bidding, domestic canvassing, direct shopping, and direct contracting. Competitive bidding is mandatory for the purchase of goods or services worth more than KHR 100 million (approximately USD 25 000). Bidding is restricted to local companies if the value is less than 1 billion riels (USD 250 000) for goods, less than 1.2 billion riels (approximately USD 300,000) for construction projects, or less than 800 million riels (approximately USD 200 000) for services. International competitive bidding is required for expenditures over those amounts.	OECD USTR
<b>Equador</b> 2008	The Ecuadorian Constitution stipulates in Article 288 the "prioritization of domestic products and services in public procurement". The National Procurement System Organic Law 30 establishes as one of its aims to be a "dynamic element of production" (Article 9) and it also states that "specifications of a public procurement will contain evaluation points that encourage national or local participation, by a preferential margin, for suppliers' works, goods and services, including consultancy, according to the parameters set by the Ministry of Industry and Competitiveness" (Article 25)	OECD EC TRM
<b>Índia</b> Junho 2011; Recomendações não vinculativas	New guidelines from India's Ministry of Communication and IT regulating government purchases include Made in India clause requirements and grant price preferences (up to 30 percent) for locally manufactured electronic equipment and IT products. ICT	LCR: GP
<b>Índia</b> Fevereiro 2012; permanece em vigor	The Indian cabinet approved new rules requiring that all electronic software and hardware products "having security implications" that are purchased by government agencies or "Government Licensees" must contain at least 25 percent Indian content by the end of the first year of implementation, and 45 percent by the second year of implementation. (Beyond direct government procurement, the rules would force government licensees, including private sector telecommunications service providers, to procure electronic products locally. After facing increased pressure, the Indian government rolled back the proposed private sector requirements in July 2013). Electronics, manufacturing	LCR: GP
<b>Índia</b> 2011	Local content requirements were noted for railway safety technology regarding 100% local content requirements for the Governmental procurement of certain railway safety technology products.	OECD EC TRM
<b>Índia</b> 2013	A new Defence Policy was notified by the Indian Government. Under the new policy, priority is to be given to purchases from the Indian defence industry, the classification of which is based on minimum local content requirements (starting from 30%, on a cost basis).	OECD EC TRM
<b>Indonésia</b> Janeiro 2011 Regra em implementação está em preparação	Article 98 of Presidential Decree 54/2010 gives a public procurement preference to goods and services with a minimum of 25 percent local content (even where the bid is 15 percent higher in price) and applies to bids over \$550,000. Article 97 of the decree awards additional preference points to vendors with investments in Indonesia and partnerships with local small and medium-sized enterprises.	LCR: GP
<b>Indonésia</b> 2012	Law 16/2012 on Defence has been adopted, requiring 85% local content in the production of defence equipment, starting at 35% and gradually (in five years) to 85%.	OECD EC TRM
<b>Indonésia</b> 2009	The Ministry of Industry adopted a regulation (49/2009) requiring the use of domestic products and services in 558 sub-sectors for public procurement. The regulation relates to both domestic and foreign companies established in Indonesia, which could be considered as local producers in several sectors (raw materials, equipment, machinery, supplies, construction materials, agriculture and agri-food, energy, telecommunication sector etc.). Domestic products are defined as 'goods/services (including construction-design and engineering) produced or prepared by company investing and producing in Indonesia, with possibility to use imported raw material or component in the production or working process'.	OECD EC TRM

País / Ano	Características da política	Fonte
<b>Indonésia</b> 2010	In August 2010, a new Presidential Regulation (PerPres 54/2010) was adopted. i) local content: the Regulation sets a 40% requirement on local goods and services across the board. ii) Partnership obligations: the Regulation provides that foreign companies can only participate in procurement of construction projects with a value higher than approximately USD 11 million and in procurement of goods and services beyond a value of USD 2 million and in partnership with a domestic company.	OECD EC TRM
<b>Indonésia</b> 2013	Draft Industry Law: Restricting public procurement and imposing local content requirements: Art. 57 specifies that 'to empower domestic industry', the government shall encourage increased use of domestic products, not only by governmental bodies in widest definition (SOEs and beyond), but also where public finance is involved in private companies (PPP, cooperation, etc.). In addition (art. 59) the government can facilitate private industry preferring domestic products and (Art. 61) shall encourage private businesses and society to increase the use of domestic products.	OECD EC MDA
<b>Israel</b> 2013	On 19 May 2013, the Israeli government signed an extension to the so called "Defensive Textile Law". The new version requires all official security forces: army, police, border patrol etc. to buy Israeli made products. The security forces are only allowed to pick a foreign competitor if the offer is less than half of the price offered by Israeli firms.	OECD GTA
<b>Casaquistão</b>	Kazakhstan adopted changes to its law on public procurement to include a "local clause" in public procurement for goods (20 percent) and services (15 percent). Companies with more than 50 percent foreign shareholding are considered foreign unless they fulfill three criteria for qualifying as a "national producer."	LCR: GP
<b>Malásia</b> 2010	Since 2010, important restrictions have persisted in the government procurement regime. International tendering is only allowed when goods and services are not available locally, and in most cases, foreign suppliers need to resort to a local partner/intermediary to submit tenders. Domestic (bumiputera) suppliers benefit from a preferential treatment, consisting in a price bonus. All individuals, companies or corporate bodies intending to participate in government procurement of works, supplies and services are required to be approved by and registered with the Ministry of Finance.	OECD EC MDA
<b>México</b> Outubro 2010; permanece em vigor	In October 2010, Mexico published new regulations to national content for government procurement. These regulations establish a minimum national content of 60 percent in 2011 and 65 percent for 2012 (but included exceptions of 30 to 35 percent for some light manufacturers and automobiles). The federal regulations only apply when federal funds are used, and Mexican states can develop their own rules.	LCR: GP
<b>México</b> 2008	From 2008 onwards, Mexico has amended its government procurement law to specify international access to its market. Article 28 of the Ley De Adquisiciones, Arrendamientos Y Servicios Del Sector Público allows tenders to be either national (restricted to people of Mexican nationality, or from a country with a international agreement) or open international where people from any country can bid, but domestic suppliers are given a 15% preference.	OECD
<b>Nigéria</b> permanece em vigor	Buy-Made-In-Nigeria directed all official catering to be sourced through domestic producers and uniforms and boots of the Nigerian Armed Forces to be sourced locally. Water, beverages, / textiles, footwear	LCR: GP
<b>Paraguai</b> Fevereiro 2009; permanece em vigor	Paraguayan public bodies that spend national stimulus funds must give a minimum 70 percent preference to national goods and services. Glass products, construction, public procurement	LCR: GP
<b>Rússia</b> 2008	Instruction n° 427 by the Ministry of Economic Development "On the Conditions for Access of Foreign Origin Commodities for the Purposes of Placing Orders for Commodity Supplies for the Government and Municipal Use" determines conditions for access to the Russian market for a large number of goods and services from foreign countries. It enables the national producers to win bidding with a price which is up to 15% higher than that of a foreign producer. The new 'Buy Russian' provision was considered as an anti-crisis measure, which would only apply for a limited period of time. Despite an initial time-limit of 2010, the law was prolonged in January 2011 extending its validity until the end 2011. The Ministry of Economic Development's Instruction No 120 was a modified version of the Ministry's Instruction No 427. In spite of its previously stated intention to radically curtail the preferences for domestic producers in public procurement, a large number of goods from the list remained intact.	OECD EC TRM
<b>Rússia</b> 2009	Subsidies for executive bodies, regional authorities, militia, communal services and medical establishments were granted to buy locally produced passenger cars, transportation cars and special vehicles (32.5bn roubles in 2009, 20bn roubles for 2010)	OECD EC TRM

País / Ano	Características da política	Fonte
<b>África do Sul</b> 2011	Provisions for the designation of sectors from which government will exclusively procure locally were finalised and will come into force. The sectors earmarked for exclusive local procurement are power pylons, railway rolling stock, buses (bus bodies), canned and processed vegetables, clothing and textiles, footwear and leather products, and television set top boxes. A second round of designations was announced in 2012, with pharmaceuticals, electrical cables and yellow cables, and office and school furniture. The level of local content for designated sectors varies between 35% and 100%, and is determined on a product-specific basis.	OECD EC TRM
<b>Turquia</b> Dezembro 2008; permanece em vigor	Turkey's public procurement legislation allows for a 15 percent price preference in favor of domestic suppliers when participating in tenders set aside for Turkish goods and suppliers. A prime minister circular of December 2008 encouraged <b>Turkish</b> contracting authorities to apply those provisions more rigorously.	LCR: GP
<b>Vietnã</b> 2010	Prime Minister's Directive no. 494/CT-TTg on the use of domestic materials and goods in bidding of state-funded projects. It states that for bidding of goods procurement, international bidding shall be held only if domestic goods, materials and equipment cannot meet package requirements or those cannot be provided locally or sponsors of ODA package require of international bidding.	OECD EC TRM
<b>Exigência de CL incidente sobre empresas privadas</b>		
<b>Equador</b> 2012	Ecuador's Trade Committee adopted Resolution No. 64 introducing incremental import tariffs on completely knocked-down (CKD) parts for radios, motor bicycles, televisions, cellular phones and DVD players. The incremental import tariff is negatively correlated to local content requirements: The higher the rate of local content, the lower the import tariff and vice versa.	OECD GTA
<b>Índia</b> Janeiro 2010; permanece em vigor	India decided to bar imports of certain equipment used in electricity generation on January 20, 2010. Ultra mega power projects (UMPP) are no longer allowed to source equipment from abroad, but are required to tender domestically. In a related move, the Central Electrical Authority asked all state and central utilities to include an "indigenous manufacturing clause" in their equipment contracts. Likewise, other public utilities are asked to source their equipment from domestic providers. Fabricated metal products, machinery	LCR: GP
<b>Indonésia</b> Maio 2009; permanece em vigor	The European Union and the United States requested that Indonesia daily new measures applicable to investment in Indonesia's broadband telecommunications sector, particularly fair bidding processes between domestic and foreign firms for government auctioned wireless spectrum (at issue is a LCR of 30 to 50 percent for any bidder).	LCR: GP
<b>Indonésia</b> 2009	Ministry of Industry Decree 04/2009 stipulates a domestic content obligation for electric power generation infrastructure construction. Coal and water power generators with less than 100 MW shall be constructed and managed by a national company, and with above 100 MW it can be a foreign company but it must work together with a national company. For geothermal power, the limit is 110 MW for similar conditions. The buyer of these construction services must give a price preference to locally produced goods and services. The size of discount depends on the category of costs, between 7.5 - 30% The attachment of this regulation stipulates the required levels of domestic content for the different sectors – coal, water power, geothermal and distribution, as well as for different sub-categories of goods and services. The local content requirements range from 15% up to 96% for different categories, but mostly are above 50%. Ministry of Industry introduced administrative sanctions for not following the regulation, in the form of penalties or blacklisting. Foreign products can be used only when locally produced goods are not available.	OECD EC TRM
<b>Indonésia</b> Outubro 2012; permanece em vigor	In October 2012, Indonesia's Ministry of Trade issued regulation 68/M-DAG/PER/10/2012, which sets a 150 maximum number of outlets that can be directly owned by foreign retailers; to own more than this amount, at least 40 percent must be franchised to other parties. In addition, 80 percent of the goods sold must be locally produced. Retail	LCR: GP
<b>Indonésia</b> Dezembro 2009; permanece em vigor	Indonesian regulation PTK No. 007 Revision-1/PTK/ IX/2009 requires local and foreign bidders for energy service contracts to use a minimum of 35 percent domestic content in their operations. Energy	LCR: GP
<b>Indonésia</b> Setembro 2011; permanece em vigor	Indonesia issued two decrees: a wireless broadband decree that requires local content of 30 to 50 percent in the wireless sector and a telecommunications decree that requires all service operators spend 35 percent of their capital outlays on domestically made equipment. Currently, at least 40 percent of equipment must be locally sourced, but within 5 years this figure rises to 50 percent.	LCR: GP

País / Ano	Características da política	Fonte
<b>Casaquistão</b> Maio 2010; permanece em vigor	Government decree no. 423 introduces a list of common goods that are to be bought from domestic producers, such as bread, pasta, sweets, cereals, milk, milk products, butter, eggs, salt, and nonalcoholic beverages. Consumer foodstuffs	LCR: GP
<b>Quênia</b> Julho 2009; Recomendações não vinculativas	The Kenyan Ministry of Industrialization issued a Strategic Plan (2008-12) that aims to increase the use of locally available raw materials by industry to 25 percent by 2012. Crude petroleum and natural gas, stone, metal ores, wood, refined petroleum products, glass products, basic metals	LCR: GP
<b>Rússia</b> Dezembro 2009; permanece em vigor	Russian government decree no. 533/1 018/137H increased an existing import tariff discount (lowering the usual tariff rate of 30 percent to a rate under 5 percent) but restricted eligibility of the discount to auto parts imported by companies which produce all their car models in Russia (i.e., utilizing the full cycle of assembly). Transport equipment	LCR: GP
<b>Rússia</b> Julho 2010; permanece em vigor	Russian rules mandate localization rates for telecommunications equipment sold within Russia. The level of localization of manufacturing of such equipment differs between types of equipment and for the first three years of manufacturing. Specifically, the manufacturer has to be a resident of the Russian Federation. The firm should have its own scientific-manufacturing base or cooperation with local enterprises that perform the manufacturing activity. Computer and related services	LCR: GP
<b>Rússia</b> 2010	Local content requirement obligations and 15% price preference for domestically produced telecom equipments	OECD WTO TMD
<b>África do Sul</b> June 2011; permanece em vigor	South African Regulation Gazette No. 9544 – Regulasiekoerant Vol. 552 – No. 34350 (8 June 2011) revised preferential procurement regulations granting preferences for local products and Broad-Based Black Economic Empowerment "B-BBEE" scheme effective December 2011. All industries	LCR: GP
<b>África do Sul</b> Março 2010; permanece em vigor	South Africa merged its National Industrial Participation Programme (NIPP) with its Competitive Supplier Development Programme (CSDP), which controls contracting by South Africa's nine state-owned enterprises (SOEs). South African SOEs are now required to demand 30 percent local purchases for any outlay of funds over \$10 million, disproportionately affecting government contracts in the energy, rail, and aviation sectors. Government procurement, transport,	LCR: GP
<b>Suíça</b> Março 2009; permanece em vigor	The Swiss Federal Council strengthened protection for Made in Switzerland designations, by increasing both the amount of the raw materials' weight that must come from Switzerland, if the product is promoted as Swiss, from 50 to 80 percent and the extent of the main manufacturing processes that must be done in Switzerland Foodstuffs, live animals, water, stone, metal ores, uranium ore, crude petroleum and natural	LCR: GP
<b>Suíça</b> Outubro 2009; permanece em vigor	The Swiss Federal Council approved a support package to the agricultural sector that provides price compensation for food manufacturers to buy locally sourced raw materials. Consumer foodstuffs	LCR: GP
<b>Tanzânia</b> Junho 2009; permanece em vigor	Tanzania increased tariffs on beer, wine, and tobacco products that did not meet LCRs of 75 percent. Beverages, tobacco products	LCR: GP
<b>Venezuela</b> 2013	Beginning in 2013, domestically assembled vehicles are subject to a 50% local content requirement	OECD EC TRM
<b>Exigência de CL vinculada a incentivos ou subsídios</b>		
<b>Argentina</b> Fevereiro 2010; permanece em vigor	The Local-Investment Incentives Regime for Motorcycles and Motorcycle Parts Manufacturing (Secretaría de Industria, Resolución 11/2010) in Argentina conditions tax credits on locally produced input purchases. The reduction of duties on imported inputs is conditioned on the applicant's pledge to invest in the facilities, machinery, and/or business of local suppliers. Transportation equipment	LCR: GP
<b>Algéria</b> 2010	The law "La loi de finances complémentaire 2009" of 26 July 2009 introduced restrictions, such as 'Buy Algerian' requirement for all investors benefitting from assistance of Agence Nationale de Développement des Investissements (ANDI) and a pre-emptive right of re-acquisition of shares sold by foreign investors by the State.	OECD EC TRM
<b>Austrália</b> Julho 2009; permanece em vigor	Australia provided \$2.5 million over four years to apply the National Framework of the Australian Industry Participation (AIP) to federal, state, and local governments. The AIP program requires applicants for government tenders to give details on the participation of Australian companies in projects exceeding threshold levels	LCR: GP

País / Ano	Características da política	Fonte
<b>Austrália</b> Outubro 2011; permanece em vigor	Prime Minister Julia Gillard announced a one-year extension of the AIP, expansion of the AIP to state and local governments, and a 5 percent import tariff tax credit law on federal and state projects of A\$20 million or more that entail major procurement contracts with Australian companies	LCR: GP
<b>Austrália</b> 2013 implementado em meados-2013, em vigor em 2014	In 2013, the Australian government released an Innovation and Industry Statement, which establishes the Australian Industry Participation Authority to coordinate the Buy Australian at Home and Abroad and Supplier Advocate initiatives and to review local content in AIP plans for large investment projects. Any project worth \$500 million or more and projects with expenditures of \$2 billion or more in all sectors of the economy must provide an AIP plan that indicates the use of local content. These efforts do not mandate LCRs but do intend to maximize the opportunities and funding for small and medium-sized enterprises, i.e., local manufacturers and help integrate them into global supply chains.	LCR: GP
<b>Indonésia</b> Junho 2012; permanece em vigor	In June 2012, Indonesia's Ministry of Finance implemented Regulation no. 76/PMK.011/2012, which eliminates import tariffs on machinery, goods and materials used in the motorized vehicles assembly and components industries for companies that locally purchase at least 30 percent of the total value of machines. While the LCR is not "mandated," the resolution incentivizes companies to buy local through the use of tariff elimination as a reward.	LCR: GP
<b>Quênia</b> Julho 2009; Recomendações não vinculativas	The Kenyan Ministry of Industrialization issued a Strategic Plan (2008-12) that aims to increase the use of locally available raw materials by industry to 25 percent by 2012. Crude petroleum and natural gas, stone, metal ores, wood, refined petroleum products, glass products, basic metals	LCR: GP
<b>Rússia</b> Março 2009; permanece em vigor	The Russian Ministry of Agriculture introduced order no. 82, which conditions subsidized loans to farmers on the origin of agricultural equipment and primary agricultural products they purchase. Machinery, chemicals	LCR: GP
<b>Rússia</b> Dezembro 2010 permanece em vigor, sujeito a encerramento em 2018	Per Joint Order No. 678/1289/184H, effective February 2011, between the Ministry of Economic Development and Ministry of Industry and Trade, automotive component producers qualifying for duty-free import into Russia must make at least 300,000 cars/year (up from 25,000); at least 30 percent of engines must be produced in Russia; and local content of components must amount to 60 percent by 2020. After consultations with the US and the EU, Russia agreed to change the program's termination date from 2020 to 2018. Transport equipment	LCR: GP
<b>Rússia</b> 2013	The Russian Government issued Decree 141 introducing state support for exports of local industrial goods. Russian exporters of industrial goods with not less than 30 per cent Russian content will be supported by a state guarantee.	OECD GTA

Fontes: Elaborado a partir de:

LCR: GP – Hufbauer et al. (2013).

OECD / EC TRM – Stone, Messent and Flaig (2015), com referência em European Commission (EC) (2013), Tenth Report On Potentially Trade-Restrictive Measures: Identified In The Context Of The Financial And Economic Crisis 1 May 2012 - 31 May 2013, Directorate-General for Trade, Brussels.

OECD / GTA – Stone, Messent and Flaig (2015), com referência em Global Trade Alert (GTA) (2014), Data exports, <http://www.globaltradealert.org/data-exports>

OECD / USTR – Stone, Messent and Flaig (2015), com referência em USTR (2013), 2013 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, United States Trade Representative, Washington DC.

OECD / EC MDA – Stone, Messent and Flaig (2015), com referência em European Commission (EC) (2014), Market Access Database, <http://madb.europa.eu/>

OECD / WTO-TMD – Stone, Messent and Flaig (2015), com referência em WTO (2014a), Trade Monitoring Database, <http://tmdb.wto.org/>



## **CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

## **DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – DDI**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor de Desenvolvimento Industrial

## **GERÊNCIA-EXECUTIVA DE POLÍTICA INDUSTRIAL – GEPI**

*João Emílio Padovani Gonçalves*  
Gerente-Executivo de Política Industrial

*Gustavo Romeiro Ferreira*

*Marcos Arcuri*

*Vinicius Fornari*

Equipe Técnica

## **DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM**

*Carlos Alberto Barreiros*  
Diretor de Comunicação

## **GERÊNCIA EXECUTIVA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA – GEXPP**

*Carla Gonçalves*  
Gerente-Executiva de Publicidade e Propaganda

*Eduardo Pessoa*

Produção Editorial

## **DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor de Serviços Corporativos

## **ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO, DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – ADINF**

*Maurício Vasconcelos de Carvalho*  
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

*Alberto Nemoto Yamaguti*

Normalização

---

*Eduardo Augusto Guimarães*  
Elaboração

*Maria da Penha Oliveira Dutra*  
Revisão Gramatical

*IComunicação*

Diagramação





*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**