

**MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

MESTRADO PROFISSIONAL EM ESTUDOS MARÍTIMOS

LARISSA BACELAR MARQUES

**TRIBUTAÇÃO E SOBERANIA NO MAR: O PAPEL DO REPETRO-SPED NA
EXPLORAÇÃO *OFFSHORE* DA AMAZÔNIA AZUL**

RIO DE JANEIRO

2024

LARISSA BACELAR MARQUES

TRIBUTAÇÃO E SOBERANIA NO MAR: O PAPEL DO REPETRO-SPED NA
EXPLORAÇÃO *OFFSHORE* DA AMAZÔNIA AZUL

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Estudos Marítimos
da Escola de Guerra Naval, como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Estudos Marítimos.

Área de concentração: Defesa, Governança e
Segurança Marítimas.

Orientador: Capitão de Mar e Guerra Prof. Dr. Francisco Eduardo Alves de Almeida

RIO DE JANEIRO

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

M357t Marques, Larissa Bacelar

Tributação e soberania no mar: o papel do Repetro-Sped na exploração offshore da Amazônia Azul./ Larissa Bacelar Marques. - Rio de Janeiro, 2024.

159f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2024.

Orientador (a): Francisco Eduardo Alves de Almeida.

Bibliografia: f. 122-135.

1. Indústria petrolífera. 2. Pré-sal. 3. Repetro. 4. Amazônia Azul. 5. Segurança energética. 6. Geopolítica. I. Escola de Guerra Naval (BRASIL).

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária
Mariana Gonçalves Dias CRB7/7259
Biblioteca da Escola de Guerra Naval

LARISSA BACELAR MARQUES

TRIBUTAÇÃO E SOBERANIA NO MAR: O PAPEL DO REPETRO-SPED NA
EXPLORAÇÃO *OFFSHORE* DA AMAZÔNIA AZUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de concentração: Defesa, Governança e Segurança Marítima.

Aprovada em: 04/12/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. CMG (Ref.) Francisco Eduardo Alves de Almeida – PPGEM/EGN – Orientador
Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Charles Pacheco Piñon – PPGEM/EGN – Membro da Banca de Defesa
Doutor em Estudos Marítimos – PPGEM/EGN

Prof. Dr. CMG (Ref.) Nival Nunes de Almeida – Membro do Colegiado do Mestrado
Profissional em Energia e Sociedade e Centro Federal de Educação Tecnológica Celso
Suckow da Fonseca (Cefet/RJ)
Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Dedico este estudo à minha família, meu porto seguro e o alicerce de tudo o que sou. Cada um de vocês é um farol que ilumina o caminho, mesmo nas tempestades e na distância que a vida, por vezes, nos impõe em busca dos nossos sonhos. O apoio incondicional e o amor que recebi de vocês foram a âncora que me manteve firme nos momentos mais desafiadores desta jornada. Vocês são o maior tesouro da minha vida, infinitamente mais preciosos do que qualquer riqueza material.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de expressar minha gratidão a Deus, por me capacitar e fortalecer nos momentos de angústia e dificuldade;

Concluir o Mestrado foi uma jornada desafiadora, especialmente ao atravessar os períodos tumultuados da pandemia de Covid-19. Essa conquista foi ainda mais significativa diante da transição de carreira, mudança de cidade, ambiente de trabalho e tema de pesquisa;

À minha amada família, expresso meu mais profundo agradecimento: ao meu filho João Lucas, aos meus pais Catúlio e Ana Cristina, à minha tia Lolô (Maria Heloisa), à minha Naná (Nádia), ao meu irmão Oscar, sua esposa Indira e à minha sobrinha Jade. Vocês sempre acreditaram em mim, mesmo nos momentos de dúvida, me fortaleceram e incentivaram a nunca desistir dos meus sonhos. Vocês foram meu abrigo e porto seguro ao longo dessa jornada. Amo vocês profundamente;

Em meio à agitação da vida no Rio de Janeiro e à rotina desafiadora, dedico um espaço especial nos meus agradecimentos à minha fiel “cãopanheira” Nevinha. Obrigada por ser meu cão de apoio emocional e por me lembrar da beleza do mar e do sol na Prainha da Glória. Seus latidos, uivos e demandas por passeios prolongados sempre me trouxeram de volta à vida e à realidade, até nos dias mais nublados;

Após agradecer àqueles que estiveram comigo nos momentos mais íntimos e pessoais, não poderia deixar de expressar minha imensa gratidão aos colegas e mentores que estiveram ao meu lado na parte profissional e acadêmica;

Expresso minha sincera gratidão e reconhecimento ao Professor Orientador, CMG Alves de Almeida, por seu apoio inabalável e por não permitir que eu desistisse, mesmo diante dos desafios e mudanças enfrentados nos últimos dois anos. Além de Marinheiro, o senhor demonstrou ser um verdadeiro Historiador da Vida, com uma sensibilidade excepcional para compreender as diferentes estações da existência humana;

Este agradecimento se estende ao Suboficial Valdir, pelo apoio constante, auxílio na documentação e cumprimento dos prazos, além do incentivo para seguir em frente. Mar calmo nunca fez bom marinheiro! Suas orientações e apoios foram fundamentais;

À Alessandra Hesketh, colega do curso de Estratégia Marítima na Fundação de Estudos do Mar (Femar), por me indicar uma oportunidade de trabalho na CET Logistics;

À CET Logistics, responsável por abrir as portas do Comércio Exterior e da indústria do petróleo e do gás, expresso minha gratidão a Alex Antunes, Guto Cypriano Júnior, Danielle Grandini, Bruna Leta, Luiz Muniz e Elisa Jafet, além dos Despachantes Aduaneiros

Sr. Jurandir e Claudinho, pela oportunidade de crescimento profissional nesse setor fascinante. Em especial, externo minha gratidão e reconhecimento à Karina Duarte, uma profissional brilhante, que transmitiu e compartilhou a sua vasta experiência na parte operacional, me auxiliando, finalmente, a entender o quebra-cabeças do Repetro-Sped e sua aplicação na prática diária;

Ao Prof. Tom Pierre, também conhecido como o “Pai do Repetro”, sou profundamente grata por compartilhar seu conhecimento e visão sobre esse regime tributário aduaneiro para lá de especial;

À advogada Jennifer Pires, do Escritório Kincaid, por participar da minha Banca de Qualificação e por seu constante apoio e convites para eventos da Comissão de Direito Aduaneiro da OAB/RJ, dentre outros eventos ligados à indústria;

Por fim, agradeço a todos que, indistintamente, contribuíram com a pesquisa ao responder ao questionário do presente estudo. As suas valiosas contribuições não apenas forneceram dados essenciais, mas também enriqueceram significativamente as conclusões alcançadas;

Sem o apoio de todos os mencionados, este trabalho jamais teria sido concluído com a profundidade e rigor que ele alcançou. A todos, minha sincera e profunda gratidão.

Entretanto, há uma outra Amazônia, cuja existência é, ainda, tão ignorada por boa parte dos brasileiros quanto o foi aquela por muitos séculos. Trata-se da 'Amazônia azul', que, maior do que a verde, é inimaginavelmente rica. Seria, por todas as razões, conveniente que dela cuidássemos antes de perceber-lhe as ameaças. [...] O petróleo é outra grande riqueza da nossa 'Amazônia azul'. No limiar da autossuficiência, o Brasil prospecta, no mar, mais de 80% do seu petróleo, o que, em números, significa algo na ordem de 2 milhões de barris por dia.

(CARVALHO, 2004)

RESUMO

Esta pesquisa explora a evolução da indústria petrolífera no Brasil, concentradamente no desenvolvimento das bacias sedimentares e na descoberta do pré-sal, marco fundamental que transformou o País em um dos principais produtores de petróleo no cenário global. O estudo examina as mudanças regulatórias e os mecanismos de incentivo, como o Repetro, que proporcionaram o crescimento da indústria, atraindo investimentos e promovendo avanços tecnológicos significativos. Além disso, o trabalho discute a importância geopolítica da Amazônia Azul e os desafios envolvidos na proteção das riquezas marítimas brasileiras, essenciais para a segurança energética e a soberania nacional. A pesquisa conclui que a integração entre inovação tecnológica, políticas públicas adequadas e estratégias de defesa é fundamental para garantir o pleno aproveitamento das reservas petrolíferas, assegurando ao Brasil uma posição de destaque no mercado energético global. Além disso, são discutidos os desafios e as oportunidades decorrentes da Reforma Tributária, destacando a necessidade de políticas públicas que incentivem a inovação e a competitividade do setor. Por fim, são apresentadas considerações finais que sintetizam os principais achados da pesquisa e apontam para possíveis direções futuras de estudo.

Palavras-chave: Indústria petrolífera. Pré-sal. Repetro. Amazônia Azul. Segurança energética. Geopolítica.

ABSTRACT

This research explores the evolution of the oil industry in Brazil, focusing on the development of sedimentary basins and the discovery of the pre-salt, a key milestone that positioned the country as one of the world's leading oil producers. The study examines regulatory changes and incentive mechanisms, such as Repetro, that enabled the industry's growth by attracting investments and promoting significant technological advancements. Additionally, it discusses the geopolitical importance of the Blue Amazon and the challenges involved in protecting Brazil's maritime resources, which are crucial for the country's energy security and sovereignty. The research concludes that the integration of technological innovation, appropriate public policies, and defense strategies is essential to fully leverage Brazil's oil reserves and secure a prominent position in the global energy market. In addition, the challenges and opportunities arising from the Tax Reform are discussed, highlighting the need for public policies that encourage innovation and competitiveness in the sector. Finally, there are concluding remarks that summarise the main findings of the research and point to possible future directions for study.

Keywords: Oil industry. Pre-salt. Repetro. Blue Amazon. Energy security. Geopolitics.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Importância e emprego dos bens no setor <i>upstream</i>	53
Quadro 2 – Bens submetidos ao Repetro e sua classificação fiscal	68
Quadro 3 – Regimes de tratamento tributário e aduaneiro no âmbito do Repetro-Sped	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Ato Declaratório Executivo
AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BID	Base Industrial de Defesa
Capex	<i>Capital Expenditure</i>
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNOOC	<i>China National Offshore Oil Corporation</i>
CNPC	<i>China National Petroleum Corporation</i>
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
Coana	Coordenação de Administração Aduaneira
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DI	Declaração de Importação
E&P	Exploração e Produção de Petróleo e de Gás Natural
EFD	Escrituração Fiscal Digital
END	Estratégia Nacional de Defesa
FPSOs	<i>Floating Production, Storage and Offloading</i> (unidades flutuantes de produção ou estocagem de petróleo ou gás natural)
GNL	Gás Natural Liquefeito
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBP	Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto de Importação
IN	Instrução Normativa
Iobs	Imposto sobre Operações com Bens e Serviços
IOCs	Companhias Internacionais de Petróleo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
MP	Medida Provisória
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
Norm	<i>Naturally Occurring Radioactive Material</i>
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMA	Organização Mundial das Alfândegas
ONU	Organização da Nações Unidas
Opex	<i>Operational Expenditure</i>
PC	Plataforma Continental
PDVSA	Petróleos de Venezuela S/A
PECs	Propostas de Emenda à Constituição
P&G	Petróleo e Gás Natural
PEM	Planejamento Espacial Marinho
Petrobras	Petróleo Brasileiro S/A
PFCT	Programa de Construção das Fragatas Classe Tamandaré
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/Pasep	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PLC	Projeto de Lei Complementar
PND	Política Nacional de Defesa
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
Procap	Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas
Prosub	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
RA	Regulamento Aduaneiro
RCR	Requerimento de Concessão do Regime
REB	Registro Especial Brasileiro

Reintegra	Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras
Repetro	Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural
Repetro-Sped	Regime Aduaneiro e Tributário Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
RPR	Requerimento de Prorrogação do Regime
ROVs	<i>Remotely Operated Vehicles</i> (robôs subaquáticos controlados remotamente)
SGMB	Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil
SGB	Serviço Geológico do Brasil
SH	Sistema Harmonizado
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
Sisgaaz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SOP	Sistema de Oferta Permanente
Sped	Sistema Público de Escrituração Digital
SRF	Secretaria da Receita Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	O problema de pesquisa	19
1.2	Objetivo geral	20
1.3	Objetivos específicos	20
1.4	Metodologia e discussão teórica	20
1.4.1	Procedimentos	22
1.4.2	Análise de dados	24
1.5	Estrutura do trabalho	24
2	INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E SUA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA	27
2.1	Compreendendo o petróleo e a sua exploração	27
2.2	Aspectos históricos da indústria do petróleo no Brasil	30
2.2.1	O petróleo no Brasil Imperial	31
2.2.2	O petróleo: da primeira República até a sua 1ª grande descoberta no Brasil	32
2.2.3	O petróleo: da criação da Petrobras até a quebra do monopólio em 1997	34
2.2.4	O petróleo: da quebra do monopólio da Petrobras até o pré-sal e o novo marco regulatório do setor no Brasil	39
2.2.4.1	<i>As primeiras rodadas de licitação e os efeitos econômicos</i>	<i>41</i>
2.2.4.2	<i>O pré-sal e o novo regime de partilha</i>	<i>43</i>
2.3	Aspectos das bacias sedimentares no Brasil	46
2.4	O papel da Amazônia Azul na segurança energética e Defesa Nacional	50
3	O REPETRO E SEU PAPEL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	53
3.1	Contexto histórico e criação do Repetro	53
3.1.1	Geopolítica, segurança energética e a Amazônia Azul	60
3.1.2	Infraestrutura marítima e desenvolvimento logístico	61
3.1.3	Sustentabilidade e desafios ambientais	62
3.1.4	Aspectos tributários e aduaneiros	62
3.2	Breves considerações sobre tributação no comércio exterior brasileiro	63
3.2.1	Espécies de tributos incidentes sobre as operações de importação e exportação	64
3.2.2	Regimes especiais	66

3.3	Evolução do Repetro para Repetro-Sped	69
3.3.1	Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 112/1999	69
3.3.2	Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 27/2000	73
3.3.3	Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 87/2000	76
3.3.4	Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 4/2001	78
3.3.5	Decreto n.º 4.543/2002 e Instrução Normativa RFB n.º 844/2008	81
3.3.6	Decreto n.º 6.759/2009 e Instrução Normativa RFB n.º 1.415/2013	83
3.3.7	Medida Provisória n.º 795/2017, Decreto n.º 9.128/2017, Lei n.º 13.586/2017 e Instrução Normativa RFB n.º 1.743/2017 – de Repetro para Repetro-Sped	87
3.3.8	Decreto n.º 6.759/2009 e Instrução Normativa RFB n.º 1.781/2017	91
4	A EVOLUÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E SEUS EFEITOS SOBRE A INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS	96
4.1	O sistema tributário brasileiro	96
4.1.1	As PECs n.º 45 e n.º 110/2019	99
4.1.2	Unificação das PECs n.º 45 e n.º 110	104
4.1.3	O processo de aprovação da Reforma Tributária de 2023 e seus desdobramentos no Repetro-Sped	105
4.2	O Parecer do TCU sobre o Repetro-Sped	110
4.3	Descomissionamento de plataformas	113
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	REFERÊNCIAS	122
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO A RODOLFO HENRIQUE DE SABOIA, DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)	136
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO A BRUNO FONTI, GERENTE TRIBUTÁRIO DO SETOR <i>UPSTREAM</i> NA PETROBRAS	140
	APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO APLICADO A CARLOS AUGUSTO CYPRIANO JUNIOR, <i>CHIEF OPERATING OFFICER</i> NA <i>CET LOGISTICS</i> – DESPACHO ADUANEIRO	144
	APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO APLICADO A BRUNA LETA, <i>HEAD OF CUSTOMS, PRICING AND LEGAL ADVISER</i> NA <i>CET LOGISTICS</i> – DESPACHO ADUANEIRO LTDA	147
	APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO APLICADO A FERNANDA B. A. ROCHA, GERENTE EXECUTIVA NA LDC- COMEX	150

APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO APLICADO A BIANCA PRESTES, COORDENADORA NA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE BENS E SERVIÇOS DE PETRÓLEO – ABESPETRO	153
APÊNDICE G – QUESTIONÁRIO APLICADO A JANSSEN MURAYAMA – ADVOGADO	157

1 INTRODUÇÃO

A indústria petrolífera ocupa um papel fundamental na economia global, sendo responsável por suprir uma parte significativa das necessidades energéticas mundiais. Embora as fontes de energia renovável estejam em crescimento, o petróleo e o gás natural continuam a dominar a matriz energética, e não se vislumbra uma mudança radical nesse cenário nas próximas décadas.

No Brasil, a exploração de petróleo está profundamente atrelada ao desenvolvimento econômico do País, especialmente após a descoberta do pré-sal, colocando-o numa posição estratégica no mercado energético mundial.

O Brasil abriga uma vasta área de bacias sedimentares, tanto terrestres quanto marítimas, sendo que estas últimas, especialmente nas águas ultraprofundas da costa brasileira, contêm uma das maiores reservas de petróleo do mundo. A descoberta do pré-sal em 2007 foi um marco transformador para a indústria petrolífera nacional, posicionando o País na vanguarda da produção mundial de petróleo. Este evento destacou a importância da inovação tecnológica para a exploração de petróleo em condições extremas, consolidando a Petrobras como uma das principais empresas petrolíferas globais.

Contudo, a exploração dessas reservas em águas profundas e ultraprofundas não está isenta de desafios. As operações exigem investimentos massivos e o uso de tecnologias avançadas, além de políticas regulatórias e fiscais que incentivem o setor. Um dos principais instrumentos de incentivo foi o Repetro, um regime aduaneiro especial que reduziu os custos de importação de equipamentos essenciais à indústria, garantindo a competitividade internacional do Brasil, desde a flexibilização do monopólio da Petrobras.

Além dos desafios tecnológicos e econômicos, a exploração de petróleo no Brasil envolve questões geopolíticas e de segurança. A área conhecida como Amazônia Azul, que compreende grande parte da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil, abriga as principais reservas de petróleo do pré-sal e é vital para a segurança energética do País. O controle e a proteção dessas riquezas marítimas são essenciais para garantir a soberania brasileira sobre esses recursos estratégicos.

A relevância deste estudo reside, portanto, na análise das políticas públicas que moldaram o setor petrolífero e dos avanços tecnológicos, com ênfase no papel do Repetro e do Repetro-Sped. Esses regimes fiscais desempenham um papel crucial na viabilização da exploração *offshore* (atividades realizadas no mar, longe da costa), especialmente nas áreas de águas profundas e ultraprofundas. Além disso, o estudo explora como esses mecanismos

tributários contribuem para a competitividade internacional do Brasil no mercado global de petróleo, enquanto asseguram a soberania nacional sobre as riquezas da Amazônia Azul.

Este estudo tem como objetivo discorrer sobre como políticas públicas adequadas e regimes fiscais, como o Repetro e o Repetro-Sped, permitem uma exploração eficiente e sustentável das reservas petrolíferas brasileiras, ao mesmo tempo que contribuem para a garantia da defesa e a proteção das riquezas naturais marítimas estratégicas do País.

Ao longo do estudo, resta claro que a governança da exploração *offshore* na Amazônia Azul está intrinsecamente ligada às políticas públicas de segurança e soberania marítima. O Parecer do TCU reforça a necessidade de um equilíbrio entre incentivos fiscais e o controle estatal sobre as operações petrolíferas, garantindo que os benefícios econômicos não comprometam a autonomia nacional. A governança eficaz no setor exige uma coordenação entre entes reguladores, empresas e forças de segurança, garantindo que a exploração de recursos no mar ocorra de forma sustentável e alinhada aos interesses estratégicos do país. Assim, este estudo destaca que a implementação de políticas públicas robustas, orientadas pelo princípio da segurança marítima, é essencial para o fortalecimento da posição brasileira no cenário global de energia.

1.1 O problema de pesquisa

A indústria petrolífera brasileira é central para a economia e para a segurança energética do País, especialmente no contexto da exploração *offshore* das reservas de petróleo da Amazônia Azul. O Repetro foi criado para reduzir a carga tributária sobre a importação de equipamentos e insumos necessários à produção de petróleo e gás. No entanto, com as recentes alterações trazidas pela Reforma Tributária de 2023, surgiram questionamentos sobre a continuidade e eficácia deste regime como ferramenta para fomentar o desenvolvimento do setor, garantir a competitividade internacional do Brasil e assegurar a soberania nacional.

O problema de pesquisa que este estudo busca responder é: como os regimes Repetro e Repetro-Sped impactam o desenvolvimento da exploração *offshore* na Amazônia Azul, à luz das mudanças trazidas pela Reforma Tributária de 2023, e como esses regimes influenciam a competitividade, a segurança energética e a soberania nacional?

1.2 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é discorrer sobre o impacto dos regimes Repetro e Repetro-Sped sobre a exploração *offshore* de petróleo e gás natural na Amazônia Azul, considerando os desafios econômicos e tecnológicos envolvidos, com um enfoque especial nas mudanças e desafios introduzidos pelo cenário pós-Reforma Tributária de 2023.

1.3 Objetivos específicos

São os seguintes os objetivos específicos desta pesquisa:

- a) discorrer sobre a evolução histórica e regulatória da indústria do petróleo no Brasil, destacando sua importância estratégica para a segurança energética e para o desenvolvimento do País, com ênfase na descoberta do pré-sal e no papel da Amazônia Azul como uma região crítica para a soberania e segurança energética nacional (Seção 2);
- b) examinar o impacto dos regimes Repetro e Repetro-Sped na atração de investimentos estrangeiros para a exploração *offshore*, destacando como esses incentivos fiscais promoveram avanços tecnológicos e viabilizaram a exploração de águas profundas e ultraprofundas na Amazônia Azul, além de analisar os desafios econômicos e tecnológicos envolvidos (Seção 3);
- c) discutir as implicações das mudanças trazidas pela Reforma Tributária de 2023 no futuro do Repetro-Sped, avaliando os impactos dessas alterações na competitividade e no desenvolvimento sustentável da indústria petrolífera brasileira, com destaque para os desafios fiscais e operacionais relacionados ao descomissionamento de plataformas e às novas exigências do setor.(Seção 4).

1.4 Metodologia e discussão teórica

Esta pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, uma vez que busca resolver problemas práticos que afetam a sociedade, de acordo com a definição de Gil (2010). Seguindo os princípios de pesquisa aplicada, a investigação pretende gerar um produto tecnológico com utilidade prática imediata para o setor empresarial, o governo e a sociedade.

A metodologia adotada foi o estudo de caso paradigmático, escolhido pela sua capacidade de examinar, com profundidade, um fenômeno específico que, por sua vez, reflete questões mais amplas no campo da política fiscal e da exploração de petróleo no Brasil.

A escolha do estudo de caso se justifica quando o objeto de análise – neste caso, o Regime Especial Repetro que evoluiu para o Repetro-Sped – assume um papel representativo, servindo como modelo para uma categoria de fenômenos ou políticas. O Repetro-Sped é considerado paradigmático não apenas por refletir a política fiscal voltada à indústria petrolífera, mas também por sua importância na competitividade do setor no cenário internacional, na atração de investimentos estrangeiros e na viabilidade da exploração *offshore* em águas ultraprofundas, como as do pré-sal na Amazônia Azul.

Ao centrar a análise no Repetro-Sped, torna-se possível examinar, de forma detalhada, suas implicações fiscais e econômicas, bem como conectar esses aspectos a temas mais amplos, como segurança energética e soberania nacional. As mudanças introduzidas pela Reforma Tributária de 2023 tornaram ainda mais urgente uma reavaliação deste regime, visto que tais alterações afetam diretamente a capacidade do Brasil de manter sua competitividade no mercado global de petróleo e de proteger seus interesses estratégicos na Amazônia Azul.

Além dos impactos econômicos e fiscais, o estudo do Repetro-Sped, considerado como um estudo de caso paradigmático, possibilita investigar as implicações desse regime para a defesa e soberania marítima do Brasil. A Amazônia Azul representa uma área de extrema relevância estratégica, contendo vastas reservas de petróleo e outros recursos naturais essenciais para a segurança energética do País. A preservação da soberania sobre essa região é uma preocupação geopolítica de longo prazo, e o Repetro-Sped desempenha um papel crucial na viabilidade econômica das operações nessa área. A análise da defesa marítima inclui a maneira como políticas fiscais atraentes, como o Repetro-Sped, contribuem para a atuação do Brasil na exploração dessas riquezas, ao mesmo tempo em que garantem a capacidade de proteger essas áreas contra possíveis ameaças externas.

Por isso, a área de estudo abrange os campos de exploração de petróleo *offshore* na Amazônia Azul, região estratégica para a segurança energética e soberania nacional.

Dessa forma, a metodologia está diretamente alinhada com os objetivos da pesquisa. A utilização do estudo de caso paradigmático permitiu:

- a) discorrer sobre a evolução histórica e regulatória da indústria do petróleo no Brasil, destacando sua importância estratégica para a segurança energética e para o desenvolvimento do País, com ênfase na descoberta do pré-sal e no papel da Amazônia Azul como uma região crítica para a soberania e segurança energética

- nacional (Objetivo específico a);
- b) examinar o impacto dos regimes Repetro e Repetro-Sped na atração de investimentos estrangeiros para a exploração *offshore*, destacando como esses incentivos fiscais promoveram avanços tecnológicos e viabilizaram a exploração de águas profundas e ultraprofundas na Amazônia Azul, além de examinar os desafios econômicos e tecnológicos envolvidos (Objetivo específico b);
- c) discutir as implicações das mudanças trazidas pela Reforma Tributária de 2023 no futuro do Repetro-Sped, avaliando os impactos dessas alterações na competitividade e no desenvolvimento sustentável da indústria petrolífera brasileira, com destaque para os desafios fiscais e operacionais relacionados ao descomissionamento de plataformas e às novas exigências do setor (Objetivo específico c).

Portanto, a metodologia proposta ofereceu uma base analítica sólida para investigar como o Repetro e suas adaptações influenciaram tanto a dimensão econômica quanto a geopolítica. Ao conectar essas diferentes perspectivas, a pesquisa proporcionou uma visão integrada das políticas públicas de incentivo à exploração *offshore*, demonstrando como regimes fiscais viabilizam economicamente essas atividades, como também desempenham um papel fundamental na defesa e segurança nacionais.

Adicionalmente, o estudo de caso permitiu uma análise detalhada das percepções de especialistas, obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas. Essas entrevistas, realizadas com profissionais da indústria, auditores fiscais e especialistas em defesa marítima, forneceram uma perspectiva prática sobre os efeitos do Repetro-Sped, tanto no âmbito econômico quanto no geopolítico, permitindo uma análise crítica dos desafios futuros do regime, especialmente em um cenário de transição energética.

1.4.1 Procedimentos

A coleta de dados para esta pesquisa utilizou três fontes principais: pesquisa bibliográfica, levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com especialistas das indústrias de petróleo e gás, além de áreas relacionadas à tributação e defesa. No entanto, ao longo do desenvolvimento do estudo, um dos maiores desafios foi a escassez de literatura específica acerca do regime Repetro-Sped, sobretudo no contexto das alterações fiscais implementadas pela Reforma Tributária de 2023.

A maioria das fontes bibliográficas disponíveis abordava estudos mais amplos sobre o setor petrolífero ou análises gerais de regimes aduaneiros, sem uma abordagem aprofundada

sobre o Repetro e suas implicações fiscais e econômicas no Brasil. Esse cenário limitou o acesso a materiais consolidados, exigindo a ampliação do escopo de pesquisa documental em fontes primárias, como legislações, pareceres técnicos e relatórios governamentais.

Para superar essa limitação, intensificou-se o levantamento documental, incluindo relatórios da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e documentos produzidos pela Receita Federal e pela Petrobras, entre outros. Esses documentos permitiram uma análise mais detalhada e atualizada sobre o funcionamento do Repetro-Sped, suas mudanças e seus impactos, especialmente no que diz respeito à competitividade e à defesa dos interesses estratégicos na Amazônia Azul.

Adicionalmente, para aprofundar a análise sobre a aplicabilidade e os desafios do Repetro-Sped no setor de petróleo e gás no Brasil, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com especialistas da área, incluindo auditores fiscais, advogados, executivos da Petrobras e da Agência Nacional de Petróleo e Biocombustível (ANP), despachantes aduaneiros e representantes de empresas, associações e consultorias que atuam na indústria do petróleo e gás natural. Essas entrevistas buscaram captar diferentes perspectivas sobre a evolução do regime tributário e aduaneiro, suas limitações e seu impacto sobre os projetos de exploração e produção *offshore*, revelando-se cruciais para suprir as lacunas deixadas pela escassez de bibliografia (APÊNDICE A a G).

A seleção desses profissionais tentou obter uma visão multidisciplinar e prática sobre o funcionamento e as limitações do regime Repetro-Sped. O questionário enviado aos especialistas abordou temas essenciais para a compreensão do Repetro-Sped, como sua evolução desde sua criação em 1999, a efetividade na redução da carga tributária no setor e a possível prorrogação do regime para além de 2040. As entrevistas também buscaram explorar a percepção dos profissionais sobre os impactos da reforma tributária de 2023 e a transição energética em curso.

Os profissionais entrevistados apresentaram uma visão diversificada, permitindo uma análise crítica e multifacetada do regime. Alguns dos principais temas explorados durante as entrevistas foram a aplicabilidade do Repetro-Sped, o impacto da reforma tributária, a questão do descomissionamento de plataformas e a transição energética.

As entrevistas forneceram um panorama claro das vantagens e limitações do Repetro-Sped, reforçando a necessidade de sua prorrogação para além de 2040 e a inclusão de novas fases da cadeia produtiva, como o descomissionamento. Além disso, as perspectivas oferecidas pelos especialistas sobre a reforma tributária e a transição energética foram essenciais para fundamentar as recomendações desta pesquisa, apontando para um futuro de

ajustes regulatórios e uma transição gradual, mas necessária, para fontes de energia mais limpas.

1.4.2 Análise de dados

A análise dos dados foi conduzida utilizando uma estrutura analítica descritiva, que permitirá identificar as relações causais relevantes ao estudo. Como sugerido por Yin (2016, p. 134), essa estratégia analítica proporcionou um caminho claro para a análise de um estudo de caso complexo. A revisão da literatura, juntamente com os dados documentais e entrevistas, foi organizada para identificar os principais impactos fiscais, legais e geopolíticos da aplicação do Repetro-Sped.

Os dados qualitativos foram analisados de forma a identificar padrões e tendências nos depoimentos e documentos, com especial atenção à relação entre o regime tributário e a defesa dos recursos naturais na Amazônia Azul. A categoria de análise aberta foi usada para classificar e interpretar os dados, proporcionando uma visão ampla e detalhada do impacto da tributação nas políticas de defesa e soberania nacional.

A pesquisa buscou integrar os aspectos tributários com as questões de segurança marítima e geopolítica, explorando como a reforma tributária e o Repetro-Sped contribuem para a exploração sustentável e a proteção estratégica da Amazônia Azul, garantindo não apenas a exploração econômica, mas também a soberania sobre os recursos naturais brasileiros.

1.5 Estrutura do trabalho

Este trabalho foi estruturado em cinco seções, que abordam de maneira integrada a evolução da indústria petrolífera no Brasil, os desafios regulatórios e os impactos da tributação no setor, mormente após a aprovação da Reforma Tributária em 2023.

Na Seção 2, foram apresentadas as bacias sedimentares e examinada a trajetória histórica da indústria petrolífera no Brasil, desde as primeiras tentativas de extração de petróleo no período imperial até a descoberta do pré-sal. A exploração inicial, que remonta ao séc. XIX, enfrentou grandes desafios tecnológicos e de infraestrutura, sendo fortemente dependente do Estado brasileiro. A criação da Petrobras em 1953 representou um marco significativo para o setor, consolidando o monopólio estatal sobre a exploração, produção e o refino de petróleo.

A transição para um mercado mais aberto em 1997, com a flexibilização do monopólio, permitiu uma maior participação de empresas privadas e internacionais, aumentando a competitividade e atraindo investimentos no setor. A descoberta das gigantescas reservas do pré-sal em 2007, localizadas em águas ultraprofundas, colocou o Brasil em destaque no cenário global, consolidando sua posição como um dos principais produtores de petróleo. No entanto, a exploração dessas reservas também impôs desafios tecnológicos e de capital intensivo, exigindo inovações e políticas públicas adequadas para garantir a viabilidade dos projetos de exploração *offshore*.

Além disso, a segunda seção explorou, concomitantemente, a importância da Amazônia Azul, área marítima rica em recursos naturais, como o petróleo, e fundamental para a segurança energética e soberania do Brasil. A defesa e proteção dessa área são essenciais para garantir o controle das reservas do pré-sal e manter a competitividade da indústria petrolífera brasileira no mercado global.

A Seção 3 abordou o Repetro, regime aduaneiro especial criado para facilitar e incentivar a exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, por meio da desoneração tributária na importação e exportação de equipamentos e materiais utilizados na exploração *offshore*. O Repetro foi uma ferramenta crucial para viabilizar os investimentos de grande porte, especialmente em áreas de águas profundas, como as reservas do pré-sal.

Por isso, nesta seção, foi discutida a evolução do Repetro, desde sua criação até sua transformação no Repetro-Sped, que trouxe adaptações para tornar o incentivo mais adequado às necessidades atuais da indústria. Essas mudanças visaram a garantir a competitividade do Brasil no cenário global de exploração de petróleo, atraindo investidores internacionais e promovendo avanços tecnológicos na exploração de recursos em áreas desafiadoras.

Também foram analisados os impactos fiscais e econômicos desse regime, que, ao reduzir os custos operacionais das empresas petrolíferas, permitiu a expansão da exploração de petróleo no País, gerando empregos e aumentando a arrecadação por meio das participações governamentais. A terceira seção evidenciou que, sem esses incentivos fiscais, muitos dos projetos *offshore* de grande porte, como os do pré-sal, não teriam sido viáveis.

A Seção 4 explorou o impacto do Parecer do TCU sobre o Repetro-Sped, ressaltando a necessidade de aperfeiçoamentos no regime e seus efeitos sobre o controle fiscal e aduaneiro. Além disso, a seção analisou os impactos da Reforma Tributária de 2023 sobre o regime especial Repetro-Sped, que influenciará a competitividade e os investimentos na indústria de petróleo e gás natural. Outro ponto central, tratado na Seção 4, foi o processo de descomissionamento de plataformas, que detalhou os desafios fiscais e operacionais que a

indústria enfrenta nesta fase. Por fim, a seção destacou o papel do Poder Naval na proteção das áreas de descomissionamento na Amazônia Azul.

Por fim, a Seção 5 apresentou as considerações finais, consolidando as principais reflexões obtidas ao longo da pesquisa, sintetizando as contribuições do estudo para o entendimento da indústria petrolífera brasileira, os desafios regulatórios e os avanços fiscais representados pelo Repetro-Sped. Além disso, a seção incluiu uma análise crítica das respostas dos especialistas entrevistados, oferecendo uma visão prática e estratégica sobre o futuro do regime tributário especial e suas implicações para a competitividade do Brasil no mercado global de petróleo. Nesse sentido, foram apresentadas sugestões para futuras pesquisas e recomendações para a formulação de políticas públicas para desenvolvimento sustentável e a defesa dos interesses estratégicos do País na Amazônia Azul.

2 INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E SUA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA

A indústria do petróleo desempenha um papel central na economia e na segurança energética do Brasil, sendo uma área de estudo vital para compreensão da evolução das políticas nacionais e das implicações estratégicas para o País. Esta seção concentra-se na trajetória histórica da indústria do petróleo, abordando como esta evoluiu e consolidou o Brasil como um dos principais atores globais em exploração *offshore*, sobretudo com o desenvolvimento da Amazônia Azul, uma zona rica em recursos energéticos que contribui diretamente para a soberania nacional.

Nesta seção, foram explorados, em detalhes, os desafios e avanços da indústria petrolífera brasileira, desde os primeiros esforços de exploração no período imperial até a descoberta do pré-sal, que transformou a posição do Brasil no mercado energético. Além disso, foram abordadas as implicações tecnológicas e geopolíticas envolvidas na exploração *offshore*, destacando o papel do Estado em criar políticas de incentivo, como o Repetro, para garantir que o País usufrua dos benefícios econômicos e estratégicos decorrentes das suas reservas marítimas.

2.1 Compreendendo o petróleo e a sua exploração

O petróleo é um líquido natural, inflamável, oleoso e de cheiro característico, com uma densidade inferior à da água, conforme descrito pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB, 2014). Estima-se que o processo que originou reservas de petróleo tenha levado entre 10 e 500 milhões de anos. Este recurso é armazenado em poros ou espaços vazios de rochas impermeáveis, o que confere a ele a denominação de “óleo de pedra”, derivada do latim *petroleum*, de *petrus* (pedra) e *oleum* (óleo).

A exploração de jazidas de petróleo ocorre tanto em ambientes terrestres quanto marítimos, com destaque para a crescente importância da exploração *offshore*¹, especialmente em águas profundas e ultraprofundas, como no caso do Brasil. Após a extração e o processo de refinamento, o petróleo é transformado em produtos amplamente utilizados no cotidiano, como querosene, gasolina e óleo diesel, fundamentais para o funcionamento das economias modernas.

¹ Termo utilizado para designar operações de exploração e produção de petróleo e gás natural realizadas no mar, longe da costa, em contraste com as atividades realizadas em terra firme (*onshore*). Fonte: Petrobras (s.d.).

De acordo com Mendes, Teixeira e Rocio (2018), o petróleo e o gás natural continuam a ser as principais fontes de energia primária no mundo e assim permanecerão nos próximos anos, apesar das crescentes pressões ambientais e sociais em favor de fontes de energia mais limpas.

O Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás (IBP), baseando-se no *World Oil Outlook 2022*, projetou um aumento na demanda global de petróleo, de 96,9 milhões de barris por dia (mb/d) para 109,8 mb/d até 2045, demonstrando a força desse recurso na matriz energética mundial (IBP, 2024).

O Brasil, com sua vasta extensão territorial e marítima, possui uma área sedimentar de aproximadamente 6.436.000 km², abrigando mais de 20 bacias sedimentares terrestres. Essas bacias, de diferentes idades e formações geológicas, representam um grande desafio e uma oportunidade para os exploradores de petróleo. Formações geológicas das eras proterozoica, paleozoica, cretácea e terciária distribuem-se desde o Sul e Sudeste até o Nordeste e a Amazônia, criando um cenário geologicamente diversificado e promissor (Lucchesi, 1998).

A geologia única do Brasil confere ao país um enorme potencial energético, particularmente nos campos do pré-sal. No entanto, a exploração dessas reservas exige investimentos substanciais devido à natureza intensiva em capital do setor e aos desafios tecnológicos envolvidos (Mendes; Teixeira; Rocio, 2018). O pré-sal, localizado em águas ultraprofundas, é considerado uma das fronteiras mais promissoras do mundo para a produção de petróleo, embora também represente uma das mais desafiadoras, exigindo tecnologia de ponta, mão de obra altamente qualificada e infraestruturas robustas.

Como fonte de energia fóssil e exaurível, o petróleo impõe uma série de desafios, tanto em relação à sua extração quanto à gestão de suas reservas. A exploração em águas profundas e ultraprofundas, como no caso brasileiro, sempre envolveu riscos elevados, desde as dificuldades técnicas na perfuração até os elevados custos de produção. Cada etapa da cadeia produtiva, desde a exploração até o refino, requer grandes investimentos e tecnologias avançadas para garantir eficiência e segurança das operações.

Além dos aspectos técnicos, a indústria do petróleo é profundamente influenciada por fatores econômicos, políticos e geopolíticos. A relevância do petróleo transcende a questão energética, sendo um elemento estratégico nas relações internacionais. Ferreira (2010) destaca que o petróleo é uma mercadoria essencial, capaz de influenciar diretamente o equilíbrio de poder entre nações. Ao longo da história, crises globais foram frequentemente desencadeadas por escassez ou flutuações nos preços do petróleo, tornando-o uma *commodity* importante para a segurança energética global.

No prefácio de *Ouro Negro – A saga do petróleo: a incrível história do petróleo, da sua origem até os dias atuais* (Bittencourt, 2020), Daniel Nigri reforça essa ideia ao salientar que o petróleo é a *commodity* mais significativa do séc. XXI, frequentemente associada a crises econômicas globais e instabilidade mundial. Ele argumenta que os países que controlam a produção e as reservas de petróleo exercem um poder significativo no cenário global, pois a gestão desse recurso implica uma influência direta sobre mercados e economias.

A concorrência entre as Companhias Nacionais de Petróleo (NOCs), de controle estatal, e as Companhias Internacionais de Petróleo (IOCs), de capital privado, destaca-se como um aspecto fundamental da geopolítica global do petróleo. No contexto brasileiro, as reservas do pré-sal adquirem um papel estratégico, não apenas pelo expressivo volume de recursos, mas também pelo baixo custo de extração, o que atrai o interesse de agentes internacionais.

Nesse conspecto, o potencial produtivo do pré-sal e sua relevância frente a outras províncias petrolíferas *offshore* elevam o Brasil à condição de foco de atenção, ampliando as pressões políticas e econômicas exercidas por grandes nações importadoras. Essa disputa é central para o fortalecimento da segurança energética nacional, ao mesmo tempo em que suscita debates sobre a soberania e a preservação das reservas petrolíferas do País (Souza, 2021).

Assim, considerando a relevância estratégica do petróleo, nesta seção foi analisada a evolução histórica da indústria do petróleo no Brasil, examinando os processos econômicos, políticos, sociais e jurídicos que moldaram o setor ao longo dos anos e os aspectos técnicos das bacias sedimentares brasileiras. Por meio de uma análise da Política Externa e de Defesa, foram investigadas as respostas do Brasil às crises globais do petróleo e as reformas que permitiram a flexibilização do monopólio estatal, iniciada com a abertura do mercado em 1997. Esse processo marcou a transição para uma maior participação privada no setor e culminou no crescimento exponencial da indústria petrolífera, especialmente após a descoberta do pré-sal em 2007, que representou uma mudança significativa para a indústria energética brasileira.

Outro ponto explorado nesta seção foi o impacto da exploração petrolífera no mar, especificamente nas áreas de águas profundas e ultraprofundas, onde estão localizadas as reservas do pré-sal. Nesse contexto, a Amazônia Azul desempenha um papel central. Além de sua biodiversidade e riquezas naturais, ela abriga reservas significativas de petróleo e gás, que são fundamentais para a segurança energética do Brasil. A exploração dessas riquezas

marítimas exigiu investimentos substanciais e a adoção de uma estratégia robusta de proteção e defesa, para garantia da soberania do País sobre esses recursos.

2.2 Aspectos históricos da indústria do petróleo no Brasil

Desde seus primórdios, o Estado brasileiro desempenhou um papel crucial na exploração de petróleo (Ferreira, 2010). Os primeiros indícios dessa atividade remontam a 1858, quando a Coroa concedeu os primeiros direitos para a extração de minerais destinados à iluminação, pelos Decretos n.º 2.266 e n.º 2.267. Esses marcos inauguraram uma trajetória que foi seguida por uma série de concessões, incluindo o Decreto Imperial n.º 3.352-A, de 1864 (Câmara dos Deputados, 1864), que autorizou a extração de petróleo nas comarcas de Camamu e Ilhéus, na Bahia, por um período de noventa anos. Apesar das concessões terem sido expandidas até o fim da Primeira Guerra Mundial, especialmente na região do Recôncavo Baiano, não se observou uma concorrência privada robusta como nos Estados Unidos, devido à estrutura regalista adotada no Brasil.

Com base nesse início de exploração e na ausência de uma indústria privada competitiva, o desenvolvimento do setor petrolífero no Brasil ficou fortemente atrelado ao Estado. Esse modelo de controle estatal se tornaria uma característica dominante nas décadas seguintes, marcando a trajetória da indústria até a criação da Petrobras e além.

Dias (2013, p. 100) ofereceu uma análise abrangente da evolução da indústria do petróleo no Brasil, destacando as características das bacias sedimentares e dos reservatórios de petróleo, que “[...] exigiram progressivos avanços tecnológicos e de infraestrutura para viabilizar a produção em larga escala”.

Essa evolução foi dividida em três fases principais: a fase terrestre (1953-1968), a fase marítima de Águas Rasas (1968-1984) e a fase marítima de Águas Profundas – a partir de 1985 –, de acordo com a classificação de Pires (1999). Cada uma dessas fases trouxe desafios tecnológicos e de investimento, moldando a trajetória da exploração e produção petrolífera no País.

No entanto, para uma análise mais detalhada e histórica, neste estudo foi adotada a classificação proposta por Reis (2020), que divide o desenvolvimento do petróleo no Brasil em quatro fases distintas:

- a) fase 1: o petróleo no Brasil Imperial;
- b) fase 2: da primeira República até a 1ª grande descoberta do petróleo no Brasil;
- c) fase 3: da criação da Petrobras até a quebra do monopólio estatal em 1997;

d) fase 4: da quebra do monopólio da Petrobras até o pré-sal e o novo marco regulatório.

Além dessa classificação, pontos de vista de outros autores, que também se debruçaram sobre o tema, foram considerados para promover um debate mais abrangente sobre a evolução da indústria petrolífera no Brasil.

2.2.1 O petróleo no Brasil Imperial

Durante o período imperial brasileiro, a exploração de petróleo era realizada de forma rudimentar, sem a necessidade de investigações profundas do subsolo, como sinalizou Reis (2020, p. 8). As primeiras tentativas de extração de petróleo concentravam-se principalmente em afloramentos naturais, localizados nas margens de rios e manguezais. Essas atividades se concentravam, geograficamente, no litoral baiano, na Comarca de Camamu e ao redor do Rio Maraú.

O desenvolvimento industrial e a expansão das estradas de ferro no fim do Império contribuíram para o aumento das explorações em outras regiões, como São Paulo e o Vale do Paraíba. No entanto, esses esforços permaneciam limitados pela falta de tecnologia e de investimentos estrangeiros em larga escala, que ainda não enxergavam o Brasil como uma fronteira importante para a indústria do petróleo.

Após a Independência do Brasil em 1822, a legislação mineral da época estabelecia que o subsolo pertencia à Coroa Portuguesa. Ainda assim, permitia-se que interesses privados realizassem pesquisas e exploração do petróleo, como detalhado por Fontes e Fontes (2013, p. 2). Nesse cenário, predominava o sistema regalista, que concedia ao proprietário do solo os direitos sobre o subsolo, mediante pagamento ao monarca. Apenas jazidas de ouro, prata e sal eram consideradas propriedades exclusivas da Coroa.

Nesta fase inicial, o setor petrolífero era regulamentado por Decretos Imperiais, e a iniciativa para exploração recaía sobre empreendedores privados, majoritariamente de origem inglesa, envolvidos também na exploração do carvão e na construção de ferrovias no Brasil. Contudo, apesar da presença do petróleo em diversas concessões imperiais, o Brasil Imperial não conseguiu acompanhar a dinâmica internacional do mercado de petróleo.

Como destacado por Reis (2020, p. 9), “[...] o Brasil estava à margem das transformações globais no comércio e na indústria petrolífera, que já estavam revolucionando o mundo”. Quando o Império chegou ao fim, em 1889, já haviam se passado 30 anos desde que Edwin L. Drake perfurou com sucesso o primeiro poço de petróleo comercialmente viável

em Titusville, Pensilvânia. Enquanto o comércio global de querosene prosperava e a indústria do petróleo ganhava força, o Brasil permanecia como um ator marginal nesse mercado.

Embora o período imperial tenha sido marcado pela ausência de uma indústria organizada e pela dependência de iniciativas individuais e pontuais, ele preparou o cenário para as transformações que ocorreriam no início do séc. XX. Esse período marcou o início de uma relação entre Estado e petróleo que se consolidaria nas décadas seguintes.

No início do séc. XX, o Brasil, apesar dos esforços, continuava a importar a maior parte de seu petróleo. Essa dependência externa foi um fator determinante para a adoção de uma política estatal intervencionista, que culminaria na criação de estruturas estatais de exploração e regulação da indústria. Esse movimento se consolidaria nas primeiras décadas da República, quando o petróleo começou a ser visto como um recurso estratégico para o desenvolvimento econômico e industrial do País. Isso leva ao próximo período de desenvolvimento, que será abordado no subtópico seguinte.

2.2.2 O petróleo: da primeira República até a sua 1ª grande descoberta no Brasil

Embora os três últimos decênios do período imperial tivessem promovido certo estímulo às atividades de mineração e estudos geológicos, o período republicano inicial foi marcado por uma estagnação, conforme apontado por Vaitsman (2001, p. 49). A falta de uma estrutura jurídica e econômica adequada, combinada com a crise do setor mineral no fim do Império, levou a uma desaceleração dos investimentos no setor.

Nesse período, enquanto o cenário global do petróleo estava em franca expansão, o Brasil enfrentava desafios internos que dificultavam seu progresso nesse setor estratégico. A busca pela autossuficiência energética, embora incipiente, já começava a ser vista como um objetivo necessário para o desenvolvimento nacional.

Segundo Reis (2020), os art. 64 e 72, §17, da Constituição Republicana de 1891, desencorajaram as atividades de mineração, dificultando a exploração de petróleo no País. A legislação liberal de 1891 foi particularmente prejudicial a essa indústria emergente, como destacado por Dias e Quaglino (1993, pp. 7-8), pois vinculava a propriedade do solo à do subsolo, incluindo as jazidas de petróleo nas tradicionais disputas de terras no Brasil, o que gerava incertezas legais e burocráticas que tornavam o investimento em mineração arriscado.

Entre 1892 e 1897, um esforço importante foi realizado pelo fazendeiro Eugênio Ferreira de Camargo, que perfurou um poço em Bofete (SP), considerado o primeiro poço petrolífero do Brasil, resultando na “[...] recuperação de dois barris de petróleo” (Lucchesi,

1998, p. 20). Embora significativo, esse marco não foi suficiente para dar início a uma indústria de petróleo robusta, devido à ausência de políticas públicas consistentes e à falta de incentivos governamentais adequados para a exploração desse recurso.

O cenário começou a mudar no início do séc. XX, especialmente após a criação do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB), pelo Decreto n.º 6.323/1907 (Câmara dos Deputados, 1907), com o objetivo de estudar a estrutura geológica e os recursos minerais do território brasileiro. O SGMB, inicialmente vinculado ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas e transferido ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1909, passou a desempenhar um papel crucial no levantamento geológico mais preciso e estruturado no País.

No entanto, o progresso ainda era lento. O período entre o final do séc. XIX e o início do séc. XX foi marcado por uma estagnação na busca pelo petróleo, consequência da escassez de recursos financeiros e da ausência de políticas de incentivo. Foi somente com a Revolução Industrial Brasileira, na década de 1930, que se observou uma reestruturação das atividades econômicas e um aumento do interesse pelo petróleo, especialmente devido ao maior envolvimento do Estado. O SGMB desempenhou um papel fundamental nesse processo, fornecendo estudos que serviram como base para as políticas públicas de exploração de petróleo (Ferreira, 2010).

O verdadeiro impulso para o setor, entretanto, veio com a criação de marcos regulatórios mais robustos. Os Decretos n.º 366/1938² e n.º 395/1938³, que criaram o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), e o Decreto n.º 3.701/1939, que reservava áreas petrolíferas para a União, sem concessões para exploração, refletiam o crescente reconhecimento da importância estratégica do petróleo para o desenvolvimento econômico nacional.

Apesar das dúvidas iniciais sobre a existência de reservas comerciais viáveis no Brasil, a liderança de Getúlio Vargas durante a década de 1930 foi fundamental para consolidar a importância do petróleo na estratégia econômica do País. Como apontado por Reis (2020), Vargas equilibrava-se entre pressões políticas internas e externas, tanto liberais quanto nacionalistas, mas o pragmatismo prevaleceu como sua principal ferramenta de política

² Incorpora ao Código de Minas, Decreto n.º 24.642, de 10 de julho de 1934, novo título, em que se institui o regime Legal das jazidas de petróleo e gases naturais, inclusive os gases raros (Câmara dos Deputados, 1938).

³ Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no País, e dá outras providências (Brasil, 1938).

externa e interna, levando o Brasil a buscar o controle de recursos estratégicos como o petróleo.

No fim da década de 1930 e ao longo da década de 1940, o petróleo emergiu como um tema central nas discussões sobre segurança nacional e desenvolvimento econômico. A estatização e a criação de uma empresa estatal de petróleo passaram a ser vistas como ações inevitáveis, impulsionadas pela crescente pressão social e política, expressa principalmente pela campanha “O petróleo é nosso”. Essa mobilização da sociedade brasileira reforçou a ideia de que o controle desse recurso era essencial para o progresso industrial e a soberania econômica do Brasil.

De acordo com Ferreira (2010, p. 76), “[...] o período que antecedeu a criação da Petrobras pode ser considerado o precursor do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e seus derivados”. A crescente centralização do poder nas mãos do Executivo e o aprofundamento das políticas de substituição de importações, características do Estado Novo, criaram o ambiente favorável para a estatização do setor petrolífero.

Esse contexto culminou na criação da Petrobras em 1953, um marco fundamental que consolidou o monopólio estatal e estabeleceu as bases para a trajetória da indústria petrolífera no Brasil pelas décadas seguintes. A partir desse ponto, o País passou a direcionar seus esforços para alcançar a tão almejada autossuficiência energética, o que só viria a se concretizar com a descoberta das gigantescas reservas do pré-sal, em 2007.

Assim, o período que se estende desde a Primeira República até a criação da Petrobras foi marcado por incertezas e desafios, tanto em termos de políticas de exploração quanto de descobertas significativas. No entanto, o interesse crescente pelo petróleo como recurso estratégico moldou a política energética brasileira. A seguir, será analisada a criação da Petrobras e o impacto do monopólio estatal na consolidação da indústria petrolífera no Brasil, refletindo as transformações estruturais e políticas que definiram esse setor no País.

2.2.3 O petróleo: da criação da Petrobras até a quebra do monopólio em 1997

Lucchesi (1998) propôs uma divisão da história da exploração de petróleo no Brasil em fases intimamente ligadas à evolução da legislação sobre o setor. Segundo o autor, duas fases relevantes corresponderam ao Período Pré-Petrobras (1858-1953), caracterizado pela iniciativa privada, atuação do SGMB e do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), além da criação do CNP. Durante este período, as bacias sedimentares brasileiras estavam acessíveis à iniciativa privada, embora muitas vezes financiadas com recursos

públicos e utilizando equipamentos fornecidos pelo governo federal e por órgãos como o SGMB, DNPM e, posteriormente, o CNP.

A criação da Petrobras em 1953 foi um marco decisivo na história do Brasil. Até então, o País dependia amplamente de petróleo importado, e a exploração interna era limitada por fatores como a falta de tecnologia e investimentos adequados. O governo de Getúlio Vargas, porém, entendia que a soberania energética era essencial para o desenvolvimento industrial do Brasil e, portanto, defendia a necessidade de centralizar a exploração de petróleo sob o controle do Estado.

A Petrobras foi fundada no contexto de um forte sentimento nacionalista, com a campanha “O petróleo é nosso” mobilizando amplos setores da sociedade brasileira. Essa campanha, que teve início na década de 1940, foi liderada por intelectuais, militares e políticos que viam no petróleo um recurso estratégico para o desenvolvimento do País. A Petrobras nasceu, então, como a expressão máxima desse projeto nacionalista, consolidando o monopólio estatal sobre a exploração, produção e o refino de petróleo. O objetivo era garantir que os benefícios econômicos advindos da indústria petrolífera fossem revertidos diretamente para o Brasil, evitando a dependência de empresas estrangeiras que, até então, dominavam o setor energético global.

A promulgação da Lei n.º 2004/1953 (Brasil, 1953), que estabeleceu o monopólio da União sobre a indústria do petróleo e criou a Petrobras, foi um desdobramento direto dessa campanha. A Petrobras foi projetada não apenas como uma empresa de exploração de petróleo, mas como um símbolo de soberania nacional. Ela tinha a missão de impulsionar a industrialização do Brasil, assegurar o abastecimento de energia e fomentar o desenvolvimento de infraestrutura e tecnologia no setor. Por meio do Decreto n.º 35.308/1954 (Câmara dos Deputados, 1954), a Petrobras passou a ter o controle de toda a cadeia de petróleo no Brasil – da exploração à comercialização de derivados.

Lucchesi (1998) destacou que a criação da Petrobras foi impulsionada por uma longa campanha popular e fazia parte de um movimento histórico que buscava estabelecer as bases industriais brasileiras com a criação de empresas estatais nas áreas de siderurgia, metalurgia e petróleo. A missão da Petrobras era garantir a autossuficiência energética do Brasil, num contexto em que o petróleo era considerado não apenas uma mercadoria, mas um recurso estratégico de poder global. A partir de sua fundação, a Petrobras passou a ter um papel central na economia brasileira, não apenas como produtora de petróleo, mas também como uma das maiores empresas geradoras de empregos e inovações tecnológicas no País.

Reis (2020, p. 17) ressaltou que “[...] essa reação nacionalista estava intrinsecamente ligada ao contexto global, como resposta às transformações de escala mundial”. Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo vivia uma reorganização geopolítica, em que o controle de recursos energéticos, especialmente o petróleo, era fundamental para a recuperação econômica e o equilíbrio de poder entre as nações. Assim, a criação da Petrobras refletiu uma estratégia de proteger o Brasil de influências estrangeiras e assegurar que o controle sobre suas riquezas naturais permanecesse nas mãos do Estado.

A importância da Petrobras não pode ser dissociada da geopolítica global do petróleo. Nos anos que se seguiram à sua criação, o Brasil experimentou uma fase de crescimento industrial acelerado, e a Petrobras desempenhou um papel importantíssimo nesse processo. Embora a produção nacional de petróleo ainda fosse limitada nos primeiros anos, a Petrobras ajudou a desenvolver a infraestrutura necessária para a exploração de petróleo em terra e, mais tarde, no mar, permitindo ao País aumentar sua capacidade de produção ao longo do tempo.

Lucchesi (1998) segmentou a história da Petrobras em quatro fases distintas, oferecendo uma compreensão detalhada do desenvolvimento do setor:

- a) primeira fase (1954-1968): este período foi marcado pela instalação da Petrobras e pela forte presença de técnicos estrangeiros, sobretudo nas bacias do Recôncavo e da Amazônia. Gradualmente, a estatal ampliou suas operações e incorporou mais profissionais brasileiros. Embora diversos poços tenham sido perfurados, as descobertas nas bacias terrestres não foram significativas, o que manteve o Brasil dependente de petróleo estrangeiro. Em 1968, a descoberta do Campo de Guaricema⁴, na plataforma continental de Sergipe-Alagoas, transferiu o foco exploratório para o mar⁵, vislumbrando-se a autossuficiência;

⁴ “Campo subcomercial”: a descoberta de petróleo no que viria a se chamar Campo de Guaricema, o primeiro a ser batizado com nome de peixe pela Petrobras, confirmava o que geólogos apenas supunham: existia petróleo em mar no Brasil. Em junho de 1968, uma primeira tentativa de perfuração no Espírito Santo fora malsucedida, com o poço se revelando seco. Mas a tendência de exploração em mar pelo mundo – como no Golfo do México e no Mar do Norte – tornava estratégica aquela empreitada. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/entre-risco-o-milagre-primeira-descoberta-no-mar-10192313>. Acesso em: 18 mar. 2024.

⁵ A primeira fase limitou-se à exploração do petróleo em bacias terrestres, a partir da criação da Petrobras em 1953, e prosseguiu até 1968, ano que marcou o início da exploração em março de 1937. Nesta etapa, a tecnologia requerida era de baixa densidade ou estava disponível para aquisição junto a empresas estrangeiras. Para esta etapa de E&P em bacias terrestres (*onshore*) a liderança tecnológica era principalmente das companhias americanas. Isto porque o conhecimento requerido equivalia ao tipo de exploração predominante não apenas nos Estados Unidos, berço da indústria do petróleo, mas também nas principais regiões produtoras e exportadoras de petróleo, como os países do Oriente Médio – na época as atividades de E&P naqueles países eram operadas por empresas americanas e europeias. Portanto, nesta primeira fase do E&P no Brasil, o foco da atuação da Petrobras estava na absorção de tecnologia disponível e qualificação de recursos humanos para

- b) segunda fase (1969-1974): marcada pela expansão das descobertas na plataforma continental e pela criação da Baspetro, uma subsidiária internacional, dedicada às atividades nas áreas de exploração e produção de petróleo, comercialização (*trading*) e exportação de produtos brasileiros. Com o primeiro choque do petróleo em 1973, a Petrobras viu-se diante da necessidade de acelerar a exploração *offshore*, dado o aumento abrupto dos preços internacionais. A descoberta do Campo de Garoupa, na Bacia de Campos, em 1974, representou um avanço significativo, renovando as esperanças de autossuficiência. Durante esse período, a Petrobras passou a liderar um número crescente de operações no mar, consolidando-se como a principal empresa petrolífera da América Latina;
- c) terceira fase (1975-1984): com o declínio das bacias terrestres, a Bacia de Campos consolidou-se como a principal área de produção do País. Avanços tecnológicos como a sísmica 3D aceleraram a exploração *offshore*, permitindo descobertas em águas profundas, como os Campos de Namorado, Marimbá e Albacora⁶. Durante esse período, o Brasil enfrentou o segundo choque do petróleo, o que aumentou a pressão por autossuficiência e impulsionou os contratos de risco com empresas estrangeiras. Os contratos de risco⁷ foram uma medida adotada pelo governo brasileiro em resposta à crescente necessidade de aumentar a produção nacional. Esses contratos, celebrados a partir de 1976, permitiam que empresas estrangeiras investissem na exploração de petróleo no Brasil, assumindo o risco de não encontrar petróleo viável. No caso de uma descoberta comercial, a Petrobras manteria o controle sobre a produção e os investimentos seriam reembolsados pela participação

operação. Também os requisitos de capital eram diminutos quando comparados à posterior exploração *offshore* (Dias, 2013).

⁶ A terceira fase de exploração corresponde às descobertas e início da produção em águas profundas. Os eventos que marcam esta fase são as descobertas dos campos gigantes de Albacora (fim de 1984) e de Marlim (início de 1985), com lâminas d'água superiores a 400 m. Estes dois campos mudaram o patamar da exploração de petróleo no Brasil, pois incorporaram cerca de 3 bilhões de barris em reservas, volume superior ao total descoberto até a época. As atividades subsequentes de exploração na Bacia de Campos confirmaram o elevado potencial petrolífero da região, com a descoberta de outros campos gigantes em águas ultraprofundas (lâminas d'água superiores a 1.000 m), como Albacora Leste (1986), Marlim Leste (1987) e Marlim Azul (1987). Segundo ainda Pires *et al.* (2006, *apud* Dias, 2013), “[...] o pleno desenvolvimento desses campos só foi iniciado a partir de 2001, quando restrições tecnológicas haviam sido superadas e recursos financeiros puderam ser assegurados”.

⁷ Segundo Leite *et al.* (2006), os contratos de risco foram fundamentais para o avanço tecnológico e financeiro do setor, permitindo a incorporação de novas técnicas de exploração e a descoberta de grandes campos. Esses contratos, no entanto, enfrentaram críticas por parte de nacionalistas, que viam na participação estrangeira uma ameaça à soberania sobre os recursos naturais. Apesar disso, os contratos de risco se mostraram cruciais para o aumento da produção nacional e para a modernização da indústria petrolífera, especialmente em um momento em que os choques do petróleo tornaram o mercado global instável.

no petróleo extraído. Essa política visava a atrair capital estrangeiro sem comprometer o monopólio estatal, estimulando a exploração em áreas de alto risco, como as águas profundas da Bacia de Campos;

- d) quarta fase (1985-1997): durante essa fase, o Brasil começou a colher os frutos dos investimentos em tecnologia e infraestrutura feitos nas décadas anteriores. A descoberta do Campo de Roncador, com reservas gigantescas, e a continuidade das operações na Bacia de Campos confirmaram o potencial do Brasil como uma potência no setor de petróleo. Para superar o desafio de produzir petróleo em lâmina d'água superior a 600 m, num momento em que não havia tecnologia comprovada em nível comercial, foi criado o Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas (Procap). Entretanto, mudanças constitucionais na década de 1980, especialmente com a Constituição de 1988, trouxeram novos desafios, como a limitação dos contratos de risco. A Petrobras manteve-se dominante, mas as pressões por uma abertura do mercado começaram a crescer.

Nesse contexto, é essencial destacar que o Brasil enfrentou um momento crítico entre a criação da Petrobras e o primeiro choque do petróleo em 1973. Conforme observado por Dias (2013), o País concentrou seus esforços no desenvolvimento das atividades de *downstream*, visando ao processamento do petróleo importado. O primeiro choque do petróleo, no entanto, mudou drasticamente essa estratégia, forçando o Brasil a buscar autossuficiência e a aumentar sua produção interna. A criação do Procap, em 1985, foi um exemplo dessa mudança, resultando em avanços significativos na produção em águas profundas.

Ao concluir seu estudo sobre o setor petrolífero, Lucchesi (1998) destacou o período subsequente à promulgação da Lei n.º 9.478/97 como uma fase de transição (1997-2000). A abertura do setor para empresas privadas, com a introdução das rodadas de licitação promovidas pela ANP, representou uma ruptura significativa no monopólio estatal, aumentando a oferta de petróleo e gás natural. Nos anos seguintes, a presença de empresas estrangeiras nas bacias brasileiras tornou-se uma realidade, marcando uma nova era para o setor.

Essa transição também alterou o perfil da matriz energética brasileira, com o aumento da oferta de gás natural e a consolidação do pré-sal como uma das maiores descobertas petrolíferas do mundo. Contudo, o desafio de equilibrar a participação do setor privado com a manutenção da soberania sobre os recursos naturais continuaria a ser uma questão central nas

décadas seguintes, reforçando a importância estratégica da Petrobras para o desenvolvimento energético e econômico do Brasil.

2.2.4 O petróleo: da quebra do monopólio da Petrobras até o pré-sal e o novo marco regulatório do setor no Brasil

Antes de tudo, para compreender os motivos que levaram à promulgação da Lei do Petróleo – Lei n.º 9.478, em 6 de agosto de 1997 (Brasil, 1997) –, é essencial contextualizar o cenário em que o Brasil estava inserido na época. Nesse sentido, a Tese de Doutorado defendida por Guilherme Gomes Dias, em 2013, intitulada *Mudança institucional e desenvolvimento: o caso da Indústria do Petróleo no Brasil*, fornece um panorama valioso para identificar os fatores que culminaram na quebra – ou, para alguns, flexibilização – do monopólio da Petrobras.

Conforme observado por Dias (2013), a atividade de exploração do petróleo, inicialmente, funcionou de forma independente do Estado. No entanto, uma vez estabelecido o caráter estratégico do petróleo na matriz energética global, suas reservas passaram a ser consideradas bens de domínio público. Contudo, a partir de 1985, houve uma desaceleração na produção de petróleo, decorrente da reversão do *boom* do petróleo e da crise de endividamento externo nos países em desenvolvimento, resultando no esgotamento do modelo estatal de crescimento econômico.

Em complemento, Ordoñez (2005) destacou que, entre as décadas de 1970 e 1980, o Brasil enfrentou uma série de dificuldades econômicas, culminando em uma crise fiscal nos anos 1990. Este período foi marcado por medidas como o ajuste fiscal, a abertura comercial e a privatização, impulsionadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. A aprovação do Plano Nacional de Desestatização – Lei n.º 8.031/1990 (Brasil, 1990) e da Lei das Concessões – Lei n.º 8.987/1995 (Brasil, 1995) sinalizou mudanças significativas no papel do Estado na economia, com maior participação da iniciativa privada no setor de petróleo.

A Reforma Estatal implementada por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com quatro eixos principais – administrativo, fiscal, previdenciário e privatizações – impulsionou a flexibilização do monopólio estatal do petróleo e a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que passou a regular as atividades do setor, assumindo o controle do poço ao posto Ordoñez (2005).

Nesse contexto, a ANP foi criada em 1997, após a promulgação da Lei n.º 9.478, no contexto da abertura do mercado de petróleo no Brasil. Esta legislação teve como objetivo modernizar o setor, promover a competitividade e atrair investimentos privados, após décadas de monopólio da Petrobras. Portanto, a ANP foi instituída como parte de um amplo processo de reestruturação do setor energético no Brasil, com o objetivo de regular e fiscalizar as atividades relativas à exploração, produção, refino, transporte e comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados, além de supervisionar a implementação de políticas públicas voltadas ao setor energético.

É importante destacar que a conjuntura internacional também influenciou fortemente essas transformações. A redução nos preços do petróleo e o aumento dos custos de financiamento externo limitaram a capacidade de investimento das empresas estatais de petróleo em diversos países.

De acordo com Dias (2013), a América Latina respondeu de maneiras diversas à crise dos anos 1990. A Argentina optou pela privatização da YPF, enquanto a Venezuela manteve a estatal PDVSA com forte controle sobre suas atividades de exploração. Já o México, com a Pemex, sofreu com a estagnação da produção após um período de crescimento. No Brasil, a estratégia foi híbrida, adotando o regime de concessões para atrair investimentos privados, mantendo, ao mesmo tempo, uma Petrobras forte.

No Brasil, conforme argumentado por Dias (2013), o país adotou uma estratégia singular ao introduzir o regime de concessões para atrair investimentos privados, ao mesmo tempo em que manteve uma forte estatal – a Petrobras. Essa abordagem diferenciou-se das opções seguidas por outros países da América Latina, que optaram, em sua maioria, por caminhos que oscilavam entre a manutenção do monopólio estatal e a privatização completa do setor petrolífero. Enquanto algumas nações optaram por vender suas estatais petrolíferas, o Brasil equilibrou sua política, buscando um meio-termo que preservasse a Petrobras como *player* estratégico, mas com espaço para maior competição.

Para Dias (2013), esse período representou uma mudança significativa no ritmo de crescimento da produção de petróleo no Brasil, com uma média anual de 7,5% até 2010. Esse crescimento foi sustentado pela contínua expansão das reservas de petróleo, excetuando-se as descobertas do pré-sal, que viriam a impactar ainda mais positivamente o setor. As mudanças estruturais e institucionais desencadeadas pela Lei do Petróleo trouxeram um marco regulatório fundamental na história do desenvolvimento energético do Brasil, permitindo a entrada de novos *players* na indústria e promovendo um ambiente mais favorável à exploração, produção e ao desenvolvimento tecnológico.

A Lei do Petróleo de 1997 consolidou esse novo cenário ao estabelecer o regime de concessão para as atividades de exploração e produção de petróleo (E&P), atraindo investimentos e possibilitando uma maior participação do setor privado. Esse regime criou as condições necessárias para a ampliação da produção nacional, o aumento da competitividade no setor e a garantia de segurança energética para o País (Brasil, 1997).

Segundo Lucchesi (2011, p. 52), embora a Lei do Petróleo seja frequentemente referida como a quebra do monopólio da Petrobras, ela representou na verdade uma “flexibilização” do monopólio. Essa flexibilização foi formalizada com a Emenda Constitucional n.º 9/1995 e posteriormente ratificada pela Lei do Petróleo em 1997. Com essas mudanças, a gestão do monopólio foi transferida para a recém-criada ANP, que passou a regular o setor e conduzir leilões de concessão para exploração e produção.

A gestão das concessões ficou a cargo da ANP, que, no novo regime fiscal, mantinha a propriedade do subsolo e dos recursos minerais nas mãos da União. Contudo, a propriedade do petróleo produzido era transferida às empresas concessionárias no momento da produção. Assim, a Petrobras deixou de ter exclusividade na exploração, sendo criada a possibilidade de outras empresas petrolíferas, nacionais e estrangeiras, participarem das rodadas de licitação organizadas pela ANP.

2.2.4.1 As primeiras rodadas de licitação e os efeitos econômicos

A ANP deu os primeiros passos na implementação desse novo marco regulatório ao conduzir as primeiras rodadas de licitação. Essas rodadas visavam a leiloar blocos de áreas exploratórias, proporcionando às empresas concessionárias o direito de explorar, desenvolver e produzir petróleo e gás. Esse processo foi visto como fundamental para atrair novos investidores e diversificar o setor.

Alves e Andrade (2016) destacaram que, apenas um ano após sua criação, a ANP iniciou as rodadas de licitação, com o intuito de atrair tanto investidores nacionais quanto estrangeiros para atividades de E&P. Os leilões foram realizados com regras claras, incluindo o pagamento de bônus de assinatura⁸, a implementação do Programa Exploratório Mínimo

⁸ Bônus de assinatura: valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção – art. 2.º, inciso XII, da Lei n.º 12.351/2010 (Brasil, 2010).

⁹ Conteúdo local: proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade – art. 2.º, inciso VIII, da Lei n.º 12.351/2010 (Brasil, 2010).

(PEM) e a exigência de conteúdo local⁹, medidas que visavam não só a garantir a exploração dos recursos, mas também a fomentar o desenvolvimento da indústria nacional.

A lógica das rodadas de licitação era simples, mas eficaz. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) publicava uma resolução estabelecendo diretrizes para o processo licitatório, que começava com a elaboração de um pré-edital¹⁰ e de uma minuta de contrato, ambos sujeitos à consulta e audiência pública. Após a inscrição das empresas interessadas e a avaliação pela Comissão Especial de Licitação, ocorria a Sessão Pública, em que as empresas apresentavam suas propostas. A concessionária vencedora era a que oferecia a proposta mais vantajosa conforme os critérios estabelecidos no Edital, recebendo o direito de explorar a área e verificar a existência de jazidas comerciais de petróleo e gás natural – art. 26 da Lei do Petróleo (Alves; Andrade, 2016).

No regime de concessão, as empresas assumiam o risco integral dos investimentos. Em troca, tinham a propriedade do petróleo ou gás descobertos e produzidos na área concedida, pagando ao Estado as participações governamentais – bônus de assinatura, *royalties*¹¹ e, em casos de produção em grande escala, uma participação especial¹².

O novo regime de concessão rapidamente provou ser um instrumento eficaz para o desenvolvimento da indústria petrolífera brasileira. O aumento de competição no setor impulsionou investimentos, especialmente em tecnologia, e permitiu que o País ampliasse sua produção de maneira significativa. Entre 1998 e 2020, a ANP realizou dezessete rodadas de licitações de blocos exploratórios (ANP, s.d.b), o que consolidou a presença de várias empresas privadas no setor e garantiu uma injeção de recursos externos.

Além de ampliar a produção, o regime de concessão proporcionou ao governo brasileiro uma importante fonte de receita por meio dos *royalties* e participações especiais. Essa estrutura permitiu que o Estado se beneficiasse economicamente do petróleo, mesmo sem assumir os riscos da exploração.

¹⁰ O pré-edital contém o cronograma de eventos e publicações obrigatórios, que inclui seminários técnicos, jurídicos, fiscais e ambientais; divulgação das áreas dos blocos, entre outros.

¹¹ No contexto da indústria do petróleo, o *royalty* é uma compensação financeira devida pelas empresas que exploram e produzem petróleo ao proprietário da terra ou área em que ocorre a atividade de extração ou produção de petróleo. É, ainda, uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos, que são escassos e não renováveis (ANP, 2024).

¹² Art. 50, da Lei n.º 9.478/1997: o Edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República. § 1.º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor (Brasil, 1997).

2.2.4.2 O pré-sal e o novo regime de partilha

A descoberta do pré-sal em 2007 foi um divisor de águas para a indústria do petróleo no Brasil e para o cenário global. Considerada uma das maiores descobertas mundiais no setor, a reserva do pré-sal colocou o País em uma posição estratégica na geopolítica energética.

Conforme destacado por Machado (2018), no prefácio de sua obra *Pré-sal, a saga: a história de uma das maiores descobertas mundiais do petróleo*, o termo “pré-sal” era inédito até então, tanto na literatura especializada quanto no contexto industrial. Machado (2018) afirma que a criação desse conceito foi uma jogada de marketing genial, pois renovou as expectativas sobre as reservas mundiais, aumentando-as em cerca de 10%.

A relevância dessa descoberta transcende a simples exploração de um recurso natural; foi vista como um marco de ousadia e inovação tecnológica. Vital (2021) enfatizou que o pré-sal demonstrou o protagonismo da Petrobras e seu papel essencial no desenvolvimento do Brasil. A estatal investiu pesadamente em capacitação profissional e em parcerias estratégicas para enfrentar o desafio de explorar petróleo em águas ultraprofundas. Esse esforço não apenas gerou transformações legais e institucionais, como também redefiniu o papel da Petrobras na dinâmica global da indústria petrolífera.

Guilherme Estrella, geólogo e ex-diretor de Exploração e Produção da Petrobras, reforçou que a Petrobras foi fundamental para garantir a soberania tecnológica do Brasil nesse setor. Ele destacou que a perfuração de poços em águas profundas envolvia altos riscos financeiros e demandava grande conhecimento técnico, o que tornou o papel da estatal ainda mais crucial no contexto global. A descoberta do pré-sal consolidou o Brasil como um potencial líder no mercado internacional de hidrocarbonetos (Cantalice; Camarão, 2021).

De acordo com uma pesquisa da Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE, 2018), para aproveitar plenamente o potencial do pré-sal, o Brasil precisava desenvolver novas políticas e novos instrumentos para enfrentar os desafios relacionados à tecnologia, infraestrutura, regulação e ao capital humano. A descoberta do pré-sal abriu caminho para uma série de avanços não apenas na indústria de petróleo, mas também na política energética do País, proporcionando uma base para a discussão sobre soberania e desenvolvimento.

Souza (2021) observou que a redução do custo de produção no pré-sal permitiu à Petrobras manter uma posição estratégica, mesmo em face de crises de preços internacionais, como as de 2002 e 2016. O autor apontou, ainda, que a produção crescente do pré-sal fortaleceu a condição do Brasil como um exportador relevante de hidrocarbonetos,

especialmente diante do declínio das reservas em outras regiões tradicionais, como o Mar do Norte. A produção do pré-sal, particularmente na Bacia de Santos, tornou-se central para o cenário energético nacional e global.

Além disso, a viabilidade econômica do pré-sal projeta o Brasil como um fornecedor importante para o mercado mundial de petróleo e gás a longo prazo. Souza (2021) advertiu que, caso a Petrobras não mantenha a liderança na exploração desses campos, o País corre o risco de perder uma oportunidade significativa de desenvolvimento econômico e estratégico.

No contexto geopolítico, Oliveira, Cepik e Brites (2014) argumentam que a descoberta das vastas reservas do pré-sal posicionou o Brasil no centro das discussões sobre segurança energética no Atlântico Sul. Para proteger sua soberania sobre esses recursos, era essencial que o Brasil fortalecesse suas capacidades de defesa e dissuasão. Da mesma forma, Foguel, Paiva e Medeiros (2014) analisaram a segurança energética em conexão com a Defesa Nacional, afirmando que o petróleo não era apenas uma *commodity*, mas um instrumento de poder geopolítico. Nesse sentido, a descoberta do pré-sal ampliou as preocupações do Brasil com a proteção de suas riquezas em águas jurisdicionais, envolvendo também questões militares e estratégicas.

O regime de partilha de produção, estabelecido pela Lei n.º 12.351/2010 (Brasil, 2010), emergiu como uma resposta direta à descoberta do pré-sal. Esse novo marco regulatório visava a garantir que o Estado brasileiro mantivesse maior controle sobre os lucros gerados pela exploração do pré-sal. Sob o regime de partilha, o contratado assume as atividades de exploração, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, recebe uma parte da produção como compensação pelos investimentos realizados. A Petrobras mantém preferência como operadora nos blocos do pré-sal, com uma participação mínima de 30% nos consórcios formados.

Ao contrário do regime de concessão, em que a empresa detém a propriedade do petróleo após a produção, no regime de partilha, o excedente em óleo¹³ é compartilhado entre a empresa e o Estado, garantindo uma maior fatia dos lucros para o governo. Essa mudança regulatória foi vista como uma forma de preservar o interesse nacional, ao mesmo tempo em que se promove a exploração eficiente dos recursos.

Desde a primeira rodada de partilha em 2013, quando a área de Libra foi arrematada por um consórcio composto por Petrobras, Shell, Total, CNPC e CNOOC, o regime tem sido

¹³ Artigo 2.º, inciso III, da Lei n.º 12.351/2010: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos *royalties* devidos e, quando exigível, à participação de que trata o art. 43 (Brasil, 2010).

fundamental para atrair investimentos e garantir que as reservas do pré-sal sejam exploradas de forma responsável e lucrativa. Segundo dados da ANP (2019), até o momento foram realizadas seis rodadas sob o regime de partilha, consolidando o pré-sal como a nova fronteira energética do Brasil.

Vale destacar que a Resolução CNPE n.º 26/2021 (PPI, 2023), ao estabelecer diretrizes para o planejamento das licitações e para o Sistema de Oferta Permanente (SOP)¹⁴, manteve o equilíbrio entre os interesses públicos e privados. A regulamentação visa a assegurar que as rodadas de licitação continuem atraindo investimentos, ao mesmo tempo em que protegem os interesses do Brasil nas áreas do pré-sal, reconhecendo sua importância geopolítica e estratégica.

De acordo com informações extraídas do *site* da ANP, desde 1999, foram realizadas 17 rodadas de blocos exploratórios e quatro rodadas de campos maduros, ambos sob o regime de concessão. Além disso, ocorreram seis rodadas voltadas especificamente para o pré-sal, sob o regime de partilha de produção, que trouxe uma nova dinâmica ao setor. O SOP, uma inovação no processo de licitação, também ganhou destaque, com quatro ciclos realizados, sendo três sob o regime de concessão e um sob o regime de partilha. Complementando, houve duas rodadas destinadas aos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, também no modelo de partilha. Essas 33 rodadas representam um esforço contínuo do Brasil em otimizar a exploração de suas reservas petrolíferas, promovendo a competitividade no setor e atraindo novos investidores tanto no regime de concessão quanto no de partilha.

A evolução histórica da indústria do petróleo no Brasil está intrinsecamente ligada às características geológicas do País, principalmente às bacias sedimentares, que desempenharam um papel central no desenvolvimento da exploração e produção de hidrocarbonetos. O entendimento dos aspectos históricos da exploração petrolífera, desde os primeiros decretos imperiais até a criação da Petrobras, permitiu contextualizar os desafios e as oportunidades enfrentados ao longo do tempo. A seguir, serão analisados os aspectos das bacias sedimentares no Brasil, cuja geologia complexa e diversificada foi decisiva para a consolidação da indústria petrolífera nacional, especialmente com o surgimento das reservas em águas profundas e ultraprofundas, como no pré-sal.

¹⁴ De acordo com a Resolução CNPE n.º 27/2021, o Sistema de Oferta Permanente (SOP) da ANP permite que blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais de petróleo e gás natural fiquem disponíveis para licitação de forma contínua, em vez de apenas em rodadas específicas. As empresas podem manifestar interesse a qualquer momento, e, uma vez iniciado o processo, outras também podem participar do leilão. Esse modelo busca aumentar a atratividade de áreas menos exploradas e facilitar investimentos no setor.

2.3 Aspectos das bacias sedimentares no Brasil

O Brasil abriga uma vasta área sedimentar de aproximadamente 6.436.000 km², que inclui mais de 20 bacias sedimentares, cada uma com características geológicas distintas. Essas bacias, fundamentais para a exploração de petróleo e gás, possuem histórias e idades de formação variadas, sendo classificadas geologicamente em quatro grandes grupos: Proterozoicas, Paleozoicas (como a Bacia do Parnaíba), Cretáceas (incluindo as Bacias de Campos e Santos) e Terciárias (ANP, s.d.).

Essas formações geológicas influenciam diretamente o tipo de hidrocarbonetos presentes e as estratégias de exploração adotadas. Geograficamente, as bacias sedimentares são divididas em *onshore* (terrestres) e *offshore* (marítimas). Entre as principais bacias terrestres estão a Bacia do Paraná, a Bacia do Acre e a Bacia do Parnaíba, enquanto as bacias marítimas, como as de Campos, Santos e Espírito Santo concentram algumas das áreas mais produtivas do Brasil.

A seguir, destacam-se algumas das principais bacias sedimentares:

□) Bacia de Campos (ANP, s.d.): localizada no litoral do estado do Rio de Janeiro, essa

bacia foi a principal produtora de petróleo do Brasil até a descoberta do pré-sal.

Possui reservas tanto em águas rasas quanto em águas profundas;

□) Bacia de Santos: esta bacia, que se estende ao longo da costa de São Paulo e Rio de Janeiro, é atualmente o principal polo de produção do pré-sal brasileiro, abrigando grandes descobertas em águas ultraprofundas;

c) Bacia do Recôncavo (ANP, 2015): uma das mais antigas bacias terrestres produtoras de petróleo no Brasil, localizada na Bahia, onde ocorreram as primeiras descobertas comerciais de petróleo no País;

d) Bacia do Paraná (ANP, 2017): localizada no centro-sul do Brasil, esta bacia é predominantemente terrestre e tem relevância tanto pela produção de gás natural quanto por sua geologia complexa.

É importante ressaltar que a margem equatorial brasileira, localizada na região Norte do País e se estendendo ao longo da costa do Amapá, Pará e Maranhão, tem ganhado crescente importância no cenário da exploração de petróleo e gás natural, pois abrange uma vasta extensão de bacias sedimentares ainda pouco exploradas, mas com grande potencial para futuras descobertas. Além de seu valor econômico, a região é estratégica do ponto de vista geopolítico, por se situar próxima a rotas marítimas internacionais e por abrigar

ecossistemas marinhos sensíveis. A exploração dessa área deve ser acompanhada de políticas de defesa e proteção, uma vez que o aumento da atividade econômica pode atrair interesses internacionais, o que demanda a adoção pela Marinha do Brasil de uma estratégia integrada de monitoramento e segurança.

Essas bacias sedimentares formam a base das reservas petrolíferas brasileiras, e sua diversidade geológica proporcionou oportunidades e desafios para a exploração de petróleo e gás.

Do ponto de vista jurídico, a bacia sedimentar é definida como uma depressão na crosta terrestre onde se acumulam rochas sedimentares, que podem conter petróleo ou gás, associados ou não, conforme art. 6.º, inciso IX, da Lei n.º 9.478/1997 – Lei do Petróleo (Brasil, 1997). O inciso XIII, desse mesmo artigo, classifica o bloco como uma subdivisão da bacia sedimentar, caracterizada por um prisma vertical de profundidade indefinida, com uma superfície poligonal determinada por coordenadas geográficas. Nessa área são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural.

Para regular, contratar e fiscalizar as atividades da indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis, a ANP é a responsável por conduzir estudos que delimitam esses blocos. Tais estudos são fundamentais para a concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção, garantindo que as atividades de exploração, desenvolvimento e produção sejam conduzidas de forma eficaz e sob normas específicas – art. 8.º, inciso II, da Lei n.º 9.478/1997 (Brasil, 1997).

Dada a importância dessas áreas para a matriz energética nacional, a ANP realiza a classificação das bacias sedimentares, tanto marítimas quanto terrestres, para organizar as rodadas de licitação. Esse processo é vital para definir os valores das Participações Governamentais, como *royalties* e participações especiais, que são pagos pelas empresas vencedoras das licitações.

Conforme exposto na Nota Técnica n.º 8/2022/SAG/ANP-RJ, da Superintendência de Avaliação Geológica e Econômica, até a 4ª Rodada de Licitações, realizada em 2002, a ANP primeiro selecionava uma área dentro de uma bacia sedimentar, definia o tamanho do bloco e, só então, promovia a rodada de licitações (ANP, 2022b). Contudo, a ausência de critérios geológicos mais rigorosos provocava a devolução parcial de blocos, resultando em áreas irregulares e fragmentadas, complicando novas licitações.

A partir da 5ª Rodada de Licitações, em 2003, a ANP passou a adotar critérios geológicos mais precisos para a divisão das bacias sedimentares, levando em consideração a batimetria (profundidade) das bacias marítimas. Com isso, as áreas de exploração foram

classificadas em “águas rasas” (até 400 metros), “águas profundas” (entre 400 e 2 mil metros) e “águas ultraprofundas” (acima de 2 mil metros). Essa classificação foi essencial para as empresas estimarem os custos e as tecnologias necessárias para cada tipo de exploração. Quanto maior a profundidade, mais avançada era a tecnologia exigida e maiores, portanto, eram os custos envolvidos (ANP, 2003).

Visando a maximizar as receitas obtidas pelas participações governamentais, a Nota Técnica n.º 8/2022/SAG/ANP-RJ estabeleceu a divisão das bacias sedimentares brasileiras em 178 setores: 153 em bacias marítimas e 25 em bacias terrestres. Esse estudo refletiu a importância estratégica das bacias marítimas para a matriz energética nacional, especialmente dentro da ZEE, que compõe parte significativa da Amazônia Azul. Nesse contexto, observa-se que a exploração das reservas exige a adoção de uma estratégia robusta de defesa e preservação para assegurar a soberania nacional sobre esse recurso estratégico (ANP, 2022b).

Para a 6ª Rodada de Licitação, a ANP elaborou um portfólio equilibrado de ofertas, buscando atrair uma ampla gama de empresas, desde pequenas até grandes companhias petrolíferas. As áreas licitadas foram divididas em cinco categorias, considerando o potencial exploratório:

- a) blocos exploratórios e setores em bacias marítimas de alto potencial;
- b) blocos exploratórios e setores em bacias marítimas de nova fronteira;
- c) blocos exploratórios e setores em bacias terrestres de nova fronteira;
- d) blocos exploratórios e setores em bacias terrestres maduras;
- e) blocos exploratórios que incorporam jazidas de óleo ou gás previamente avaliadas como subcomerciais.

É importante ressaltar que as atividades de pesquisa e exploração compreendem todas as operações destinadas à descoberta e identificação de jazidas de petróleo ou gás natural. Já as atividades de lavra ou produção referem-se às operações coordenadas para a extração dos hidrocarbonetos e o preparo para sua movimentação – art. 6.º, incisos XV e XVII, da Lei do Petróleo (Brasil, 1997).

Um dos maiores desafios tecnológicos enfrentados pela indústria petrolífera no Brasil esteve associado à exploração das reservas de petróleo no pré-sal, localizado sob uma camada espessa de sal, em profundidades que variam entre 5 mil e 7 mil metros abaixo do leito marinho, com lâminas d’água que podem atingir até 2 mil metros de profundidade. Essa formação geológica foi anunciada em 2007 pela Petrobras e contém algumas das maiores reservas de petróleo e gás natural do mundo.

O polígono do pré-sal (ANP, 2021a) no Brasil localiza-se na costa sudeste do País, abrangendo as bacias sedimentares de Santos, Campos e uma pequena parte da Bacia do Espírito Santo. Esta região se estende por aproximadamente 800 km, ao longo do litoral brasileiro, entre o litoral do estado de Santa Catarina até o estado do Espírito Santo, cobrindo principalmente áreas em frente aos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo.

Para explorar esses reservatórios, foram necessários uso de tecnologias avançadas de perfuração, sondas com capacidade de operação em grandes profundidades e sistemas robustos de monitoramento e controle.

Além das barreiras tecnológicas, o custo econômico da exploração do pré-sal foi elevado. O desenvolvimento de infraestrutura específica para lidar com as condições extremas do pré-sal, como as altas pressões e temperaturas, requereu investimentos massivos por parte das empresas petrolíferas. A Petrobras, por exemplo, investiu muito na criação de tecnologias inovadoras para viabilizar a exploração do pré-sal, incluindo o desenvolvimento de navios-plataforma flutuantes e tecnologias de perfuração adaptadas às características únicas dessas áreas.

Um outro desafio observado foi a logística de exploração em águas tão distantes da costa. O transporte de equipamentos e o apoio logístico às plataformas *offshore* foram fatores críticos, que aumentaram os custos de operação e demandaram soluções integradas de logística e segurança.

Embora a exploração do pré-sal tenha apresentado desafios significativos, as oportunidades oferecidas por essas reservas foram e ainda são imensas, tendo em vista que o petróleo explorado nessa área tem elevado potencial de geração de receita, tanto para o setor privado quanto para o governo brasileiro, por meio das participações governamentais e dos *royalties*. Nesse sentido, o potencial do pré-sal transformou o Brasil, com benefícios econômicos de longo prazo, impulsionando a economia nacional e atraindo investimentos estrangeiros.

As particularidades geológicas das bacias sedimentares brasileiras proporcionaram o ambiente ideal para o desenvolvimento de uma indústria petrolífera robusta, principalmente com a descoberta das reservas do pré-sal. Essa proximidade com o mar ressalta a importância da Amazônia Azul, uma vasta área marítima de relevância geopolítica e energética, que exerce um papel crucial na soberania e segurança nacional. No próximo item, será analisado o papel da Amazônia Azul na segurança energética e Defesa Nacional, destacando como a proteção e gestão desse território marítimo são fundamentais para assegurar os interesses estratégicos do Brasil, tanto em termos de recursos energéticos quanto em sua geopolítica.

2.4 O papel da Amazônia Azul na segurança energética e Defesa Nacional

A Amazônia Azul, com uma área de aproximadamente 5,7 milhões de km² que inclui ZEE e a Plataforma Continental (PC), desempenha um papel estratégico na exploração de petróleo e gás natural. Esta vasta área concentra as maiores reservas do pré-sal, destacando-se como uma das fronteiras energéticas mais importantes do mundo, conferindo ao Brasil um papel central na geopolítica energética global.

A segurança energética é um conceito amplamente estabelecido internacionalmente e refere-se à garantia de acesso contínuo a fontes de energia de forma sustentável, acessível e segura. No contexto brasileiro, a Amazônia Azul desempenha um papel estratégico nesse aspecto. A diversificação da matriz energética e a proteção dos recursos *offshore* são fatores determinantes para a estabilidade e competitividade do Brasil no mercado global de energia. A governança eficaz e as políticas públicas voltadas à segurança energética devem, portanto, equilibrar o aproveitamento desses recursos com a necessidade de transição para fontes mais sustentáveis, conforme previsto nos compromissos climáticos internacionais.

Nesse contexto, a Marinha do Brasil (MB) desempenha um papel de destaque na proteção desse espaço. A segurança da Amazônia Azul envolve tanto a defesa da soberania nacional como a proteção de recursos estratégicos essenciais para a economia brasileira, como o petróleo e o gás natural. Vilela (2020) apontou que os desafios de proteção vão além da defesa militar, abrangendo o combate ao narcotráfico, contrabando, terrorismo e exploração ilegal de recursos. Nesse sentido, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sisgaaz) surge como uma ferramenta estratégica de monitoramento e controle, apesar dos desafios econômicos e orçamentários.

Além da segurança, Negrete, Albuquerque e Carelli (2023) destacaram a relevância de programas de defesa, como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e o Programa de Obtenção de Fragatas Classe Tamandaré (PFCT), para fortalecimento da projeção do poder naval brasileiro no intuito de assegurar a defesa da região. Esses programas são essenciais para a ampliação da capacidade dissuasória do Brasil, o desenvolvimento tecnológico e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), com impactos diretos na economia nacional.

A defesa da Amazônia Azul, no entanto, vai além da segurança militar. Para Souza e Oliveira (2021), o Prosub foi impulsionado por três objetivos principais:

- a) a defesa das reservas naturais e energéticas localizadas na Amazônia Azul, especialmente o pré-sal;

- b) o fortalecimento da posição do Brasil na América do Sul, promovendo a estabilidade regional;
- c) a ampliação da presença internacional do Brasil, com vistas à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Paralelamente à questão da defesa, o conceito de “Economia Azul” tem se mostrado essencial para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Azul. Segundo Santos (2023), a Economia Azul representa uma oportunidade para alavancar o desenvolvimento econômico e social das comunidades costeiras, incentivando atividades sustentáveis, como a energia renovável marinha, o turismo sustentável e a biotecnologia. Nesse contexto, a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), conforme explorado por Marroni e Silva (2015), destaca a importância de uma gestão integrada dos recursos marítimos para garantir o uso sustentável e estratégico dessas riquezas.

Ademais, conforme observa Souza (2021), o aumento da produção do pré-sal e a qualidade dos hidrocarbonetos extraídos conferem ao Brasil uma vantagem competitiva significativa. Essa relevância econômica posiciona o País como um fornecedor estratégico de petróleo, reforçando a necessidade de estratégias de defesa que protejam tanto os interesses econômicos quanto a soberania sobre os recursos naturais da Amazônia Azul.

Finalmente, Rodrigues (2021) salientou a importância do Planejamento Espacial Marinho (PEM) para a organização das atividades humanas no oceano e promoção do uso sustentável da Amazônia Azul, contribuindo significativamente para setores como a mineração oceânica, a biotecnologia e as energias renováveis.

Nesse conspecto, a análise da jurisdição funcional nos espaços marítimos, discutida nos estudos de Galvoneli (2023), evidencia que a delimitação das competências do Estado Costeiro vai além da exploração econômica, englobando também aspectos de fiscalização, proteção ambiental e defesa nacional. A governança marítima eficiente depende da coordenação das entidades regulatórias para garantir que a exploração de petróleo ocorra dentro dos parâmetros legais e de segurança, prevenindo conflitos jurisdicionais e garantindo a soberania sobre a Amazônia Azul.

Dessa forma, a Amazônia Azul configura-se como um elemento central para a segurança energética, a soberania e o desenvolvimento econômico do Brasil. No entanto, para compreender melhor o desenvolvimento da indústria petrolífera no País, é necessário discorrer sobre os aspectos históricos que moldaram esse setor.

Esta seção ilustra como a indústria petrolífera brasileira evoluiu de uma atividade incipiente para um setor estratégico, com implicações significativas para a segurança

energética e soberania do País. As políticas de incentivo, como o Repetro, mostraram-se fundamentais para sustentar a competitividade brasileira no cenário global. A análise histórica aponta que o fortalecimento dessas políticas, em sintonia com as inovações tecnológicas, é indispensável para a manutenção do desenvolvimento sustentável e para a proteção das riquezas da Amazônia Azul. Esta conclusão reforça a necessidade de uma abordagem integrada entre políticas de defesa e incentivo econômico para assegurar os interesses estratégicos nacionais.

3 O REPETRO E SEU PAPEL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

O Repetro e o Repetro-Sped representam marcos importantes na política fiscal do Brasil, voltados para desonerar e atrair investimentos na indústria de petróleo e gás natural. Estes regimes aduaneiros proporcionam vantagens competitivas para o setor, permitindo que o Brasil destaque-se no mercado global e assegure a viabilidade de grandes projetos de exploração *offshore*. A criação e evolução desses regimes refletem a importância da intervenção estatal para fortalecimento da indústria nacional e preservação dos interesses estratégicos do País.

Ademais, esta seção também examinou os efeitos econômicos e fiscais desses regimes, como a expansão da exploração de petróleo na Amazônia Azul, a geração de empregos e o aumento da arrecadação pública, o que permitiu compreender como a evolução e as adaptações do Repetro para o Repetro-Sped contribuíram para a sustentabilidade e a segurança econômica do setor.

3.1 Contexto histórico e criação do Repetro

Segundo Vitto (2020), no período de 1997-2016, em decorrência da promulgação da Lei do Petróleo, ocorreram reformas estruturais no marco institucional e regulatório, resultando na criação de novas instâncias de gestão das políticas públicas para o setor de petróleo.

Na exposição de motivos à Lei do Petróleo, o então Ministro de Estado de Minas e Energia – Sr. Raimundo Brito – já sinalizava que a indústria do petróleo no Brasil estava aberta a novos investimentos, mediante uma interação equilibrada entre o Estado e a iniciativa privada (Ministério de Minas e Energia, 2021).

Com as mudanças estruturais, institucionais e regulatórias e a abertura do mercado aos novos *players* na indústria de petróleo, o País buscava atrair investimentos para o setor de exploração e produção, além de aumentar a competitividade e garantir a segurança energética. Nesse contexto, foi criado o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural – Repetro –, que será detalhado ao longo desta seção.

Em 18 de dezembro de 1998, a ANP anunciou a realização da 1ª Rodada de Licitações para Exploração e Produção de Petróleo, disponibilizando 27 blocos, em oito bacias sedimentares: Santos, Campos, Espírito Santos, Cumuruxatiba, Camamu-Almada, Potiguar,

Foz do Amazonas e Paraná. Esses blocos cobriram uma área total de 132.176 km², com 23 blocos localizados na plataforma continental, sendo 15 em águas profundas. Desde essa Primeira Rodada, a importância da Amazônia Azul para a segurança energética do Brasil ficou clara, com 85% dos blocos localizados no mar (Vitto, 2020).

À época, o então Diretor Geral da ANP, David Zylbersztajn (ANP, 2021b), destacou que o objetivo da 1ª Rodada era acelerar as atividades de exploração no Brasil, com a participação da iniciativa privada nacional e estrangeira, utilizando tecnologias modernas e eficientes para aumentar as reservas de hidrocarbonetos, enquanto oferecia aos investidores uma remuneração justa e acesso ao crescente mercado brasileiro.

Contudo, uma estrutura tributária que onerava a aquisição de bens de capital dificultava o desenvolvimento do setor. Para atrair operadoras dispostas a investir em campos *offshore*, com as tecnologias adequadas para explorar petróleo e gás natural em águas profundas, o Brasil necessitava de instrumentos que facilitassem a importação de bens essenciais. Nesse momento, o pré-sal ainda não havia sido descoberto, mas a criação do Repetro já se mostrava crucial para a abertura de mercado e também para preparar o País para essa grande descoberta.

Para tanto, no exercício de sua competência privativa – art. 84, inciso IV, da CF/88 – e fundamentado na possibilidade de excepcionar¹⁵, em caráter temporário, o pagamento dos impostos incidentes sobre a importação de bens admitidos temporariamente no País para utilização econômica, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso promulgou o Decreto n.º 2.889, em 21 de dezembro de 1998 (Brasil, 1998).

O art. 6.º, do Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998), autorizava que uma relação restrita de bens, destinados à pesquisa e à exploração de petróleo e gás, fosse importada, no regime de admissão temporária, sem a exigência do pagamento dos tributos incidentes sobre as operações de importação, até 31 de dezembro de 2001:

De acordo com os §§1.º e 2.º, do art. 6.º, do Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998), o regime de admissão temporária poderia ser aplicado, inclusive, às máquinas e aos equipamentos sobressalentes, às ferramentas e aos aparelhos, importados sem cobertura cambial, destinados a garantir a continuidade operacional dos bens constantes na mencionada relação.

¹⁵ Art. 79, da Lei n.º 9.430/1996: os bens admitidos temporariamente no País, para utilização econômica, ficam sujeitos ao pagamento dos impostos incidentes na importação proporcionalmente ao tempo de sua permanência em território nacional, nos termos e condições estabelecidos em regulamento. Parágrafo único: o Poder Executivo poderá excepcionar, em caráter temporário, a aplicação do disposto neste artigo em relação a determinados bens (Brasil, 1996b).

A relação dos bens foi essencial para o impulsionamento do setor *upstream*, que inclui a exploração, perfuração e produção dos hidrocarbonetos. Portanto, foi estratégico reduzir os custos da entrada de tais bens mediante isenção de tributos incidentes sobre a importação.

A importância e o emprego de cada um dos bens constantes da relação no setor *upstream* podem ser verificados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Importância e emprego dos bens no setor *upstream*

BEM	IMPORTÂNCIA E EMPREGO NO <i>UPSTREAM</i>
Embarcações de apoio	São cruciais para o transporte de materiais, equipamentos e pessoal entre a costa e as plataformas <i>offshore</i>. Também são usadas em operações logísticas e de suporte, além de estarem envolvidas em ações de segurança, como resposta a emergências, salvamento e combate a incêndios nas plataformas. No setor <i>upstream</i>, garantir a logística eficiente em áreas distantes da costa é vital para o sucesso das operações.
Equipamentos para aquisição de dados geológicos, geofísicos e geodésicos	Permitem a exploração sísmica, que é fundamental para identificar as reservas de petróleo e de gás natural no subsolo marinho. Por meio da análise de dados geológicos, geofísicos e geodésicos, as operadoras de petróleo podem localizar e estimar o tamanho e a viabilidade das jazidas de hidrocarbonetos, minimizando riscos e maximizando a eficiência da exploração.
Equipamentos para serviços auxiliares na perfuração e produção de poços de petróleo	São equipamentos necessários durante a perfuração e produção, pois são responsáveis por processos como cimentação, controle de pressão e testes de produção. Garantem a segurança e a continuidade das operações, além de permitir a estabilização e monitoramento dos poços. Os serviços auxiliares são essenciais para que as operações de perfuração sejam realizadas de forma eficiente e segura, especialmente em ambientes desafiadores como o <i>offshore</i>.
Guindastes flutuantes	Utilizados na movimentação de cargas pesadas, como equipamentos e estruturas. Em plataformas <i>offshore</i>, eles são obrigatórios para a construção, instalação e manutenção de

	infraestrutura de perfuração e produção. A capacidade de içar e posicionar grandes peças de equipamento no mar é essencial para o funcionamento das operações em campos petrolíferos.
Risers de perfuração e produção	São tubos que conectam a plataforma de perfuração ou produção ao poço no fundo do mar, sendo responsáveis pelo transporte de petróleo, gás e fluidos de perfuração entre a superfície e o reservatório. A importância dos <i>risers</i> está na capacidade de operar em ambientes de águas profundas e ultraprofundas, garantindo o fluxo seguro de hidrocarbonetos.
Unidades fixas de exploração, perfuração ou produção	São utilizadas para exploração e produção contínua de petróleo em áreas onde as jazidas são confirmadas, frequentemente em águas rasas. Elas são essenciais em locais com reservas substanciais, oferecendo infraestrutura estável para as operações de longo prazo. Elas podem levar entre 2 a 5 anos para serem construídas, com uma vida útil de 20 a 40 anos, dependendo de vários fatores.
Unidades flutuantes de produção ou estocagem de petróleo ou gás natural (FPSOs)	FPSOs (<i>Floating Production, Storage and Offloading</i>) são unidades flutuantes usadas para produzir, processar e armazenar petróleo ou gás natural. Elas permitem que a produção <i>offshore</i> prossiga sem a necessidade de infraestrutura fixa, armazenando o petróleo até que seja transferido para navios-tanque ou oleodutos. São altamente valorizadas pela flexibilidade em águas profundas e pela capacidade de operar longe da costa. Elas levam, em média, 3 a 4 anos para serem construídas ou convertidas e têm uma vida útil de 20 a 25 anos, com a possibilidade de extensão mediante manutenções periódicas.
Unidades de perfuração flutuantes ou semissubmersíveis	Essas unidades, também conhecidas como <i>drillships</i>, são projetadas para realizar perfurações em águas

	profundas e ultraprofundas. A capacidade de operar em mares revoltos e em grandes profundidades as torna cruciais para a exploração de reservas no pré-sal e outras áreas difíceis de alcançar. O tempo de construção dessas unidades varia entre 2 a 3 anos, dependendo da complexidade e tecnologia empregada. A vida útil é, em média, de 25 a 30 anos, podendo ser estendida com manutenções e atualizações.
Robôs subaquáticos controlados remotamente (ROVs)	Os ROVs são robôs subaquáticos controlados remotamente, usados para inspeção, manutenção e reparos em equipamentos no fundo do mar. Eles desempenham um papel vital em ambientes de águas profundas, onde a intervenção humana direta é impossível. São utilizados em tarefas como inspeções de dutos, monitoramento de poços e reparo de infraestruturas submersas.

Fonte: Ibef (2024)

O Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998) criou, portanto, mecanismos para atrair e facilitar a entrada dos bens necessários para o desenvolvimento de toda a cadeia de exploração e a produção de petróleo e de gás natural no Brasil – *upstream*.

Por meio do art. 8.º, do Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998), foi delegada competência à Secretaria da Receita Federal (SRF) para expedir as instruções necessárias ao disciplinamento do regime de admissão temporária, executando-a por meio da Instrução Normativa SRF n.º 163, de 31 de dezembro de 1998.

A Instrução Normativa supracitada apenas destacava a classificação fiscal¹⁶ na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)¹⁷ dos bens relacionados no anexo do Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998), sendo necessário que o despacho aduaneiro de admissão temporária

¹⁶ De acordo com a Instrução Normativa RFB n.º 1.881/2018 e as regras do Sistema Harmonizado (SH), desenvolvido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA), a classificação fiscal é o processo de identificar e atribuir um código numérico específico a mercadorias, baseado em sua natureza, composição e função, para fins de tributação, controle aduaneiro e comércio exterior. A verificação e eventual correção fiscal da classificação atribuída a uma mercadoria é exercida pelos auditores da Receita Federal do Brasil.

¹⁷ Trata-se de um sistema de classificação de mercadorias adotado pelos países membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai). A NCM é utilizada para identificar, de forma padronizada, os produtos que são comercializados internacionalmente entre esses países, tanto para fins de controle aduaneiro quanto para a aplicação de tarifas, impostos e regulamentos comerciais. A estrutura da NCM segue o sistema internacional de classificação de mercadorias chamado Sistema Harmonizado (SH). A NCM é composta por oito dígitos,

fosse registrado meio de Declaração de Importação (DI), identificada sob o código 12 – Admissão Temporária, mediante formalização no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex).

Sob a ótica de Silva (2007), a mudança na legislação fiscal, mediante a promulgação da Lei n.º 9.430/96 (Brasil, 1996b), especificamente do parágrafo único, do art. 79, foi importante no contexto de abertura do mercado, ao conferir ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de autorizar, a seu critério, a importação no Brasil de bens considerados de interesse para a economia nacional, com suspensão tributária total. Na visão do mencionado autor, tal medida aplicou-se, especialmente, aos bens destinados à pesquisa e exploração de petróleo e gás, marcando o início da elaboração de um novo regime aduaneiro especial conhecido como Repetro.

No entanto, para Silva (2007), antes de receber tal denominação, o regime foi estabelecido pelo art. 6.º, do Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998). Posteriormente, alguns meses depois, o Repetro foi, oficialmente, instituído pelo Decreto n.º 3.161/99 (Brasil, 1999).

De fato, assiste razão à Silva (2007), tendo em vista que o Decreto n.º 2.889/98 (Brasil, 1998) foi um projeto embrionário, que serviu como base para a criação do Regime Aduaneiro Especial, único com maior duração prevista, para impulsionar uma atividade econômica cujas principais jazidas de petróleo e de gás natural estão localizadas na Amazônia Azul.

Ratificando os objetivos da Política Energética Nacional – art. 1.º da Lei do Petróleo (Brasil, 1997) – e, com um esboço já traçado de um regime de admissão temporária com uma relação específica de bens destinados à atividade econômica no setor *upstream* para atrair os investimentos em bens de capital, em 30 de abril de 1999, a ANP publicou o Edital de Licitação para a contratação de atividades de Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural, referente à 1ª Rodada de Licitações – *Brazil-Round 1*.

Convém destacar que o Edital de Licitação da *Brazil-Round 1* tinha como objetivos:

- a) incrementar os esforços exploratórios no Brasil;
- b) facilitar a transferência de tecnologia e o uso das melhores práticas da indústria do petróleo;
- c) possibilitar a entrada do setor privado, nacional e internacional, nas atividades da indústria do petróleo no Brasil;

sendo que: os seis primeiros dígitos correspondem ao código do Sistema Harmonizado (SH), que é padronizado internacionalmente; e os dois últimos dígitos são específicos do Mercosul, permitindo um maior detalhamento das mercadorias entre os países membros.

- d) promover a livre concorrência;
- e) ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

A *Brazil-Round* 1 teve 58 empresas interessadas, das quais 42 pagaram taxa de participação e apenas onze¹⁸ venceram o certame e assinaram os contratos de concessão, em 23 de setembro de 1999.

Seguindo a agenda de implementação de instrumentos de política pública, o art. 6.º e os §1.º e §2.º do Decreto n.º 2.889/1998 (Brasil, 1998) foram revogados em 2 de setembro de 1999 pelo Decreto n.º 3.161, que instituiu, oficialmente, o Repetro (Brasil, 1999).

De acordo com Marzani e Guerra (2003), com a quebra do monopólio do petróleo e a entrada de novas concessionárias no setor *upstream* brasileiro, a estratégia de contratação de equipamentos e serviços pela Petrobras entrou em uma nova fase. Diante desse novo cenário competitivo, a empresa viu-se compelida a adotar políticas de contratação que priorizassem a redução de custos. Como consequência, houve uma redução no índice de nacionalização dos suprimentos para a indústria petrolífera.

Segundo Bruno Fonti, Gerente Tributário do Setor Upstream da Petrobras, em resposta ao questionário (APÊNDICE B), não há dúvidas de que o Repetro foi, e continua sendo, um fator fundamental para o desenvolvimento de projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. Muitos desses projetos só se tornam economicamente viáveis graças aos benefícios tributários oferecidos pelo regime. Além de fortalecer a capacidade de investimento dos operadores, o Repetro impulsiona toda a cadeia produtiva nacional, que gera empregos e riqueza ao fornecer bens e serviços de origem local. Em uma perspectiva mais ampla, o Brasil também se beneficia ao aumentar sua competitividade no cenário internacional, com a formação de *clusters* especializados que podem, inclusive, se tornar centros exportadores de bens, serviços e tecnologias para outros países.

Conforme ressaltado por Carlos Augusto Cypriano Junior, também em resposta ao questionário (APÊNDICE C), o Repetro foi criado com o objetivo de alinhar os interesses da indústria de óleo e gás com as políticas públicas de energia no Brasil. As alterações no regime ao longo do tempo trouxeram melhorias significativas, especialmente no que diz respeito aos benefícios fiscais, essenciais para viabilizar grandes investimentos no setor *offshore*.

Assim, o Repetro foi essencial para o crescimento da indústria, tanto em termos de competitividade quanto na atração de capital estrangeiro, pois viabilizou a exploração dessas reservas, permitindo a importação de tecnologias de ponta necessárias para a exploração em

¹⁸ Amerada Hess, BG, BP, British Borneo, Eni, Esso, Enterprise, Kerr-McGee, Mobil, Petrobras, Shell, Texaco, YPF e Unocal (ANP, 2021c).

águas ultraprofundas, posicionando o Brasil como um dos grandes líderes no setor energético global.

Uma vez apresentado o contexto histórico e a justificativa para a implementação do Repetro, esta seção busca examinar a evolução desse regime na indústria petrolífera brasileira, especialmente após a abertura do mercado e a descoberta do pré-sal.

O Repetro deve ser interpretado e analisado não apenas como um instrumento de política pública voltado ao setor de energia, mas também como uma peça estratégica no contexto da geopolítica do petróleo. A sua implementação tem implicações diretas para a segurança energética nacional, influenciando as dinâmicas regionais e globais de poder.

3.1.1 Geopolítica, segurança energética e a Amazônia Azul

A criação do Repetro e sua posterior evolução para o Repetro-Sped sempre esteve ligada à geopolítica e ao poder marítimo do Brasil. A Amazônia Azul, com suas vastas reservas de petróleo e gás natural em águas profundas e ultraprofundas, consolidou-se como um ativo estratégico para a segurança energética e econômica do País, conforme reforça a Política Nacional de Defesa (PND) em seu item 2.2.14 (Ministério da Defesa, 2012).

A implementação de regimes tributários e aduaneiros especiais como o Repetro facilitou a entrada de bens de tecnologia de ponta para a exploração e produção de petróleo no mar, especialmente após a descoberta das grandes reservas do pré-sal.

Com o aumento da demanda global por energia, o controle de recursos marítimos passou a ser um dos focos centrais de disputas no séc. XXI. A exploração de petróleo e gás natural na Amazônia Azul colocou o Brasil em uma posição geopolítica estratégica no cenário energético mundial. Proteger as reservas de petróleo no pré-sal não foi apenas uma questão econômica, mas também uma questão de segurança nacional, fortalecendo o papel do Brasil no cenário internacional.

Nesse ínterim, a exploração e produção de petróleo e gás na ZEE do Brasil projetaram a soberania do país sobre a Amazônia Azul, demandando não apenas domínio técnico e econômico, mas também a capacidade de proteger essas áreas estratégicas. O desenvolvimento do Programa de Submarinos (Prosub) e a expansão da força naval brasileira no Atlântico Sul são exemplos da interação entre o poder naval e a exploração energética na região.

Além da atuação das Forças Armadas, o Repetro, enquanto regime aduaneiro especial, desempenhou um papel estratégico na defesa da Amazônia Azul, ao possibilitar a importação

de bens e equipamentos essenciais para a exploração *offshore* com suspensão de tributos, favorecendo diretamente a manutenção da soberania nacional sobre essa área estratégica, onde a presença e o controle do Estado são imprescindíveis para garantir que esses recursos não sejam explorados por atores estrangeiros de maneira ilícita ou indesejada.

Nesse contexto, o mencionado regime aduaneiro especial facilitou o acesso a tecnologias avançadas e equipamentos necessários para a exploração eficiente e segura das reservas, ao mesmo tempo em que contribuiu para fortalecer a capacidade de monitoramento e defesa da região. Portanto, o Repetro desempenhou um papel relevante na estratégia de defesa e proteção das riquezas marítimas brasileiras, garantindo que a exploração econômica dessas áreas estivesse em consonância com os interesses de soberania e segurança nacionais.

À medida que o Brasil foi se adaptando à transição energética global, o Repetro evoluiu ao longo dos anos, incorporando incentivos à inovação tecnológica, promovendo uma exploração de petróleo mais eficiente. Essa evolução foi e será necessária para que o Brasil mantenha sua competitividade no mercado energético, protegendo seus recursos naturais e reforçando sua soberania na Amazônia Azul.

3.1.2 Infraestrutura marítima e desenvolvimento logístico

Além de facilitar a exploração de petróleo no mar, o Repetro impulsionou o desenvolvimento da infraestrutura marítima e logística no Brasil. A presença de plataformas *offshore* em áreas distantes da costa requer uma rede de suporte eficiente, que envolve desde portos modernizados até embarcações de apoio.

Ao longo dos anos, a demanda por infraestrutura portuária especializada aumentou significativamente, levando à expansão de estaleiros e ao desenvolvimento de complexos industriais voltados para suporte logístico, como o Porto de Açu, no município de São João da Barra, no Rio de Janeiro. Este porto estratégico oferece infraestrutura moderna e está localizado próximo às operações do pré-sal, funcionando como um *hub* logístico¹⁹ e industrial, que reduz custos operacionais e otimiza as operações em uma das áreas mais ricas em recursos energéticos do Brasil.

Nesse contexto, destaca-se o *Cluster* Naval Tecnológico do Rio de Janeiro, que se tornou um polo estratégico para o setor, impulsionando a economia local e posicionando o

¹⁹ Um *hub* logístico é um ponto central ou uma área estratégica utilizada para a coleta, distribuição, armazenamento e transporte de mercadorias e serviços dentro de uma rede de logística. Esse tipo de estrutura funciona como um nó que conecta diferentes pontos de origem e destino, facilitando o fluxo de bens e produtos em larga escala, de forma otimizada e eficiente (Grupo TPC, 2022).

Brasil como referência em tecnologia naval *offshore*. Com uma sólida base de estaleiros, indústrias de construção naval e empresas de tecnologia especializada, o Rio de Janeiro consolidou-se como um centro para o desenvolvimento e manutenção de plataformas *offshore* e unidades flutuantes de produção e armazenamento de petróleo (FPSOs).

A região de Niterói, por exemplo, abriga uma significativa parte da indústria naval voltada ao suporte da cadeia produtiva do petróleo, contribuindo para a eficiência logística e operacional das atividades no pré-sal.

Portanto, além de promover o desenvolvimento econômico, o Repetro e, posteriormente, o Repetro-Sped tiveram um papel central no fortalecimento do poder marítimo do Brasil.

3.1.3 Sustentabilidade e desafios ambientais

Embora o Repetro tenha sido fundamental para o desenvolvimento econômico, a exploração de petróleo em águas profundas também levanta preocupações ambientais. A Amazônia Azul não é apenas uma zona rica em recursos energéticos, mas também em biodiversidade marinha. Nesse sentido, a exploração de petróleo precisa equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental.

A Década do Oceano da ONU (2021-2030), que pretende promover a ciência oceânica para o desenvolvimento sustentável, reforça a necessidade de uma abordagem consciente na exploração dos recursos marítimos.

Tecnologias como os ROVs (robôs subaquáticos controlados remotamente) são fundamentais para minimizar os impactos ambientais, ao permitir o monitoramento preciso das infraestruturas subaquáticas sem intervenção humana direta. Tais tecnologias são essenciais para o cumprimento de metas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 14 (Vida na Água), o ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura) e o ODS 7 (Energia Acessível e Limpa) (Nações Unidas Brasil, s.d.).

3.1.4 Aspectos tributários e aduaneiros

Antes de examinar, propriamente, a evolução do Repetro, é necessário apresentar definições sobre aspectos tributários e aduaneiros atinentes ao comércio exterior brasileiro para facilitar a compreensão, como por exemplo: controle aduaneiro, espécies de tributos

incidentes sobre as operações de importação e exportação, definição de regimes especiais (aduaneyro e tributário) e tratamento aduaneyro e tributário.

Essas definições são fundamentais para uma compreensão clara e precisa da evolução do Repetro para o Repetro-Sped. Embora esta seção tenha um foco predominantemente teórico, abordando aspectos legais e regulatórios, ele também integra as respostas fornecidas por especialistas e profissionais do setor.

Por fim, à medida que o mundo caminha para uma transição energética, preocupado na redução de emissões de carbono e no desenvolvimento de fontes de energia renováveis, o Brasil enfrentará o desafio de equilibrar sua produção de petróleo e gás com as demandas globais por sustentabilidade ambiental.

Dito isto, o futuro do Repetro-Sped pode envolver a incorporação de incentivos à inovação tecnológica, promovendo uma exploração de petróleo mais eficiente e menos impactante, ao mesmo tempo em que facilita a transição gradual para fontes de energia mais limpas. Essa evolução garantirá que o Brasil continue competitivo no mercado energético global, protegendo seus recursos marítimos e reforçando sua soberania sobre a Amazônia Azul.

3.2 Breves considerações sobre tributação no comércio exterior brasileiro

A entrada e a saída de bens e mercadorias no Brasil, motivadas pelas operações de importação e exportação, bem como a circulação de veículos e pessoas, são controladas pelo Estado brasileiro por intermédio de suas alfândegas, que estão administrativamente sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda (MF), por intermédio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Em contrapartida, o controle migratório fica a cargo do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (Silva, 2015).

A RFB é o órgão do Poder Executivo Federal responsável pela gestão da Administração Aduaneira e Tributária em âmbito nacional. Nesse contexto, ela desempenha as atividades aduaneyras que envolvem a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior, atualmente, disciplinadas pelo Decreto n.º 6.759/2009 (Brasil, 2009), também conhecido como Regulamento Aduaneiro (RA).

Segundo Silva (2015), os objetivos do controle aduaneyro são, basicamente, de duas naturezas: não tarifárias ou administrativas e tarifárias ou tributárias.

O controle aduaneyro da natureza não tarifária ou administrativa ocorre antes das operações de importação e exportação para identificar a natureza econômica e jurídica de cada operação e

verificar se está coerente com as políticas praticadas pelo governo brasileiro, de acordo com seus interesses econômicos internos ou externos. O principal objetivo aqui é preservar o mercado interno contra a concorrência desleal, mantendo a geração de empregos. Um exemplo disso é a proibição de importação de bens usados quando há produção de itens similares pela indústria nacional.

Por outro lado, o controle aduaneiro de natureza tarifária ou tributária ocorre quando bens ou mercadorias cruzam a fronteira, para entrar ou sair do território nacional, sendo submetidos à incidência dos tributos de importação ou exportação. O pagamento desses tributos é feito conforme a legislação definida pelo Estado e o processo de desembaraço aduaneiro, que segue os procedimentos de despacho aduaneiro.

Assim, observa-se que o controle das operações de entrada e saída de bens e mercadorias no território nacional permite que o Estado brasileiro exerça políticas de proteção à economia interna, à saúde pública e ao meio ambiente.

3.2.1 Espécies de tributos incidentes sobre as operações de importação e exportação

De acordo com a definição legal contida no art. 3.º, da Lei n.º 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) (Brasil, 1966a), tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O Sistema Tributário Nacional, conforme determinado pela Constituição Federal nos art. 145, 149 e 149-A, prevê as seguintes espécies de tributos:

- a) impostos;
- b) taxas;
- c) contribuições de melhoria;
- d) empréstimos compulsórios;
- e) contribuições especiais – sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (Brasil, 1988).

Os tributos incidem sobre os recursos financeiros, rendimentos, salários, bens e as mercadorias que circulam na economia nacional. Esses recursos financeiros, obtidos pelo Estado, têm a finalidade de sustentar suas funções constitucionais, como a oferta de serviços públicos essenciais em diversas áreas da sociedade (Silva, 2015).

De forma resumida, os tributos federais que incidem sobre as operações de importação de bens são:

- a) Imposto de Importação (II): um imposto federal que incide sobre mercadorias estrangeiras, cujo fato gerador é a entrada dessas mercadorias no território nacional – art. 1.º do Decreto-Lei n.º 37/1966 (Brasil, 1966b);
- b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI): incide sobre produtos industrializados, com fato gerador no desembaraço aduaneiro – art. 1.º e 2.º da Lei n.º 4.502/1964 (Brasil, 1964);
- c) PIS/Cofins – Importação: contribuições destinadas ao Programa de Integração Social (PIS/Pasep) e ao financiamento da seguridade social (Cofins), aplicáveis na importação de bens estrangeiros – art. 1.º da Lei n.º 10.865/2004 (Brasil, 2004a);
- d) Cide-Combustíveis: contribuição de intervenção de domínio econômico aplicada na importação de petróleo, derivados, gás natural e álcool etílico combustível;
- e) Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM): um tributo parafiscal que incide sobre os valores pagos pelo frete de mercadorias importadas que circulam em território nacional por meio aquaviário;
- f) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): tributo estadual que incide sobre a entrada de mercadorias importadas no País.

No caso das exportações, os tributos incidentes são:

- a) Imposto de Exportação (IE): um imposto federal que incide sobre a saída de produtos do território nacional – art. 1.º do Decreto-Lei n.º 1.578/1977 (Brasil, 1977);
- b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI): não há incidência nas operações de exportação, conforme o artigo 153, §3.º, III da Constituição Federal (Brasil, 1988);
- c) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): não há incidência nas exportações, conforme o artigo 3.º, II da Lei Complementar n.º 87/1996 (Brasil, 1996a).

As operações de comércio internacional envolvem diferentes moedas, e o valor das mercadorias deve ser convertido para a moeda nacional para fins de tributação. A taxa de câmbio utilizada para o cálculo dos impostos é fixada pela cotação diária para venda da respectiva moeda e produzirá efeitos no dia subsequente, conforme a Portaria MF n.º 6/1999 (Ministério da Fazenda, 1999a).

3.2.2 Regimes especiais

O Estado brasileiro, com objetivo de promover o crescimento e desenvolvimento econômico em determinados setores, pode estabelecer incentivos fiscais e tributários por meio de regimes especiais. Esses regimes reduzem ou isentam o pagamento de tributos incidentes sobre as operações de importação, além de simplificar os processos de despacho aduaneiro.

Dessa forma, os regimes especiais representam exceções à regra geral e funcionam como instrumentos para a execução de políticas públicas específicas. Esses regimes especiais podem ser de natureza aduaneira ou tributária.

Os regimes especiais surgem como instrumentos importantes na política fiscal e tributária do Brasil, atuando como mecanismos para incentivar setores estratégicos da economia, como a exploração de petróleo e gás natural. Eles permitem que o Estado, por meio de incentivos fiscais e aduaneiros, promova o desenvolvimento de atividades que contribuem diretamente para o crescimento econômico e para a inserção do País em cadeias globais de valor.

No contexto do comércio exterior, esses regimes são essenciais para equilibrar a competitividade das indústrias nacionais frente à concorrência internacional, além de assegurar que projetos de grande relevância, como o setor energético, sejam viabilizados.

A distinção entre Regimes Aduaneiros Especiais e Regimes Tributários Especiais é fundamental para compreender as diferentes formas de incentivo oferecidas pelo Estado. Enquanto os Regimes Aduaneiros Especiais visam a desonerar temporariamente bens importados, garantindo a continuidade de projetos de interesse nacional por meio de suspensão fiscal, os Regimes Tributários Especiais concentram-se, diretamente, na eliminação ou redução de impostos, incentivando investimentos de longo prazo.

Essa diferenciação é vital para a operação de grandes projetos, como o Repetro-Sped, que combina esses dois regimes para facilitar tanto a entrada temporária de equipamentos quanto a permanência definitiva de bens no Brasil.

Desde 18 de novembro de 1966, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 37 (Brasil, 1966b), o Estado brasileiro estabelece que toda mercadoria procedente do exterior, seja para consumo interno, seja para outro regime, sujeita ou não ao pagamento de impostos, deve passar pelo despacho aduaneiro. Esse processo deve ser realizado com base em uma declaração apresentada à repartição aduaneira, no prazo e na forma prescrita em regulamento, conforme o art. 44 desse decreto.

Em situações que envolvem interesses nacionais relevantes para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, a legislação brasileira permite a criação de Regimes Aduaneiros Especiais. Esses regimes concedem a suspensão dos impostos incidentes sobre a importação de bens e mercadorias por um prazo superior a um ano, prorrogável até cinco anos, de acordo com o art. 71, do Decreto-Lei n.º 37/1966 (Brasil, 1966b). Em casos excepcionais, e devidamente justificados, o Ministro da Fazenda pode estender esse prazo por mais de cinco anos.

Compreender a aplicação de Regimes Especiais é apenas uma parte do cenário mais amplo de incentivos fiscais utilizados pelo Brasil para fomentar setores-chave. Além de simplificarem processos e reduzirem a carga tributária, esses regimes contribuem para a implementação de políticas públicas estratégicas, como no caso da indústria de petróleo e gás. A adoção desses incentivos permite que o País se mantenha competitivo, especialmente em um cenário global que exige cada vez mais inovação e eficiência econômica.

O Regulamento Aduaneiro vigente – Decreto n.º 6.759/2009 – incorpora essas normas legais e segue as disposições para a aplicação dos Regimes Aduaneiros Especiais, conforme os art. 307 a 314 (Brasil, 2009). Nesse contexto, as obrigações fiscais, que são suspensas pela aplicação do regime aduaneiro especial, devem ser garantidas por meio de um Termo de Responsabilidade assinado pelo beneficiário. Caso o regime seja descumprido, a autoridade aduaneira pode exigir o pagamento dos tributos suspensos, acrescidos de juros de mora e multas, calculados desde a data do registro da declaração de admissão no regime ou do registro de exportação, sem prejuízo de outras penalidades.

Em síntese, os Regimes Aduaneiros Especiais são aqueles expressamente previstos no Título I, do Livro IV, do Regulamento Aduaneiro e têm sua base legal no Decreto-Lei n.º 37/1966 (Brasil, 1966b). Uma característica marcante desses regimes é a exigência de procedimentos aduaneiros de controle que devem ser realizados após o desembaraço das mercadorias, aplicando-se a modalidade de despacho para admissão, conforme o art. 2.º, inciso II, da IN SRF n.º 680/2006 (Ministério da Fazenda, 2006).

Por outro lado, os Regimes Tributários Especiais são aqueles que têm caráter exclusivamente tributário, sem a necessidade de procedimentos aduaneiros de controle após o desembaraço do bem ou da mercadoria importada. Nesses casos, não há exigência de um Termo de Responsabilidade, tampouco controle sobre o prazo de vigência do regime. Os tributos incidentes sobre a importação são suspensos e, após cinco anos, podem ser convertidos em isenção – nos casos de II e IPI – ou em alíquota zero – no caso de PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação. Esses regimes estão, em sua maioria, previstos no Título II,

do Livro III, do Regulamento Aduaneiro, com base em leis específicas, conforme estabelece o art. 150, §6.º, da CF/88 (Brasil, 1988), sendo aplicável a modalidade de despacho para consumo – art. 2.º, inciso I, da IN SRF n.º 680/2006 (Ministério da Fazenda, 2006).

Segundo Costa (2022), os regimes especiais podem ter finalidades variadas, seja para estimular setores específicos da indústria, seja para utilizar a produção estrangeira quando a indústria nacional é insuficiente. Para o autor, os incentivos fiscais devem ser aplicados de forma excepcional e com uma finalidade extrafiscal relevante, garantindo que o interesse público seja superior à tributação que impede o desenvolvimento dessas atividades. O legislador entende que a perda de receita fiscal deve ser compensada pelos resultados que a política pública busca atingir por meio do incentivo fiscal.

Na prática, os Regimes Especiais mostram-se essenciais para viabilizar grandes empreendimentos no Brasil, como o desenvolvimento do pré-sal. Pela suspensão temporária dos tributos incidentes sobre a importação de equipamentos de alta tecnologia, por exemplo, os projetos podem avançar sem que o custo inicial de importação inviabilize sua implementação. Além disso, regimes como o Repetro-Sped garantem que, após o período de exploração, os bens possam permanecer no País, contribuindo para o fortalecimento da indústria local e reduzindo a dependência de importações futuras.

Da análise dos dispositivos legais, é possível concluir que, dentro do contexto do atual sistema orçamentário, o prazo de cinco anos para um regime aduaneiro especial é razoável para permitir que o Estado implemente suas políticas públicas, conforme as diretrizes e objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual²⁰ de governo.

A evolução do Repetro para um regime híbrido demonstra como os Regimes Especiais podem se adaptar às necessidades de setores estratégicos. Ao combinar características tanto aduaneiras quanto tributárias, o Repetro-Sped reflete a capacidade do Estado brasileiro de criar instrumentos flexíveis que atendem às demandas do mercado, ao mesmo tempo em que promovem o crescimento econômico sustentável. A longevidade desse regime, que continuará até 2040, é um reflexo de sua eficácia e relevância para o setor energético brasileiro, que tem na exploração de petróleo e gás natural uma de suas principais forças econômicas.

²⁰ Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do governo para um período de quatro anos. O projeto de lei do PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, até 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial, vigorando até o primeiro ano da administração seguinte. Essa periodicidade visa a garantir o mínimo de continuidade das políticas públicas entre dois mandatos presidenciais (Câmara dos Deputados, 2024).

3.3 Evolução do Repetro para Repetro-Sped

O Decreto n.º 3.161/1999 (Brasil, 1999) marcou o início oficial do Regime Aduaneiro Especial de exportação e importação de bens destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural – Repetro. Tal regime foi concebido pelo governo diante da necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de incentivo fiscal para a atração de investimentos no setor *upstream*, especialmente após a flexibilização do monopólio da Petrobras e a criação da ANP.

3.3.1 Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 112/1999

Conforme discutido no primeiro item dessa seção, o Repetro foi decisivo para atrair um número significativo de licitantes na 1ª Rodada de Licitação da ANP, pois reduziu os custos de capital (Capex: *Capital Expenditure*) associados à importação de tecnologias essenciais para a exploração de campos de petróleo, especialmente em águas profundas.

Nesse sentido, a implementação do Repetro foi particularmente estratégica para garantir que o Brasil pudesse competir em termos de captação de investimentos externos no setor de energia, uma vez que as operações *offshore* exigem tecnologias de ponta e elevados investimentos iniciais, que seriam impossibilitados sem a suspensão de tributos promovida pelo mencionado regime.

O art. 2.º, do Decreto n.º 3.161/99, estipulou os seguintes tratamentos aduaneiros²¹ aplicáveis no âmbito do Repetro:

- a) importação de bens, sob o benefício do *Drawback* Suspensão²²;
- b) exportação com saída ficta;
- c) admissão temporária (Brasil, 1999).

A Secretaria da Receita Federal foi designada para expedir as normas necessárias ao disciplinamento do Repetro, conforme o art. 5.º do referido decreto. Apenas cinco dias após sua publicação, a Instrução Normativa n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b) foi publicada, fornecendo diretrizes detalhadas para a implementação do regime.

²¹ Tratamento aduaneiro refere-se ao conjunto de normas e procedimentos relativos à fiscalização e ao controle aduaneiro das operações de importação (ANP, 2022a).

²² O *Drawback* Suspensão era um regime aduaneiro especial que permitia a suspensão dos tributos incidentes sobre a importação de insumos (matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem) que seriam utilizados no processo de fabricação de produtos destinados à exportação. Necessário destacar que esse regime já existia no Brasil antes do Decreto n.º 3.161/1999 (Brasil, 1999) e havia sido instituído pelo Decreto-Lei n.º 37/1966 (Brasil, 1996b) e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 1.722/ 1979 (Brasil, 1979). O *Drawback* Suspensão foi consolidado como uma das formas mais utilizadas, incentivando a competitividade das indústrias exportadoras ao reduzir os custos de produção.

A IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b) incluiu um anexo com a lista de bens passíveis de serem importados sob o Repetro, conhecidos como “bens repetráveis”, conforme Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Bens submetidos ao Repetro e sua classificação fiscal

BENS	CLASSIFICAÇÃO FISCAL
Árvore de Natal	8481.80
Embarcações destinadas a apoio às atividades de exploração, perfuração, produção e estocagem de petróleo ou gás natural	8906.00
Equipamentos para aquisição de dados geológicos, geofísicos e geodésicos relacionados à pesquisa de petróleo	9015.10, 9015.20, 9015.30, 9015.40, 9015.80 e 9015.90
Equipamentos para serviços auxiliares na perfuração e produção de poços de petróleo	8431.43
Guindastes flutuantes utilizados em instalações de plataformas marítimas de perfuração ou produção de petróleo	8905.90
Rebocadores para embarcações e para equipamentos de apoio às atividades de exploração, perfuração, produção e estocagem de petróleo ou gás natural	8904.00
Riser de perfuração e produção de petróleo	7304.29
Unidades fixas de exploração, perfuração ou produção de petróleo	8430.41 e 8430.49
Unidades flutuantes de produção ou estocagem de petróleo ou de gás natural	8905.90
Unidades de perfuração ou exploração de petróleo, flutuantes ou semissubmersíveis	8905.20
Veículos submarinos de operação remota, para utilização na exploração, perfuração ou produção de petróleo (robôs)	8479.89

Fonte: Anexo Único da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b)

A ampliação dessa lista de bens repetráveis, com inclusão da Árvore de Natal²³ e de rebocadores, representou um avanço significativo em termos de flexibilidade operacional, permitindo que as empresas petrolíferas – operadoras – importassem os equipamentos diretamente envolvidos na exploração e produção de hidrocarbonetos, bem como uma série de

²³ A Árvore de Natal é um equipamento de até quase 90 toneladas que fica no fundo do mar, sendo utilizado na extração de petróleo e gás. Tal equipamento possui um conjunto de válvulas instaladas em poços de exploração de hidrocarbonetos e operadas remotamente, que têm um papel fundamental acerca do controle de fluxo e vazão de entrada e saída dos poços *onshore* e *offshore*. Há atualmente dois tipos de Árvore de Natal: a Árvore de Natal Convencional – ANC (também chamadas de Árvore de Natal Seca) – e a Árvore de Natal Molhada – ANM, esta utilizada em plataformas de exploração *offshore*. Esse equipamento suporta elevadas pressões e diferentes faixas de temperatura ambiente. Eles são instalados na cabeça do poço submarino, com o auxílio de mergulhadores (profundidades de até 300 metros) ou de veículos de operação remota (ROV), para águas profundas e ultraprofundas. Dependendo da vazão, elas ainda podem bombear de 5 mil a 15 mil barris de petróleo por dia. (...) Antes de ser instalada, a árvore de natal passa por uma série de testes realizados pelos fornecedores do equipamento. Lá, eles injetam água e gás dentro dos tubos por onde o hidrocarboneto irá passar e identificam falhas, variação de pressão, variação de temperatura, além da existência de bolhas. E para o transporte dessa máquina gigantesca, são utilizados aviões cargueiros, onde o segundo maior do mundo já atuou nessa função (Portal do Petroleiro, s.d., n.p.).

ferramentas e dispositivos auxiliares que garantiam a continuidade das operações, como equipamentos, partes e peças sobressalentes, reduzindo a necessidade de reimportações frequentes e conferindo maior eficiência logística às operações.

As obrigações fiscais, que ficavam suspensas enquanto os bens estivessem sob o regime de admissão temporária, eram constituídas por meio de um Termo de Responsabilidade, previsto no art. 8.º, da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b).

Em casos de descumprimento das condições do regime, esse Termo de Responsabilidade poderia ser executado, resultando na cobrança dos tributos devidos, nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III, do art. 15, da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b).

Para admissão de bens cujo valor aduaneiro ultrapassasse vinte mil reais, era exigida uma garantia, que poderia ser prestada sob depósito em dinheiro, caução de títulos da dívida pública, fiança idônea ou seguro aduaneiro em favor da União, em valor equivalente ao montante dos impostos suspensos, de acordo com o art. 9.º, §1.º e §2.º, da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b).

A concessão do regime de admissão temporária era realizada com base em um Requerimento de Concessão do Regime (RCR), que deveria estar acompanhado de toda a documentação necessária²⁴.

No caso de admissão de embarcações estrangeiras, também era exigida a autorização da Marinha do Brasil (MB) para operar no mar territorial brasileiro, como forma de garantir a segurança do tráfego marítimo.

Além da autorização da MB, era necessário que o Inventário, com a relação de todos os bens existentes a bordo da embarcação, fosse apresentado no momento de sua admissão no mar territorial brasileiro. Era notória a preocupação da SRF em coibir a entrada de bens a bordo da embarcação estrangeira que não constassem de seu Inventário e que deturpassem a aplicação do benefício fiscal.

Após a análise dos documentos, o regime era concedido pela unidade local da SRF por meio de despacho aduaneiro, que definia o prazo de vigência do regime. Esse prazo poderia

²⁴ Art. 11 O despacho aduaneiro de admissão temporária será processado com base em Declaração de Importação – DI – apresentada pela pessoa jurídica que deva executar as atividades de pesquisa ou de produção de petróleo ou gás natural, no Siscomex. Parágrafo único A DI deverá ser instruída com os seguintes documentos: I - conhecimento de carga ou documento equivalente, quando se tratar de bens que procedam diretamente do exterior; II - fatura pro-forma; III - cópia do RCR deferido pela autoridade referida no art. 10; IV - Termo de Responsabilidade relativo às obrigações fiscais suspensas pela aplicação do regime; V - documento comprobatório da garantia a ser prestada, quando for o caso; VI - Comprovante de Exportação, quando se tratar de bens de produção nacional exportados, com saída ficta do território nacional.

ser prorrogado, mediante apresentação do Requerimento de Prorrogação do Regime (RPR) pelo beneficiário, mediante a apresentação dos aditivos contratuais que estendiam a vigência do projeto.

O art. 13, da IN n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b), descreve as hipóteses de extinção do regime de admissão temporária:

- a) reexportação;
- b) saída definitiva do País;
- c) destruição dos bens;
- d) transferência para outro regime aduaneiro;
- e) despacho para consumo.

O controle do regime aduaneiro ocorria em dois níveis:

- a) Controle de prazo de vigência: feito pela unidade da SRF que havia concedido o regime, cujo limite era até 31 de dezembro de 2005, de acordo com o art. 6.º da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b), em conformidade com o prazo estipulado no art. 4.º do Decreto n.º 3.161/99 (Brasil, 1999);
- b) Controle da correta utilização dos bens: responsabilidade da unidade da SRF com jurisdição sobre o local onde as atividades de pesquisa e produção eram realizadas.

Esse controle do regime era realizado por meio de diligências e auditorias periódicas, procurando garantir que os bens estavam sendo usados de acordo com o regime concedido.

Necessário pontuar que, na primeira fase do Repetro, o prazo para concessão do regime cobria um período de seis anos para estimular o desenvolvimento do setor *upstream* e estava em consonância e próximo ao prazo limite fixado no art. 71 do Decreto-Lei n.º 37/1966 (Brasil, 1966b).

O art. 19, da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b), exigia que os beneficiários implementassem um sistema informatizado de controle contábil e de estoques, até 1.º de março de 2000 – cinco meses após a criação do Repetro –, que deveria ser homologado pela SRF para possibilitar o acompanhamento da aplicação do regime, a qualquer tempo, mediante acesso direto e irrestrito às bases de dados.

A exigência de sistemas informatizados para o controle contábil e de estoques foi uma inovação importante, pois melhorou a transparência e eficiência fiscal, além de modernizar a fiscalização, permitindo um acompanhamento mais preciso e a mitigação de fraudes no uso dos benefícios do regime.

Isso estabeleceu uma base para a futura integração desse sistema com a Receita Federal, no movimento que viria a ser consolidado com a adoção do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

A criação do Repetro e sua aplicação inicial sob o Decreto n.º 3.161/1999 (Brasil, 1999) resultaram em um aumento significativo de investimentos no setor petrolífero brasileiro, permitindo a presença de vários licitantes na 1ª Rodada de Licitações – *Round 1*.

Desse modo, a indústria petrolífera reconheceu o regime como essencial, no cenário de abertura do mercado, para reduzir as barreiras aduaneiras que antes oneravam excessivamente as operações de importação de equipamentos complexos e caros – bens de capital –, como as plataformas de petróleo e as unidades de perfuração em águas profundas.

Outrossim, o Repetro ajudou o Brasil a se firmar como um destino atrativo para investimentos estrangeiros no setor de energia. Por meio do benefício fiscal, mediante a suspensão de tributos na importação, o governo brasileiro conseguiu alinhar os interesses do Estado com os das empresas petrolíferas – operadoras –, impulsionando a geração de empregos e o desenvolvimento tecnológico no País.

Nesse contexto, a primeira fase do regime pavimentou o caminho em exploração em águas profundas para a descoberta e a exploração dos campos de petróleo do pré-sal, que se tornariam o maior ativo estratégico da indústria petrolífera nacional nos anos subsequentes.

A IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b) vigorou por cerca de seis meses, servindo como base para o desenvolvimento das normas subsequentes.

3.3.2 Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 27/2000

Sob a égide do Decreto n.º 3.161/99 (Brasil, 1999) e apenas seis meses após a publicação da IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b), a SRF revogou a primeira instrução normativa que disciplinava o Repetro. Essa revogação se deu por meio da IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a), com o objetivo de ajustar o regime e apresentar novos tópicos que facilitassem uma melhor interpretação e aplicação do benefício.

Nesse viés, o Repetro, como mecanismo de incentivo fiscal, demandava adequações frequentes para acompanhar a dinâmica da indústria de petróleo e gás, cujo investimento intensivo em bens de capital e tecnologia exigia flexibilidade normativa.

Neste sentido, a segunda instrução normativa melhorou a estrutura e disposição de alguns tópicos, complementando diretrizes referentes à finalidade do regime, com destaque para a inclusão de tratamentos aduaneiros mais claros e detalhados. A IN RFB n.º 27/2000

(Ministério da Fazenda, 2000a) também ampliou os requisitos para a aplicação do regime de admissão temporária, além de dilatar o prazo para que os beneficiários disponibilizassem o sistema informatizado de controle contábil e de estoques, estendendo o prazo para 30 de junho de 2000.

Uma inovação significativa foi introduzida no art. 18, inciso IV, que acrescentou ao rol de hipóteses de extinção do regime a possibilidade de entrega à Fazenda Nacional dos bens admitidos sob o regime de admissão temporária, sem quaisquer despesas para o beneficiário, desde que a autoridade aduaneira concordasse. Na prática, no entanto, essa hipótese de extinção não foi amplamente utilizada até os dias atuais, pois muitas empresas preferiam optar por reexportar ou utilizar outros mecanismos de destinação dos bens, como a destruição.

Já o art. 25, da IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a), permitiu a substituição do beneficiário do regime sem a necessidade de que os bens saíssem do território nacional. Isso foi muito útil para aquelas embarcações que já operavam sob contrato com alguma operadora e eram transferidas para outra. Tal disposição evitava a reexportação desnecessária, reduzindo custos e agilizando as operações na indústria de petróleo e gás.

Esse ajuste foi extremamente benéfico, pois proporcionou mais eficiência operacional e redução de despesas relacionadas à logística e aos trâmites aduaneiros, reduzindo as despesas operacionais (Opex: *Operational Expenditure*).

Além disso, buscando aprimorar o controle do regime, o art. 26 (Ministério da Fazenda, 2000a) permitiu que bens sob admissão temporária, quando não estivessem sendo utilizados, pudessem ser depositados em local não alfandegado, sob controle aduaneiro, desde que cumprissem certas condições de segurança fiscal. Isso representou um avanço importante, considerando que o setor *upstream* envolve equipamentos de alto valor aduaneiro e longo ciclo de produção. A flexibilidade para armazenar esses bens em locais não alfandegados foi recebida de forma positiva pela indústria, especialmente em situações de parada temporária.

Para tanto, era necessária a apresentação de um requerimento pelo beneficiário, além do cumprimento dos seguintes requisitos:

- a) contasse com o sistema informatizado de controle contábil e de estoques em funcionamento;
- b) o local indicado para a armazenagem oferecesse condições de segurança fiscal;
- c) que os bens depositados no local autorizado permanecessem submetidos ao regime, vedada a sua utilização a qualquer título (Ministério da Fazenda, 2000a).

Outro ponto de melhoria foi a expansão da lista de bens repetráveis, com a inclusão de embarcações destinadas a atividades de pesquisa geológica e geofísica, essenciais nas fases iniciais da exploração de petróleo e gás. Isso evidenciou uma maior sensibilidade da SRF às necessidades operacionais da indústria, reconhecendo a importância desses bens para a viabilidade de novos projetos de exploração, especialmente em águas profundas.

Por fim, a IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a) trouxe uma inovação ao permitir que a Coordenação de Administração Aduaneira (Coana) acrescentasse novos itens à lista de bens repetráveis mediante consultas. Isso flexibilizou o regime e facilitou a adaptação às inovações tecnológicas no setor. A introdução do conceito de bens principais e acessórios também foi um marco relevante.

A introdução dessa flexibilidade foi estratégica, uma vez que o setor de petróleo e gás, em especial nas operações em águas profundas, é altamente dependente de equipamentos específicos, cujas características e necessidades podem variar substancialmente ao longo de um projeto. A capacidade de ajustar a lista de bens repetráveis em tempo real trouxe mais agilidade e eficiência às operações, consolidando o Repetro como uma ferramenta vital para o setor.

Assim, a SRF continuou a amoldar o Repetro para garantir que ele permanecesse atraente aos *players* internacionais e eficiente para a indústria nacional, proporcionando segurança jurídica e operacional. A busca pela otimização do controle aduaneiro sobre os bens, considerando o alto valor dos ativos envolvidos, demonstrou a constante evolução do regime, que já se firmava como um pilar essencial para a competitividade da exploração e produção de petróleo no Brasil.

A IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a) teve uma curta vigência de apenas seis meses, mas representou um avanço importante no aprimoramento das normas que regem o Repetro, consolidando o regime como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento do setor petrolífero.

Diante dessas alterações, é importante destacar que o curto período de vigência da IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a) reflete a natureza dinâmica e adaptativa do regime Repetro. O setor de petróleo e gás, sendo de grande importância estratégica e econômica, exigia regulamentações que respondessem rapidamente às demandas operacionais e tecnológicas. A capacidade de ajustar o regime com frequência e rapidez foi imperiosa para manter a competitividade do Brasil como um destino atraente para investimentos, especialmente considerando o crescente interesse internacional pelas reservas de petróleo *offshore* do País.

3.3.3 Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 87/2000

Em um esforço contínuo para ajustar e aprimorar a aplicação do regime Repetro, e de forma bastante ágil, a SRF publicou a IN RFB n.º 87/2000 (Ministério da Fazenda, 2000b) apenas seis meses após a edição da IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a), ainda sob a cobertura legal do Decreto n.º 3.161/99 (Brasil, 1999).

A nova normativa visava, sobretudo, a dar maior celeridade e eficiência às análises das declarações de importação no âmbito do Repetro, refletindo a preocupação com a adequação prática das normas e com o controle mais rigoroso dos processos.

A principal inovação trazida pela IN RFB n.º 87/2000 (Ministério da Fazenda, 2000b) foi a criação do instituto da habilitação. Essa medida introduziu uma série de requisitos formais para que pessoas jurídicas, sejam operadoras, sejam contratadas ou subcontratadas, pudessem ser habilitadas a operar no regime especial. A habilitação deveria ser requerida ao Superintendente da Receita Federal e, uma vez aprovada, o benefício seria concedido por meio de um Ato Declaratório Executivo (ADE). Este teria validade nacional, sendo sua vigência condicionada ao prazo do contrato de concessão, autorização ou prestação de serviços.

Importante destacar que a IN RFB n.º 87/2000 (Ministério da Fazenda, 2000b) marcou o início de um controle mais formal e estruturado do acesso ao Repetro. A habilitação tornou-se uma fase imprescindível, e os principais requisitos para sua concessão incluíam que a pessoa jurídica detivesse concessão ou autorização para operar nas atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural e que mantivesse um sistema informatizado de controle contábil e de estoques adequado. Contudo, a ausência de um prazo definido para análise do requerimento, bem como a falta de previsões para recurso em caso de indeferimento, colocava essa fase ainda como um processo embrionário, sujeito a ajustes nas regulamentações futuras.

Outro ponto de relevância foi o aprimoramento do controle sobre o regime, refletido no art. 29 da citada IN. Esse artigo previu a suspensão da habilitação em situações como:

- a) obstrução ao acesso da Receita Federal ao sistema de controle informatizado;
- b) inconsistências nos dados apresentados em relação aos informados nas declarações de importação ou exportação registradas no Siscomex; ou
- c) a não implementação ou inadequação do controle informatizado em conformidade

com as normas estabelecidas (Ministério da Fazenda, 2000b).

Além disso, a habilitação poderia ser cancelada em casos mais graves, como o cancelamento de concessões ou autorizações, prática de ilícitos tributários ou aduaneiros comprovada administrativamente, ou quando a suspensão se prolongasse por mais de 180 dias.

Essas medidas demonstram um avanço no rigor do controle fiscal e aduaneiro, refletindo a busca da SRF por garantir a transparência e o cumprimento dos requisitos legais no uso do Repetro. As consequências de uma suspensão ou cancelamento da habilitação eram severas: o beneficiário ficava impossibilitado de operar no regime até que as pendências fossem resolvidas, e, no caso de cancelamento definitivo, o beneficiário tinha um prazo de 30 dias para extinguir o regime, sob pena de cobrança dos impostos suspensos, além da execução do Termo de Responsabilidade firmado.

Um aspecto crítico dessa normativa foi seu curto período de vigência, cerca de três meses. O que demonstrou que a rápida sucessão de instruções normativas apontava que o Repetro ainda passava por um processo de maturação. De outra banda, a velocidade com que as mudanças foram implementadas evidencia o esforço da SRF em responder às necessidades do setor e ajustar a legislação às dinâmicas do mercado de petróleo e gás, que demandava agilidade nas operações e clareza nos procedimentos.

A IN RFB n.º 87/2000 (Ministério da Fazenda, 2000b) também destacou a importância de se alinhar o regime com a crescente demanda de *compliance*²⁵, tanto do ponto de vista tributário quanto aduaneiro. Essa abordagem não apenas visava garantir a viabilidade das operações econômicas, mas também proteger os interesses fiscais do Brasil, especialmente em um setor de tamanha relevância estratégica e econômica como o de petróleo e gás.

Dessa forma, a IN RFB n.º 87/2000 (Ministério da Fazenda, 2000b) consolidou importantes avanços na gestão e fiscalização do regime Repetro, preparando o terreno para futuras evoluções no controle e monitoramento das operações, enquanto respondia de maneira mais ágil às exigências do setor energético.

²⁵ *Compliance* é um conjunto de disciplinas e práticas adotadas por uma organização para garantir o cumprimento das normas legais e regulatórias, bem como das políticas e diretrizes estabelecidas internamente. No contexto empresarial, *compliance* visa a assegurar que a empresa, seus colaboradores e parceiros atuem de acordo com leis, regulamentações e padrões éticos, minimizando o risco de infrações e protegendo a integridade e a reputação da organização (Almeida, 2009).

3.3.4 Decreto n.º 3.161/1999 e Instrução Normativa RFB n.º 4/2001

Nos primeiros anos do regime especial Repetro, três instruções normativas foram publicadas em intervalos de aproximadamente seis meses cada. A IN RFB n.º 112/1999 (Ministério da Fazenda, 1999b) serviu como base de um projeto piloto, enquanto a IN RFB n.º 27/2000 (Ministério da Fazenda, 2000a) e a IN RFB n.º 87/2000 (Ministério da Fazenda, 2000b) moldaram o projeto inicial para garantir o controle aduaneiro dos bens repetráveis pela Secretaria da Receita Federal (SRF).

A quarta norma a disciplinar o regime especial Repetro foi a IN RFB n.º 4/2001 (Ministério da Fazenda, 2001), que vigorou por sete anos e trouxe, finalmente, estabilidade e segurança jurídica aos beneficiários quanto à aplicação do regime. Esse marco regulatório consolidou o Repetro, garantindo que as operações aduaneiras relacionadas à importação de bens para exploração e produção de petróleo pudessem ocorrer com previsibilidade e confiança.

A promulgação da IN RFB n.º 4/2001 (Ministério da Fazenda, 2001) representou um avanço significativo para a estabilidade do Repetro, especialmente em um momento em que o Brasil buscava atrair investimentos estrangeiros e consolidar-se como um importante *player* no cenário energético global.

Durante os primeiros anos da década de 2000, o setor de petróleo e gás viu um aumento significativo no interesse internacional, especialmente com o início da exploração em áreas mais profundas da costa brasileira. No contexto internacional, a eleição de George W. Bush como presidente dos Estados Unidos, em 2000, e sua política externa voltada para o Oriente Médio, incluindo a Guerra do Iraque em 2003, teve um impacto significativo na geopolítica do petróleo. Por isso, o foco global sobre a segurança energética e as instabilidades políticas na região aumentou a pressão para diversificar as fontes de petróleo, levando países fora do Oriente Médio, como o Brasil, a ganharem relevância estratégica.

O Brasil, que naquele momento passava por um processo de estabilização econômica e fortalecimento do setor de petróleo com o Repetro, oferecia uma alternativa segura e estável para investidores internacionais preocupados com a volatilidade de outros mercados.

No entanto, apesar das alterações promovidas pelas instruções normativas anteriores, ainda era necessário realizar ajustes finos diante de cada peculiaridade e necessidade de uma interpretação adequada ao espírito do regime, que surgia durante a aplicação do Repetro. Assim, a IN RFB n.º 4/2001 (Ministério da Fazenda, 2001) inovou ao permitir, no art. 18, parágrafo único, a possibilidade de solicitar o despacho antecipado, com garantia, dos bens

acessórios, previamente à admissão dos bens principais a que se vinculavam. Esse procedimento era imprescindível, por exemplo, para a instalação dos sistemas de ancoragem – bens acessórios – antes da chegada da plataforma FPSO – bem principal –, essenciais para a fixação da plataforma no mar.

Além disso, os art. 23 a 25 da IN (Ministério da Fazenda, 2001) disciplinaram a utilização compartilhada de bens, mediante comunicação prévia à unidade da Receita Federal. Dessa forma, um bem admitido temporariamente por uma prestadora de serviço poderia ser utilizado em vários contratos simultâneos com diferentes operadoras, garantindo maior flexibilidade operacional.

A estabilidade trazida pela IN RFB n.º 4/2001 (Ministério da Fazenda, 2001) e as subsequentes prorrogações foram fundamentais para o planejamento das empresas do setor *upstream*. Com um regime claro e previsível, as operadoras e prestadoras de serviço puderam investir em novos equipamentos, tecnologias e contratos de longo prazo, cientes de que teriam os benefícios fiscais garantidos por um período estendido. Isso foi especialmente relevante para operações em águas profundas e ultraprofundas, que envolvem despesas significativas e longo prazo de retorno sobre os investimentos.

Um ponto que também merece destaque nesse período foi o incêndio na plataforma P-35, ocorrido em março de 2001, na Bacia de Campos, operada pela Petrobras. Embora não tenha causado vítimas fatais, o incidente resultou em significativos danos materiais e na paralisação temporária da produção. Nesse período, a MB teve destaque ao garantir a segurança do tráfego aquaviário nas proximidades da plataforma, coordenando as operações de resgate e contenção de danos, uma vez que o incidente representava riscos potenciais para outras embarcações que transitavam pela região.

O acidente serviu como um alerta sobre a importância de melhorar as condições de segurança e controle nas plataformas de exploração *offshore*, reforçando a necessidade de manter e modernizar os ativos da indústria petrolífera. No contexto do Repetro, o evento evidenciou ainda mais a relevância de regimes como esse, que facilitam a importação de equipamentos, peças de reposição e tecnologias essenciais para a manutenção e operação segura dessas estruturas.

Portanto, o incidente da P-35 destacou, de forma prática, a necessidade contínua de um regime fiscal robusto para que as operadoras pudessem garantir a viabilidade e a segurança de suas operações, principalmente em ambientes desafiadores como as águas profundas, além de sublinhar a interdependência entre a exploração de petróleo e a proteção das rotas marítimas brasileiras, como parte da atuação estratégica da MB no Atlântico Sul.

No intuito de oferecer segurança jurídica e reduzir custos operacionais e de capital (Capex), o art. 27, inciso V, permitiu que, em caso de extinção do regime por reexportação de embarcações, fosse possível um novo pedido de admissão para a mesma embarcação sem a necessidade de sua saída do território nacional, mediante exportação ficta. Essa medida proporcionou maior eficiência ao setor, evitando custos desnecessários com movimentações internacionais de embarcações.

Outro aspecto importante foi a integração do Repetro com outros regimes fiscais vigentes, como o Reintegra²⁶ e o *Drawback*. Esses mecanismos permitiram que as exportações e operações de exploração de petróleo tivessem uma logística fiscal mais eficiente, eliminando a cumulatividade de tributos ao longo da cadeia produtiva, essencial para manter a competitividade das empresas brasileiras no cenário global.

Três meses após a publicação da IN RFB n.º 4/2001 (Ministério da Fazenda, 2001), o Decreto n.º 3.787/2001 prorrogou a aplicação do Repetro até 31 de dezembro de 2007, marcando a primeira prorrogação do regime. Em 26 de dezembro de 2002, o Decreto n.º 3.161/1999 (Brasil, 1999) foi revogado e o Regime Especial Repetro foi incluído no capítulo XI, do Livro IV, do Regulamento Aduaneiro – Decreto n.º 4.543/2002 (Brasil, 2002) –, consolidando-o como um regime aduaneiro especial.

Em julho de 2004, o Decreto n.º 5.138/2004 (Brasil, 2004b) estendeu o regime até 31 de dezembro de 2020. Essa segunda prorrogação foi crucial para proporcionar às empresas operadoras uma visão de longo prazo, essencial em um setor que demanda pesados investimentos em tecnologias avançadas e projetos de exploração que levam décadas para se concretizar.

Com as duas prorrogações, o Repetro contou com 21 anos de vigência, ultrapassando a maioria legal estabelecida pelo art. 71 do Decreto-Lei n.º 37/1966 (Brasil, 1966b). Essa longevidade refletiu o reconhecimento do governo sobre a importância estratégica do regime para o desenvolvimento do setor de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil.

Por tudo isso, a IN RFB n.º 4/2001 (Ministério da Fazenda, 2001) trouxe estabilidade ao Repetro por mais de sete anos, incentivando a exploração de petróleo e fortalecendo a posição estratégica do Brasil no Atlântico Sul. A descoberta do pré-sal em 2006, seguida do anúncio oficial em 2007, consolidou o Brasil como um dos principais países no cenário

²⁶ O Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) foi criado em 2011 com o intuito de permitir que as empresas exportadoras recuperassem parte dos tributos pagos ao longo da cadeia produtiva. O regime visava a aumentar a competitividade das exportações brasileiras, restituindo um percentual dos impostos indiretos embutidos nos produtos destinados ao exterior.

energético global. As gigantescas reservas localizadas abaixo da camada de sal na Bacia de Santos revelaram um potencial extraordinário para o País.

Nesse contexto, a importância da proteção dos recursos marítimos e da garantia da soberania sobre a Amazônia Azul – uma vasta área marítima rica em recursos naturais – tornou-se uma prioridade nacional. Com isso, projetos estratégicos como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), lançado em 2008, passaram a caminhar lado a lado com o Repetro, assegurando tanto o desenvolvimento econômico quanto a proteção da soberania no Atlântico Sul.

3.3.5 Decreto n.º 4.543/2002 e Instrução Normativa RFB n.º 844/2008

Após a inclusão do Repetro como regime aduaneiro especial no Regulamento Aduaneiro vigente à época – Decreto n.º 4.543/2002 (Brasil, 2002) – e a prorrogação de sua aplicação até 31 de dezembro de 2020, a descoberta do pré-sal, anunciada em 2006 e confirmada em 2007 pela Petrobras, colocou o Brasil em uma posição estratégica no cenário energético mundial. Esse momento crítico trouxe novas necessidades para o setor, refletidas em alterações significativas no regime especial Repetro.

A descoberta do pré-sal representou um ponto de inflexão nas perspectivas energéticas do Brasil. Com reservas substanciais de petróleo em áreas ultraprofundas, o País não apenas se posicionou como um dos maiores detentores de recursos energéticos, mas também passou a atrair maiores investimentos internacionais. Ademais, o crescimento exponencial da China como importador de petróleo também impactou, positivamente, o setor de petróleo no Brasil. À medida que a China expandia sua demanda energética, aumentava a procura por fontes seguras e diversificadas de petróleo.

Nesse sentido, a quinta IN RFB n.º 844/2008 (Ministério da Fazenda, 2008) desempenhou um papel fundamental ao ampliar o escopo do Repetro, adaptando-o para atender à crescente demanda e às novas condições operacionais do setor.

Dentre as mudanças mais relevantes, a IN n.º 844/2008 expandiu as finalidades do Repetro, incluindo a aplicação do regime a bens destinados a atividades de salvamento, prevenção de acidentes, combate a incêndios e proteção ao meio ambiente – incisos II e III, do art. 2.º (Ministério da Fazenda, 2008).

Essas inclusões refletem uma preocupação crescente com a segurança e a sustentabilidade das operações de exploração e produção, especialmente nas complexas condições do pré-sal. A gestão adequada de riscos e a preservação ambiental tornaram-se

centrais na viabilidade desses projetos, considerando a pressão internacional por maior responsabilidade ambiental no setor de energia.

Além disso, a ampliação do rol de exclusão de bens do Repetro, como aqueles destinados ao transporte de pessoas e proteção individual, sinalizou um maior rigor na definição dos bens que poderiam ser importados com benefícios fiscais. Esse controle visava a assegurar que o regime fosse usado, exclusivamente, para atividades diretamente ligadas à exploração e produção de petróleo, evitando abusos e desvios no uso do benefício.

Nesse contexto, é importante ressaltar a exclusão das embarcações do tipo Flotel²⁷, que, embora apoiassem plataformas de extração, foram consideradas inadequadas para receber os benefícios fiscais do Repetro, uma vez que sua função primária não era diretamente relacionada às atividades de exploração e produção, mas sim à acomodação de trabalhadores. A exclusão desses bens reforça o “espírito do regime”, concentrado exclusivamente em operações produtivas.

Outra inovação significativa trazida pela IN n.º 844/2008 (Ministério da Fazenda, 2008) foi a permissão para que embarcações e plataformas, após a reexportação, permanecessem em águas jurisdicionais brasileiras com autorização da MB, sem a necessidade de sair do território aduaneiro. Isso simplificou as operações logísticas e permitiu maior eficiência na continuidade das atividades, sobretudo nas áreas do pré-sal, onde a logística e o tempo de mobilização de equipamentos são fatores críticos. A eliminação da exigência de reexportação física até um porto estrangeiro trouxe economia de tempo e custos, favorecendo as operadoras.

Adicionalmente, a possibilidade de uma nova admissão ao regime Repetro, mediante mudança de beneficiário ou ajustes de inventário, facilitou a mobilidade de bens entre contratos e operadoras, promovendo maior flexibilidade operacional. Isso se tornou essencial diante do cenário geopolítico da época, em que a crescente instabilidade no Oriente Médio e as tensões políticas envolvendo o petróleo aumentaram a busca por fontes seguras de energia fora daquela região.

O Brasil, então, consolidou-se como uma alternativa estratégica para a exploração e produção de petróleo. A eleição de George W. Bush em 2000, que acentuou a dependência dos Estados Unidos de fontes estrangeiras de petróleo e fortaleceu o vínculo entre energia e segurança nacional, elevou a relevância do Brasil como um parceiro confiável, longe das

²⁷ Flotel é uma embarcação que presta serviços de apoio as atividades das plataformas marítimas (*offshore*) como geração de energia elétrica, hotelaria e facilidades de manutenção (Marinha do Brasil, s.d.).

zonas de conflito do Oriente Médio. O pré-sal, portanto, surgiu como uma oportunidade única para o País consolidar sua soberania energética e assumir um papel central no mercado global.

Em paralelo, a IN RFB n.º 844/2008 (Ministério da Fazenda, 2008) foi fortalecida pela Lei n.º 12.351/2010 (Brasil, 2010), que instituiu o regime de partilha de produção no pré-sal, demonstrando a contínua adaptação da legislação brasileira às demandas do setor. As alterações na legislação, em conjunto com a estabilidade do Repetro, foram fundamentais para garantir a competitividade do Brasil na atração de investimentos estrangeiros, enquanto o Brasil se consolidava como um polo seguro e atrativo para a indústria global de petróleo.

Esse momento também ressaltou a importância da soberania brasileira sobre o Atlântico Sul. O desenvolvimento das reservas do pré-sal reforçou a necessidade de proteção dos recursos da Amazônia Azul, um conceito que surgiu no início dos anos 2000 para destacar a relevância estratégica do mar territorial brasileiro. Paralelamente, projetos como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), que ganhou força com o anúncio em 2008, foram lançados para garantir que o Brasil tivesse a capacidade de defender suas riquezas submarinas e garantir a proteção das rotas de exploração de petróleo.

A IN RFB n.º 844/2008 (Ministério da Fazenda, 2008), portanto, não apenas promoveu a estabilidade jurídica necessária ao crescimento do setor de petróleo, mas também esteve alinhada com o fortalecimento do poder marítimo brasileiro, essencial para a proteção da soberania nacional nas áreas de exploração de petróleo e gás natural.

3.3.6 Decreto n.º 6.759/2009 e Instrução Normativa RFB n.º 1.415/2013

A sexta Instrução Normativa disciplinando o regime especial Repetro nasceu sob a égide do novo Regulamento Aduaneiro – Decreto n.º 6.759/2009 (Brasil, 2009) – e logo após a 1ª Rodada de Partilha de Produção do Pré-Sal, que foi concluída em 2 de dezembro de 2013 com a assinatura dos contratos, que ofertou o Bloco de Libra, na Bacia de Santos, localizado em águas profundas.

Em virtude do relevante interesse nacional em explorar as jazidas de petróleo, sobretudo pela descoberta do pré-sal, mas visando à preservação da ordem econômica, a IN RFB n.º 1.415/2013 (Ministério da Fazenda, 2013) trouxe algumas restrições, de modo que o art. 3.º, §1.º, incisos I e III, vedou a aplicação do regime aos bens de valor aduaneiro unitário inferior a US\$ 25.000,00 e aos de uso pessoal.

É importante mencionar que a vedação, em relação aos bens de valor aduaneiro unitário inferior a US\$ 25.000,00, motivou algumas empresas prestadoras de serviços e

subcontratadas a ingressarem na via judicial para reivindicar ajustes no contrato com as operadoras, em virtude do desequilíbrio econômico causado pelo impacto significativo desse corte. No momento, as ações judiciais ainda não foram julgadas.

Ademais, visando a reduzir o tempo para habilitação das empresas beneficiadas pelo regime especial Repetro, previamente às operações de importação para a admissão temporária de bens, o art. 6.º da IN RFB n.º 1.415/2013 (Ministério da Fazenda, 2013) elencou requisitos para a habilitação. Para agilizar a análise do requerimento de habilitação, além da comprovação de que a Operadora era contratada pela União sob o regime de concessão, autorização, cessão ou partilha de produção, era preciso apresentar certidões demonstrando a regularidade fiscal e trabalhista do beneficiário ao regime.

A demonstração do vínculo com as atividades de exploração e lavra de petróleo e gás natural, além da necessidade de regularidade fiscal e trabalhista para o deferimento do requerimento de habilitação ao regime especial Repetro, era requisito importante para a concessão de um benefício com tamanha desoneração de impostos.

Da leitura da IN RFB n.º 1.415/2013 (Ministério da Fazenda, 2013), extrai-se uma nítida preocupação da SRF em criar normas capazes de adequar e garantir o cumprimento da finalidade do regime. Nesse sentido, o art. 22 exigiu a apresentação de um Resumo de Contrato, concentrando as principais informações constantes do contrato de prestação de serviços ou de afretamento por tempo firmado entre operadora e as empresas contratadas ou subcontratadas para a prestação dos serviços.

Em relação à lista de bens repetráveis, o Anexo I acrescentou linhas, dutos e umbilicais, sem especificar a classificação fiscal dos bens (Ministério da Fazenda, 2013).

Para Bianca Prestes, Coordenadora do Comitê Aduaneiro da Associação Brasileira das Empresas de Bens e Serviços de Petróleo (Abespetro), que respondeu ao questionário enviado para esta pesquisa (APÊNDICE F), afirmando que os equipamentos utilizados para exploração e produção, especialmente em se tratando de áreas profundas, englobam o uso de alta tecnologia em sua fabricação, bem como o de matérias-primas que sejam resistentes à alta pressão e temperatura. Por não existir, em grande maioria, fabricação local desse tipo de equipamento, a importação desses, considerando o pagamento total de imposto, tornaria inviável a consideração dessas tecnologias nos projetos. Assim, o uso do Regime Especial Repetro ajudou na importação desses equipamentos com condições mais favoráveis à utilização destes nas operações – com suspensão total ou parcial de impostos federais e estaduais.

A IN RFB n.º 1.415/2013 (Ministério da Fazenda, 2013) permanece em vigor até os dias atuais, apesar do histórico de alterações, mantendo a estabilidade e segurança jurídica ao regime especial Repetro para os processos que foram protocolados até 30 de dezembro de 2018.

Embora o contexto inicial da IN RFB n.º 1.415/2013 (Ministério da Fazenda, 2013) e a Primeira Rodada de partilha do pré-sal tenham sinalizado um novo ciclo de crescimento para a indústria de petróleo no Brasil, os anos seguintes foram marcados por uma crise institucional profunda, que impactou gravemente a Petrobras e todo o setor de óleo e gás. A deflagração da Operação Lava Jato, em 2014, revelou um esquema de corrupção de grande escala envolvendo a Petrobras, altos executivos, políticos e grandes construtoras, desencadeando uma estagnação nos investimentos e um colapso econômico no setor (Kerche, 2018).

A Operação Lava Jato, deflagrada em março de 2014, marcou um ponto de inflexão significativo para a indústria de óleo e gás no Brasil. A investigação revelou um esquema de corrupção vasto e complexo, fortemente enraizado em contratos públicos, principalmente com a Petrobras, e trouxe consequências econômicas e sociais profundas para o País (Kerche, 2018).

De acordo com Paula e Moura (2021), a Petrobras, até então o maior símbolo de poder econômico e energético brasileiro, enfrentou uma das maiores crises de sua trajetória, sofrendo severos danos financeiros e de reputação. O escândalo expôs fraudes em contratos bilionários destinados à construção de plataformas, refinarias e outras infraestruturas críticas, o que levou à prisão de empresários e políticos e à suspensão de grandes projetos, especialmente os voltados para a exploração do pré-sal. Esse ambiente de incerteza reverberou tanto no mercado interno quanto no externo, afetando a confiança na Petrobras e na estabilidade econômica do Brasil.

Dentre os principais efeitos da Lava Jato na indústria de óleo e gás, destacam-se os seguintes:

- a) estagnação dos investimentos: conforme observado por Bastos, Rosa e Pimenta (2017), a descoberta do esquema de corrupção levou à suspensão e adiamento de grandes projetos de exploração. Endividada e com sua credibilidade comprometida, a Petrobras foi forçada a reavaliar seu portfólio de projetos, o que resultou na desaceleração de operações e cortes substanciais em contratos com fornecedores e prestadores de serviços, impactando diretamente toda a cadeia produtiva do setor;
- b) perda de competitividade: a crise minou a capacidade da Petrobras de competir no

mercado global e afastou novos investimentos. A insegurança jurídica e econômica no País fez com que investidores procurassem mercados mais estáveis, enfraquecendo a posição do Brasil no setor energético global. Segundo Cioccarì (2015), a cobertura midiática teve um papel crucial ao ampliar a visibilidade do escândalo e moldar a opinião pública, o que intensificou a pressão sobre a Petrobras e sobre o governo brasileiro;

- c) venda de ativos: para equilibrar suas finanças, a Petrobras iniciou um programa agressivo de desinvestimento, vendendo campos de petróleo, refinarias e outros ativos estratégicos no Brasil e no exterior. Paula e Moura (2021) apontam que, embora essa estratégia tenha proporcionado maior liquidez, ela também reduziu o protagonismo da Petrobras no setor energético, diminuindo o controle estatal sobre ativos estratégicos e limitando sua capacidade de desenvolvimento no setor;
- d) impacto no mercado de trabalho: a suspensão de projetos e a crise nas grandes construtoras, principais fornecedoras da Petrobras, desencadearam um efeito cascata de desemprego, sobretudo no setor de construção civil. Como relatado por Bastos, Rosa e Pimenta (2017), o colapso das empresas de engenharia e construção vinculadas ao escândalo contribuiu para a recessão econômica, acentuando a retração de empregos e agravando a crise no setor industrial.

Além dos impactos diretos sobre a Petrobras e a indústria de óleo e gás, a Lava Jato provocou repercussões severas no estado do Rio de Janeiro, altamente dependente da indústria petrolífera e da arrecadação de *royalties* do petróleo. Com a crise econômica, a paralisação de projetos e a queda nas receitas, o estado enfrentou uma crise fiscal sem precedentes, chegando a declarar estado de calamidade financeira em 2016. Essa situação resultou em atrasos no pagamento de servidores, no colapso de serviços públicos essenciais e no aumento da violência urbana (Paula; Moura, 2021).

A operação também atingiu duramente grandes construtoras e empresas de engenharia, como Odebrecht e Camargo Corrêa, que passaram a enfrentar processos judiciais e investigações rigorosas. O colapso de algumas dessas empresas e a suspensão de obras em andamento evidenciaram a fragilidade institucional do País e a dependência econômica brasileira das indústrias de petróleo e infraestrutura (Cioccarì, 2015).

Assim, a Lava Jato revelou redes de corrupção, impondo profundas transformações na governança da Petrobras e no setor de óleo e gás, com consequências duradouras para a economia brasileira. Em decorrência dessa operação, a indústria do petróleo também passou

por ajustes normativos significativos, que buscaram tanto incentivar o investimento quanto mitigar os efeitos da crise.

Nesse sentido, no próximo tópico, será demonstrado como a atualização do Repetro, em 2017, consolidou o regime ao estabelecer novas regras para a prorrogação de prazos e incluir procedimentos mais rigorosos para garantir a efetiva utilização dos equipamentos no setor, buscando maior controle sobre a entrada e o uso desses bens, o que foi fundamental para atrair investimentos mesmo em um cenário de instabilidade. Além disso, a Medida Provisória n.º 795/2017 (Brasil, 2017c) permitiu que o Brasil continuasse atraente para investimentos estrangeiros, ao estabelecer isenções e regimes tributários favoráveis para bens destinados às operações de petróleo e gás, em especial no contexto do pré-sal. Esses incentivos ajudaram a reequilibrar as condições de investimento no País, impulsionando a Petrobras e outras operadoras, permitindo que retomassem alguns projetos paralisados e que planejassem novas iniciativas.

3.3.7 Medida Provisória n.º 795/2017, Decreto n.º 9.128/2017, Lei n.º 13.586/2017 e Instrução Normativa RFB n.º 1.743/2017 – de Repetro para Repetro-Sped

Em 17 de agosto de 2017, houve uma alteração significativa no marco legal do Repetro (Brasil, 2017e), com a criação do Regime Aduaneiro e Tributário Especial denominado Repetro-Sped. A mudança foi implementada por meio da edição da Medida Provisória (MP) n.º 795/2017 (Brasil, 2017c), que tratava do regime tributário especial para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos. Simultaneamente, o Decreto n.º 9.128/2017 prorrogou o prazo do regime até 31 de dezembro de 2040 (Brasil, 2017b).

Nesse período, o Brasil estava buscando maior atratividade para o setor de óleo e gás, após o impacto causado pela crise de corrupção e o escândalo da Lava Jato. A MP n.º 795/2017 (Brasil, 2017c) aumentava a segurança jurídica e atraía novos investimentos para o País, especialmente no setor de exploração do pré-sal, ao mesmo tempo em que consolidava o papel do Brasil no cenário energético global.

Durante o mesmo interregno, o mercado de petróleo passava por grandes transformações. A queda do preço do barril de petróleo entre 2014 e 2016, devido à alta produção de xisto nos Estados Unidos e às políticas de corte de produção da Opep, forçou os países produtores a buscarem novos modelos de exploração para maximizar seus recursos energéticos. O Brasil, com as reservas do pré-sal, aproveitou a oportunidade para se alinhar,

estrategicamente, com empresas multinacionais de petróleo. Isso refletiu em uma reconfiguração do Repetro-Sped, oferecendo um modelo mais atrativo e estável de tributação para os investidores internacionais.

De acordo com a Exposição de Motivos n.º 00100/2017/MF (Brasil, 2017a), a realização de quatro leilões de blocos exploratórios de petróleo e gás com expectativa de arrecadação de bônus de assinatura significativa estava no cerne das discussões da MP. Esses leilões eram fundamentais para o cumprimento das metas fiscais do governo brasileiro. O País, em meio à recuperação de uma crise econômica e institucional, buscava se reerguer por meio de uma política fiscal voltada para a atração de investimentos no setor energético.

Ademais, para a abertura de novos *rounds* licitatórios para a atividade, os *players* do mercado precisavam de uma garantia jurídica quanto à prerrogativa de existência do regime para além de 2020 para viabilizar as operações do setor, uma vez que campos de petróleo e gás levavam cerca de 20 a 25 anos para serem explorados e as despesas de capitais (Capex) eram elevadíssimas.

O art. 5.º da MP n.º 795/2017 (Brasil, 2017c) criou o Regime Especial de Importação com suspensão de tributos federais para bens cuja permanência no País fosse definitiva, destinando-se às atividades de exploração e produção de petróleo e gás. Além disso, o art. 6.º desonerou a importação de matérias-primas e produtos intermediários para serem utilizados no processo produtivo de atividades de exploração de petróleo.

A MP n.º 795/2017 foi apelidada de “MP do Trilhão” (Brasil, 2017c), pois previa uma renúncia fiscal estimada em até R\$ 1 trilhão, ao longo de 25 anos, permitindo isenções fiscais e deduções tributárias significativas para as operadoras de petróleo no Brasil. Para a oposição, a MP n.º 795/2017 (Brasil, 2017c) resultaria em perdas massivas de arrecadação para o País, beneficiando desproporcionalmente empresas estrangeiras e comprometendo recursos que poderiam ser destinados à saúde e à educação. Alguns opositores apontavam, ainda, que tal medida provisória era um plano do Governo Temer para privatizar a Petrobras.

Por outro lado, o senador Fernando Bezerra Coelho, então vice-líder do Governo, destacou que o Brasil não poderia mais se dar ao luxo de deixar suas riquezas no fundo do mar, enquanto o mundo caminhava para uma economia de baixo carbono. Nesse ponto, o Brasil buscava conciliar a exploração de suas reservas de petróleo com o avanço das energias renováveis, reconhecendo a transição energética global.

Os anos de 2017 e 2018 marcaram a recuperação gradual da confiança do mercado no Brasil. O País tornou-se um dos destinos preferidos para grandes operadoras globais de petróleo, como a Shell, ExxonMobil e BP, que participaram ativamente nos leilões do pré-sal.

A competitividade foi um dos fatores primordiais para garantir o sucesso dessas rodadas, uma vez que o Brasil, com o novo marco legal do Repetro-Sped, oferecia incentivos fiscais e condições estáveis de operação, diferentemente de outros países que, em meio à crise global do petróleo, impuseram restrições ou aumento de impostos sobre a indústria.

Em resposta ao questionário desta pesquisa (APÊNDICE B), Bruno Fonti, Gerente Tributário do Setor *Upstream* da Petrobras, destacou que a transição do Repetro para o Repetro-Sped representava uma evolução necessária. Com um regime híbrido – aduaneiro e tributário –, o Brasil passou a oferecer maior flexibilidade para as operadoras, permitindo que bens como equipamentos submarinos, que antes precisavam ser reexportados, pudessem permanecer definitivamente no País. Isso resultou em uma significativa redução de custos operacionais e trouxe uma visão de longo prazo para as empresas.

Além disso, a crise econômica e o ajuste fiscal no Brasil, exacerbados pelos efeitos da Lava Jato, reforçaram a necessidade de criar mecanismos que aumentassem a competitividade do País no mercado internacional de energia, oferecendo incentivos que fossem ao encontro das necessidades de um setor altamente intensivo em capital (Kerche, 2018).

A relação do Brasil com a geopolítica global do petróleo foi reforçada pela MP n.º 795/2017 (Brasil, 2017c). A ampliação das atividades no pré-sal e a segurança das operações nas áreas marítimas conectam-se diretamente com a necessidade de proteger os recursos estratégicos da nação. O Brasil também se aproximou de grandes potências energéticas, com parcerias que garantam a exploração eficiente de suas reservas e promovam a segurança das rotas marítimas no Atlântico Sul.

Simultaneamente à edição da Medida Provisória (MP) n.º 795/2017 (Brasil, 2017c), que trouxe novas diretrizes para o regime aduaneiro e tributário especial voltado ao setor de petróleo e gás, o prazo do Regime Especial Repetro-Sped foi prorrogado até 31 de dezembro de 2040, por meio do Decreto n.º 9.128/2017 (Brasil, 2017b). Esse decreto também realizou alterações no Regulamento Aduaneiro, ajustando-o ao novo modelo do Repetro-Sped, consolidando a transição para uma nova fase de exploração e desenvolvimento do setor de energia no Brasil.

A partir dessas mudanças, em 26 de setembro de 2017, foi publicada a Instrução Normativa RFB n.º 1.743/2017 (Ministério da Fazenda, 2017a), que trouxe inovações importantes no tratamento tributário, como a possibilidade de importação de bens com suspensão do pagamento de tributos federais por cinco anos, visando à permanência definitiva desses bens no Brasil. Esse mecanismo oferecia maior competitividade ao setor,

especialmente em projetos de longo prazo, como o pré-sal. Além disso, a exportação ficta²⁸, prevista na instrução, consolidava a estratégia de internacionalização das operações sem a necessidade de saída física dos produtos do território nacional.

Uma das grandes inovações da IN RFB n.º 1.743/2017 (Ministério da Fazenda, 2017a) foi a possibilidade de acúmulo de benefícios do Repetro-Sped com o Registro Especial Brasileiro (REB), conferindo vantagens adicionais às embarcações utilizadas nas operações de exploração de petróleo e gás. Esses avanços foram fundamentais para dinamizar a logística e o transporte dentro do setor, reduzindo custos operacionais e otimizando a utilização dos ativos.

Em termos de controle fiscal e tributário, a instrução também trouxe inovações para o monitoramento dos bens, com o art. 5.º, exigindo a conformidade com a Escrituração Fiscal Digital (EFD) e o vínculo claro de cada estabelecimento, seja plataforma de produção, seja depósito de armazenamento. Esse novo grau de controle foi visto como um avanço em termos de *compliance* e transparência fiscal no setor, que vinha sofrendo abalos devido à crise de confiança decorrente de escândalos anteriores, como a Operação Lava Jato (Kerche, 2018).

Fernanda Beatriz Rocha, especialista da LDCcomex, em resposta ao questionário da pesquisa (APÊNDICE E), avaliou que as mudanças nos processos de habilitação e extinção trouxeram maior agilidade para as empresas operadoras, embora a análise de conformidade após o desembaraço ainda possa gerar insegurança jurídica em algumas situações.

Na mesma linha de raciocínio, Bruna Leta, advogada da CET Logistics, em resposta ao questionário da pesquisa (APÊNDICE D), destacou que, embora o Repetro-Sped tenha simplificado alguns processos, ainda existem entraves relacionados à habilitação e concessão do regime, especialmente quanto à falta de clareza nas normas. Ela acredita que uma redação mais clara nos procedimentos facilitaria a adaptação das empresas, reduzindo a insegurança jurídica que ainda impacta o setor.

Outra inovação relevante foi a classificação fiscal dos bens repetráveis, divididos em Anexo I – Bens Permanentes – e Anexo II – Bens Temporários –, o que trouxe maior clareza sobre o tratamento tributário de cada tipo de bem, principalmente no que diz respeito à utilização em projetos *offshore*.

Segundo Bruno Fonti (APÊNDICE B), a ampliação do rol de bens incluídos no regime, como poços *offshore* e dutos rígidos de escoamento, foi um avanço significativo, pois

²⁸ Por exportação ficta entende-se a operação de venda de produtos nacionais a empresas sediadas no exterior ou entidade de governo estrangeiro ou organismo internacional, sem que ocorra sua saída do território brasileiro, contra pagamento em moeda estrangeira de livre conversibilidade.

viabilizou o uso desses itens críticos em projetos de longa duração, como os campos do pré-sal. A garantia de segurança jurídica, proporcionada pela coexistência dos regimes Repetro e Repetro-Sped até 2020, também permitiu uma transição suave para o novo modelo.

O art. 19, que permitiu a migração de bens do Repetro para o Repetro-Sped por uma nova Declaração de Importação (DI), foi um mecanismo importante para evitar interrupções nas operações em andamento, facilitando a adaptação ao novo regime.

Portanto, a IN RFB n.º 1.743/2017 (Ministério da Fazenda, 2017a) cumpriu o papel de transição normativa entre os regimes, reforçando a atratividade do Brasil para investidores estrangeiros no setor de energia e consolidando um modelo que oferecia segurança jurídica e tratamento tributário favorável para operações complexas e de longo prazo, como as relacionadas ao pré-sal.

Essas mudanças ocorreram em um momento crítico para o setor global de petróleo e gás, que passava por transformações diante da flutuação dos preços internacionais, e a implementação de políticas que reforçavam a competitividade do Brasil foi vista como uma estratégia assertiva para garantir a soberania energética do País.

3.3.8 Decreto n.º 6.759/2009 e Instrução Normativa RFB n.º 1.781/2017

A oitava Instrução Normativa, ainda vigente, disciplina o Repetro-Sped. Desde o início, o art. 1.º, §2.º, esclarece que se consideram destinados os bens instalados ou disponibilizados nos locais indicados nos contratos de concessão, autorização, cessão ou partilha de produção, ou aqueles utilizados nas atividades de pesquisa, lavra, exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural (Ministério da Fazenda, 2017b).

Essa disposição reforça o objetivo do benefício fiscal, voltado exclusivamente para o setor *upstream* da cadeia de produção do petróleo, afastando sua aplicação fora das atividades diretamente relacionadas à pesquisa, exploração e produção de hidrocarbonetos.

Nesse sentido, Delgado e Cals (2017) destacaram, no Caderno Opinião da FGV Energia, a importância do Repetro como um instrumento fundamental para atrair empresas estrangeiras ao mercado brasileiro de O&G – óleo e gás –, utilizando mecanismos como exportação ficta, admissão temporária e *Drawback* Suspensão. Eles ressaltam que, com a criação do Repetro, os benefícios fiscais, antes restritos à Petrobras, foram estendidos a todas as operadoras do mercado, fomentando o investimento estrangeiro e impulsionando a abertura do mercado de petróleo e gás no Brasil.

A IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b), que regulamenta esse regime híbrido, permite que os bens admitidos ao amparo do Repetro-Sped recebam os seguintes tratamentos tributários e aduaneiros (Quadro 3):

Quadro 3 – Regimes de tratamento tributário e aduaneiro no âmbito do Repetro-Sped

REGIME	TRATAMENTO	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTO
Tributário	Repetro-Permanente	Importação para permanência definitiva no País com suspensão de pagamento dos tributos incidentes na importação (II, IPI, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação)	- art. 458, inciso IV, do RA; e - art. 2.º, inciso III, da IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b).
Aduaneiro	Repetro-Temporário sem pagamento proporcional de tributos	Admissão temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento dos tributos (II, IPI, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação), proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro	- art. 458, §1.º, do RA; e - art. 2.º, inciso IV, da IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b).
Aduaneiro	Repetro-Temporário com pagamento proporcional de tributos	Admissão temporária para utilização econômica com pagamento dos tributos (II, IPI, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação), proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro	- art. 458, §1.º, do RA; - art. 2.º, inciso V, da IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b).
Tributário	Repetro-Nacional	Aquisição no mercado interno de produto final industrializado no âmbito do Repetro-Industrialização, com suspensão do pagamento dos tributos (II, IPI, PIS/Pasep e Cofins)	- art. 458, inciso III, do RA; e - art. 2.º, inciso VI, da IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b).
Aduaneiro	Exportação “ficta” de bens finais	Exportação, sem saída do bem do território aduaneiro, com posterior aplicação de uma das modalidades de importação acima referenciadas, no caso de bens principais de fabricação nacional vendidos à pessoa jurídica domiciliada no exterior	- art. 458, inciso I, do RA; e - art. 2.º, inciso I, da IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b).
Aduaneiro	Exportação “ficta” de partes e peças	Exportação sem que tenha ocorrido a saída do bem do território aduaneiro e	- art. 458, inciso II, do RA; e

		posterior aplicação do regime, no caso de partes e peças de reposição, nacionais ou estrangeiras, destinadas a bens principais já admitidos em uma das modalidades de importação	- art. 2.º, inciso II, da IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b).
--	--	--	---

Fonte: elaboração própria

Esses tratamentos foram ampliados para atender às necessidades da crescente demanda internacional por exploração de petróleo no Brasil, especialmente após a descoberta do pré-sal. As mudanças buscavam atrair um maior número de empresas interessadas nas rodadas de licitação da ANP, oferecendo segurança jurídica e competitividade fiscal para o mercado.

O acréscimo de Sistema Público de Escrituração Digital (Sped)²⁹ à denominação do Regime Especial Repetro-Sped resultou da modernização da gestão aduaneira e tributária, implementada pelo Decreto n.º 6.022/2007 (Brasil, 2007). Esse sistema visava a otimizar a entrega de obrigações fiscais de forma digital, facilitando o controle e simplificando a rotina das empresas, enquanto permitia à Receita Federal acompanhar de forma integrada os registros contábeis e de estoque.

Apesar da modernização, muitas empresas da indústria do petróleo e gás ainda mantêm sistemas próprios de controle de Inventário, reforçando a necessidade de uma integração efetiva entre o Sped e os sistemas internos para garantir a segurança e *compliance* fiscal.

A IN RFB n.º 1.781/2017 (Ministério da Fazenda, 2017b) foi implementada em um momento crítico para a geopolítica do petróleo. No cenário global, o mercado de petróleo e gás enfrentava desafios decorrentes da alta volatilidade dos preços do barril, das tensões políticas no Oriente Médio e da crescente pressão internacional por fontes de energia renováveis. O Brasil, no entanto, destacava-se com a descoberta do pré-sal, que transformou o País em um dos principais atores do setor energético mundial.

Ao mesmo tempo, o crescimento da produção brasileira estava alinhado a uma estratégia de diversificação das fontes de petróleo, especialmente após o colapso das sanções impostas ao Irã e a instabilidade no Oriente Médio, que forçaram muitos países importadores a buscar novos fornecedores confiáveis. O Brasil, com sua posição geográfica estratégica e

²⁹ Art. 2.º, Decreto n.º 6.022/2007: o Sped é instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e das pessoas jurídicas, inclusive imunes ou isentas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações (Brasil, 2007).

suas reservas recém-descobertas, tornou-se um destino altamente atrativo para investimentos em petróleo e gás.

De acordo com dados da ANP, em 1998, o Brasil contava com 7 bilhões de barris de petróleo e 226 bilhões de m³ de gás natural em reservas provadas. Em dezembro de 2021, esses números cresceram para 13,33 bilhões de barris de petróleo e 381 bilhões de m³ de gás em reservas provadas. Esse aumento expressivo foi impulsionado principalmente pela abertura do mercado e pela criação de regimes como o Repetro-Sped, que facilitavam a entrada de investimentos estrangeiros e o desenvolvimento de infraestrutura para a exploração *offshore*, especialmente nas áreas de águas profundas e ultraprofundas do pré-sal.

Além disso, o impacto das tensões comerciais entre os EUA e a China nos mercados de petróleo também favoreceu o Brasil, que se beneficiou da demanda chinesa por petróleo não sujeito a tarifas adicionais. Esse contexto geopolítico permitiu que o País se consolidasse como uma alternativa confiável para grandes consumidores de energia, aumentando as exportações de petróleo bruto e abrindo novas oportunidades de parcerias com empresas estrangeiras.

Outro aspecto relevante é como o Repetro-Sped contribuiu diretamente para fortalecer a soberania energética do Brasil. Ao garantir um regime aduaneiro que facilitasse a importação de maquinário especializado e permitisse operações em larga escala, o País conseguiu acelerar a exploração do pré-sal, consolidando sua posição como um dos maiores produtores mundiais de petróleo. A descoberta do pré-sal foi um marco que mudou a estratégia do governo brasileiro em relação à energia, posicionando o País como um ator chave no abastecimento global de petróleo nas próximas décadas.

O Repetro-Sped também teve um papel fundamental no desenvolvimento da Amazônia Azul – uma vasta extensão da plataforma continental brasileira rica em recursos minerais e energéticos. A extensão do controle brasileiro sobre essas áreas, fruto de esforços diplomáticos e estratégicos na ONU, foi facilitada pelo fortalecimento da capacidade nacional de explorar esses recursos de forma eficaz e sustentável, especialmente com a ajuda dos regimes tributários facilitadores para o setor.

É nesse contexto que o atual Diretor-Geral da ANP – Almirante Rodolfo Henrique de Saboia, em resposta ao questionário, asseverou:

O Repetro parece ter sentido para a indústria de petróleo e gás natural em função de a exploração e o desenvolvimento da produção de petróleo serem atividades de alto risco econômico, muito intensivas em capital, e com projetos cujo retorno se dá a longo prazo, sendo que em muitos dos primeiros anos dos projetos não há qualquer geração de receita. Além disso,

trata-se de atividades desenvolvidas no contexto de contratos de concessão ou de partilha de produção que contemplam prévia licitação, de modo que o usufruto de benefício tributário é, em princípio, levado em consideração pelas empresas no momento de avaliar o potencial de cada oportunidade oferecida em leilão e precificar o lance a ser ofertado – seja bônus ou alíquota de óleo e gás a ser compartilhada com o Estado (nos modelos de concessão e partilha, respectivamente) (APÊNDICE A).

A análise dos regimes Repetro e Repetro-Sped demonstra que os incentivos fiscais desempenham um papel fundamental no fortalecimento da indústria de petróleo e gás no Brasil, ao viabilizar operações complexas e intensivas em capital nas águas profundas da Amazônia Azul.

Esses incentivos têm sido fundamentais para atrair investimentos estrangeiros e promover avanços tecnológicos, consolidando o País como um ator competitivo no cenário internacional. Esta conclusão evidencia a relevância de políticas fiscais robustas para apoiar a indústria energética e proteger as reservas nacionais, contribuindo para a segurança energética e a soberania do Brasil.

No entanto, além dos incentivos fiscais, o acompanhamento e controle eficaz dessas operações tornam-se essenciais para garantir a transparência e eficiência na execução dos projetos. Nesse contexto, na próxima seção, foram abordados os impactos sobre o regime Repetro-Sped, por meio da análise do relatório de auditoria do TCU, dos projetos de descomissionamento e de como a Reforma Tributária de 2023 refletiu na indústria de petróleo no Brasil.

4 A EVOLUÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E SEUS EFEITOS SOBRE A INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS

Nos últimos anos, a reforma tributária brasileira tornou-se uma prioridade, evidenciando a necessidade de ajustes para garantir um sistema mais justo, simples e eficiente. Esta seção explorou a evolução do debate e da implementação da reforma tributária no Brasil, com ênfase nos impactos específicos para a indústria de petróleo e gás, setor estratégico para a economia nacional.

Iniciativas como as Propostas de Emenda Constitucional n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110 (Senado Federal, 2019), posteriormente unificadas, estabeleceram as bases para a reforma de 2023, formalizada pela Emenda Constitucional n.º 132 (Brasil, 2023). Tais mudanças refletiram tanto a busca por simplificação tributária quanto o alinhamento do País com modelos mais equitativos de arrecadação, ao mesmo tempo em que asseguram condições para a competitividade econômica.

Em especial, esta seção analisou a estrutura do sistema tributário brasileiro e discutiu como os regimes especiais, como o Repetro-Sped, têm sido essenciais para garantir que a indústria de petróleo e gás continue a atrair investimentos. Ao longo do texto, foram abordados os desafios e as adaptações que o setor enfrenta diante da nova estrutura fiscal, incluindo questões de fiscalização e governança. Além disso, foi discutido o papel de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, que examinam os incentivos fiscais e a aplicação responsável dos recursos.

A seção abordou ainda a relevância do descomissionamento de plataformas, um tema emergente que apresenta desafios ambientais e financeiros e que demanda um regime fiscal específico. Dessa forma, esta seção forneceu uma análise abrangente sobre as implicações da reforma tributária para o setor, considerando o impacto econômico, regulatório e ambiental.

4.1 O sistema tributário brasileiro

A reforma tributária no Brasil sempre foi pauta de discussão, com propostas sendo debatidas no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição de 1988. Ao longo de 35 anos, diversos projetos de reforma tributária foram propostos, refletindo a complexidade do sistema tributário brasileiro e a dificuldade de alcançar um consenso político em torno de mudanças.

Rezende (1996) destacava a complexidade de um sistema tributário que, historicamente, gerava insatisfações e movimentos pela simplificação e racionalização. Por isso, após discutir sobre o projeto de reforma tributária apresentado em 1996, que já buscava um modelo de tributação, o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), para unificar e simplificar tributos, evitando a duplicidade e o conflito de competências entre União, estados e municípios, o autor asseverou que a reforma tributária tinha de ser vista como um processo gradual e não como uma solução rápida, respeitando o contexto político e econômico do País, além de sua estrutura federativa.

O sistema tributário foi conceituado por Amaro (2015) como o conjunto de normas que disciplinam a criação, arrecadação e fiscalização dos tributos, sendo orientado por princípios constitucionais que buscam assegurar a justiça fiscal e a distribuição equitativa da carga tributária entre os contribuintes.

Segundo Mazza (2023), o sistema tributário é composto por tributos como impostos, taxas e contribuições, cada qual com características e finalidades próprias. Para o autor, os princípios constitucionais tributários, como os princípios da legalidade, da isonomia, da anterioridade e da não confiscação, são importantes para proteger o contribuinte contra abusos e arbitrariedades por parte do Estado. Em seu Manual de Direito Tributário, Mazza (2023) refletiu a complexidade e a abrangência do sistema tributário brasileiro como sendo um dos mais detalhados do mundo, com uma extensa regulamentação constitucional e infraconstitucional.

De modo semelhante, Bacelar (2012) apontou que grande parte dos estudiosos do Direito Tributário brasileiro destacam que o ordenamento pátrio regula o Direito Tributário no nível constitucional de forma minuciosa, diversamente dos sistemas de outras nações.

No contexto tributário amplo, os sistemas de arrecadação podem ser estruturados principalmente em torno de três bases: consumo, renda e patrimônio. Cada uma dessas bases de tributação tem características distintas e impacta a economia e a sociedade de diferentes maneiras.

Historicamente, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) descentralizou a competência tributária³⁰ entre os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e

³⁰ De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência tributária dos entes federativos é distribuída da seguinte forma: **União (Art. 153)**: competência para instituir os seguintes impostos: Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros (II); Imposto sobre a Exportação de Produtos Nacionais ou Nacionalizados (IE); Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), este último ainda não regulamentado. **Estados e Distrito Federal (Art. 155)**: competência

municípios –, conforme previsto nos art. 145 a 162, do Capítulo 1, que trata do Sistema Tributário Nacional. Portanto, o sistema tributário brasileiro se estruturou com base no consumo, na renda e no patrimônio, porém, com uma forte dependência da tributação sobre o consumo, o que influencia tanto a justiça fiscal quanto o desenvolvimento econômico.

Para melhor compreensão da tributação sobre consumo, renda e patrimônio, foi adotada a doutrina de Luciano Amaro (2015), que ensina de forma resumida:

- a) tributação sobre o consumo: incide diretamente sobre bens e serviços, sendo considerada uma tributação indireta, pois é repassada ao consumidor final. No Brasil, os principais impostos sobre consumo incluem o ICMS, o IPI, o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), além das contribuições PIS/Pasep e Cofins. Uma vez que esses tributos são repassados ao preço final dos produtos e serviços, todos os consumidores os pagam igualmente, independentemente de sua renda;
- b) tributação sobre a renda: incide diretamente sobre os rendimentos das pessoas físicas e jurídicas, como salários, lucros e ganhos de capital. No Brasil, o Imposto de Renda (IR) é o principal tributo sobre a renda, aplicado tanto sobre pessoas físicas (IRPF) quanto sobre pessoas jurídicas (IRPJ). Trata-se de uma forma de tributação progressiva, pois as alíquotas aumentam conforme a renda, o que teoricamente ajusta a carga tributária de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes;
- c) tributação sobre o patrimônio: incide sobre a posse ou propriedade de bens e ativos, como imóveis e veículos, bem como sobre transferências de herança e doações. No Brasil, os principais impostos sobre o patrimônio incluem o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e o ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação). Além disso, a Constituição prevê um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), que ainda não foi regulamentado.

A tributação sobre o consumo, portanto, desconsidera a capacidade contributiva dos cidadãos, fazendo com que pessoas de baixa renda paguem, proporcionalmente, mais impostos do que as de alta renda, o que contribui para a ampliação da desigualdade social. De

para instituir o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). **Municípios (Art. 156):** competência para instituir o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI); e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (Brasil, 1988 – grifos nossos).

outro modo, a tributação sobre a renda, do ponto de vista da equidade fiscal, é uma das mais justas, pois permite uma aplicação mais clara do princípio da capacidade contributiva³¹, estabelecido no art. 145, §1.º da CF (Brasil, 1988). Contudo, a progressividade do IR é limitada, de modo que a arrecadação proveniente desse imposto é baixa em comparação com a tributação sobre o consumo, reduzindo o impacto distributivo da tributação sobre a renda. Por último, a tributação sobre o patrimônio incide sobre a acumulação de riqueza e, em termo de justiça fiscal, reflete melhor a capacidade de pagamento de uma pessoa ou empresa. Apesar disso, a arrecadação sobre o patrimônio no Brasil ainda é bastante limitada, pois a tributação direta sobre grandes fortunas, embora prevista na CF/88 (Brasil, 1988) segue pendente de regulamentação e não foi contemplada na reforma tributária aprovada em 2023 (Ministério da Fazenda, 2023).

Uma vez que o sistema tributário brasileiro estava alicerçado, predominantemente, na tributação sobre o consumo, gerando uma carga tributária mais pesada para as camadas de baixa renda, em desacordo com o princípio constitucional da capacidade contributiva, a reforma tributária foi amplamente debatida no Congresso Nacional por mais de três décadas, considerando várias versões e projetos. No entanto, a versão mais recente começou a ser discutida, formalmente, em 2019, quando a Câmara e o Senado criaram comissões para debater as PECs (Propostas de Emenda à Constituição) n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110 (Senado, 2019), respectivamente, que serão apresentadas com mais detalhes no próximo tópico.

4.1.1 As PECs n.º 45 e n.º 110/2019

Em 2019, o Brasil enfrentava um cenário econômico e político desafiador, agravado por questões como a crise fiscal, a pandemia de Covid-19 e a pressão inflacionária global. Nesse contexto, o sistema tributário brasileiro, tradicionalmente complexo e marcado por distorções, tornou-se alvo de críticas, sendo apontado como um entrave à competitividade e ao ambiente de negócios do País.

De acordo com o Relatório de Conjuntura Econômica: Desafios da Política Econômica Brasileira (2019) e do Boletim de Conjuntura Econômica e Social no Contexto da Covid-19 (2020-2021), ambos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2020), o Brasil enfrentava uma crise fiscal persistente causada por déficit fiscal estrutural, pandemia de

³¹ Esse princípio determina que a tributação deve considerar a situação econômica do contribuinte, fazendo com que os mais ricos paguem uma parcela maior de tributos (Amaro, 2015).

Covid-19, pressão inflacionária global e interna, desemprego e baixo crescimento econômico, além de instabilidade política e reformas estruturais.

Os gastos elevados com a Previdência, com a folha de pagamento e com a dívida pública, oneravam o déficit público brasileiro em 2019. Nesse contexto, por limitar a capacidade de investimento do governo em setores estratégicos, impondo restrições severas ao orçamento, pontua-se que a reforma da Previdência, aprovada naquele ano, funcionou como uma tentativa de controle fiscal.

Embora a pandemia da Covid-19 tenha se iniciado no Brasil em 2020, seus impactos já demonstravam sinais de desaceleração global, afetando o comércio e os mercados financeiros e gerando uma crise sanitária e econômica que exigiu gastos emergenciais substanciais do governo brasileiro, elevando ainda mais o déficit público e aumentando a dívida em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Com a disrupção das cadeias globais de suprimentos durante a pandemia, a inflação foi exacerbada no Brasil, provocando altas nos preços de alimentos e energia.

A crise energética global em 2021, com aumentos nos preços de combustíveis fósseis e energia elétrica, impactou diretamente os custos de produção e consumo no Brasil, afetando principalmente os mais vulneráveis. Nesse cenário, a taxa de desemprego elevada – acima de 11% –, combinada com um mercado de trabalho enfraquecido, com baixa produtividade e falta de investimentos, indicavam o baixo crescimento econômico que o Brasil enfrentava.

No contexto de instabilidade política e reformas estruturais, em 2019, o ambiente político era marcado por polarizações intensas, o que dificultou a implementação de políticas de longo prazo e de reformas necessárias. Embora a reforma da Previdência tenha sido aprovada, depois de um esforço significativo do governo, as reformas tributária e administrativa foram discutidas, porém enfrentaram resistência e divisões, tanto no Congresso quanto na sociedade.

Após análise da conjuntura sociopolítica e econômica, extrai-se que as Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110/2019 (Senado Federal, 2019) foram apresentadas com o objetivo de simplificar o sistema tributário e atender à demanda por justiça fiscal, pois a complexidade de tributos, com regras diversas e benefícios fiscais que geravam insegurança jurídica e dificultavam a competitividade de empresas brasileiras, além da guerra fiscal entre estados e municípios, um cenário que causava insatisfação generalizada com o sistema tributário brasileiro.

No Plenário da Câmara dos Deputados, em 3 de abril de 2019, o Deputado Baleia Rossi apresentou a PEC n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019), propondo uma reformulação

do sistema de tributação sobre o consumo no Brasil, com o objetivo de simplificar e atualizar o modelo de arrecadação de tributos incidentes sobre bens e serviços. Como justificativa, ele apontou que o cenário estava marcado por uma variedade de tributos, como o ICMS, ISS, IPI, Cofins e PIS, que geravam um sistema complexo e ineficiente, elevando os custos burocráticos e criando distorções econômicas e jurídicas. Para enfrentar esses desafios, a PEC propôs a substituição dos cinco tributos acima mencionados por um único Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), inspirado no modelo do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), amplamente utilizado em diversos países para promover uma tributação mais eficiente e menos cumulativa (Ministério da Fazenda, 2023).

O IBS proposto tinha uma ampla base de incidência, abrangendo bens, serviços e direitos, com aplicação de maneira não cumulativa em todas as fases de produção e comercialização, desonerando o consumidor final da elevada carga tributária. Esse modelo assegurava o crédito integral dos impostos pagos ao longo da cadeia produtiva, promovendo uma redução de custos para as empresas e eliminando distorções presentes no sistema tributário complexo. A não cumulatividade, aliada à isenção para exportações e investimentos, tinha como finalidade desonerar a produção e reduzir os impactos financeiros sobre as empresas (Ministério da Fazenda, 2023).

Outro ponto crucial era a transparência buscada pela implantação do novo sistema, uma vez que a alíquota uniforme do IBS iria permitir uma visualização clara do montante de imposto ao longo da cadeia produtiva, eliminando os atuais conflitos e distorções jurídicas decorrentes das múltiplas alíquotas e benefícios fiscais (Ministério da Fazenda, 2023).

A proposta também abordava a questão federativa, preservando a autonomia financeira de estados e municípios. Para evitar perdas de arrecadação e garantir a autonomia fiscal, a PEC n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) iria permitir que cada ente federativo estabelecesse a sua própria alíquota do IBS, de acordo com suas necessidades fiscais. Além disso, a cobrança pelo critério de destino – ou seja, no local de consumo – e a criação de uma governança compartilhada para a administração do IBS reduziriam a guerra fiscal entre os entes federados, promovendo uma arrecadação mais equilibrada entre estados e municípios e diminuindo as desigualdades regionais.

Para assegurar uma transição gradual, a PEC n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) propôs dois períodos de adaptação: um período inicial de dez anos para a transição do sistema tributário atual para o novo IBS e outro de até cinquenta anos para a redistribuição progressiva da receita entre os entes federativos. Essa transição prolongada tinha como objetivo evitar impactos bruscos sobre as finanças estaduais e municipais, permitindo que as

administrações locais e os setores econômicos adaptem-se de forma gradual. Com essa estrutura, a PEC n.º 45/2019 (Câmara dos Deputados, 2019) buscava implementar um sistema tributário mais simples, transparente e eficiente, alinhado às melhores práticas internacionais, fomentando o crescimento econômico e a competitividade do País.

Em contrapartida, a PEC n.º 110 (Senado Federal, 2019) foi inspirada em discussões realizadas na Câmara dos Deputados, sendo apresentada em 9 de julho de 2019, no Plenário do Senado Federal, pelo Senador Davi Alcolumbre e outros parlamentares, propondo uma reforma no sistema tributário brasileiro, buscando simplificar e tornar mais eficiente a arrecadação de impostos.

A justificativa da PEC n.º 110 (Senado Federal, 2019) estava centrada na necessidade de uma reforma tributária abrangente para impulsionar o desenvolvimento econômico do Brasil, abordando questões fundamentais como a simplificação do sistema de tributos, a eficiência da arrecadação e a redução da desigualdade social. A proposta tinha como base um texto previamente discutido e aprovado por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, liderada pelo Deputado Luiz Carlos Hauly, e incorporava modificações após amplo debate em palestras e reuniões técnicas. Os parlamentares do Senado consideravam a reforma tributária essencial para dar novo impulso à economia nacional, pois simplificaria o sistema de tributação sobre consumo, patrimônio e renda, com a expectativa de estimular a produção, reduzir custos e promover maior equidade.

Entre as principais mudanças, a PEC n.º 110 (Senado Federal, 2019) propôs a extinção de nove tributos, incluindo o ICMS, ISS, IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação e Cide-Combustíveis, e a criação de dois novos impostos: o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (Iobs), de competência estadual, e o Imposto Seletivo, de competência federal. O Iobs foi inspirado no modelo do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), amplamente utilizado nos países da União Europeia, dentre outros, e busca incidir de forma uniforme sobre o consumo de bens e serviços, com exceções para alimentos e medicamentos. Já o Imposto Seletivo foi direcionado a produtos específicos, como combustíveis, cigarros e energia elétrica, para desestimular o consumo desses itens por meio de alíquotas específicas definidas por lei complementar.

A PEC n.º 110 (Senado Federal, 2019) também propôs modificações nas competências tributárias dos entes federativos e a criação de mecanismos de compensação para garantir que não houvesse perdas de arrecadação significativas para estados e municípios. Para tal, estabelecia dois fundos de compensação, incluindo o Fundo de Solidariedade Fiscal, que iria redistribuir receitas para garantir uma base *per capita* mais justa entre as regiões,

minimizando as desigualdades na arrecadação e permitindo uma transição suave para o novo modelo. Além disso, reforçaria a autonomia dos municípios na proposição de leis complementares para o Iobs, e limitaria a concessão de incentivos fiscais ao setor de transporte público de passageiros para evitar práticas que alimentassem a guerra fiscal.

Por fim, a PEC n.º 110 (Senado Federal, 2019) estabeleceu novas diretrizes para o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), ampliando sua base para aeronaves e embarcações, mas isentando veículos comerciais essenciais como transporte público e pesca. Com essa estrutura, a proposta visava a promover um sistema tributário mais equitativo, eficiente e adaptado às necessidades do Brasil, incentivando o crescimento econômico e reduzindo as distorções.

É necessário pontuar que as PECs n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110 (Senado Federal, 2019) propuseram mudanças significativas no sistema tributário brasileiro, mas os textos apresentados não mencionavam, explicitamente, a extinção dos regimes especiais. No entanto, a criação de um sistema mais simples e unificado de tributação sobre o consumo gerava implicações que poderiam afetar diretamente a continuidade de regimes especiais.

Nesse sentido, observou-se que ambas as PECs tinham como um dos objetivos principais simplificar a estrutura tributária, eliminando a complexidade gerada pela coexistência de múltiplos impostos sobre o consumo – como ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins. Essa proposta de simplificação indicava uma tendência de uniformização das alíquotas e bases de cálculo, o que reduziria a possibilidade de exceções específicas, como aquelas concedidas por regimes especiais, gerando incertezas quanto à manutenção do Repetro-Sped, que se mostrava essencial para a sustentação da indústria do petróleo, conforme apontado na seção anterior (Câmara dos Deputados, 2019; Senado Federal, 2019).

Em resposta ao questionário (APÊNDICE B), Bruno Fonti, alertou que a eliminação do incentivo Repetro-Sped resultaria em um aumento de até 40% nos custos de importação, inviabilizando projetos em andamento e afetando a atratividade do Brasil.

Por isso, no tópico seguinte, será apresentado como se deu a unificação das PECs n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110 (Senado Federal, 2019), no texto que ensejou a Reforma Tributária aprovada em 2023 e quais as implicações para o Repetro-Sped.

4.1.2 Unificação das PECs n.º 45 e n.º 110

A Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária foi criada em 2020 pelo Congresso Nacional, no contexto de um esforço de unificação e agilidade na tramitação das PECs n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110 (Senado Federal, 2019), devido à complexidade da matéria e à importância de harmonizar diferentes propostas de reforma tributária, consolidando um único texto que pudesse ser aprovado tanto na Câmara quanto no Senado.

A Comissão foi composta por deputados e senadores, com o objetivo de agilizar o processo legislativo, alinhar os interesses das duas casas e envolver diferentes setores da sociedade nos debates. Ela promoveu audiências públicas e seminários, conduzindo ao consenso em torno de um texto unificado que incorporou elementos principais das duas propostas, como a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e medidas para eliminar a guerra fiscal entre estados e municípios (Ministério da Fazenda, 2023).

Verifica-se que a unificação das PECs ocorreu em um cenário marcado pelas crises que se agravaram a partir de 2020, notadamente pela crise de saúde pública gerada pela pandemia de Covid-19. A pandemia evidenciou e ampliou as desigualdades econômicas no Brasil, ressaltando a urgência de uma reforma tributária que simplificasse o sistema fiscal e promovesse maior justiça distributiva. Nesse diapasão, o alinhamento entre os interesses do governo federal e dos estados foi impulsionado pela necessidade de enfrentamento do chamado “Custo Brasil”. O diagnóstico de que o sistema tributário vigente impactava negativamente a competitividade nacional foi reforçado pela crise pandêmica, que destacou a importância de um sistema fiscal robusto e sustentável.

Segundo Vittoria (2020), o aumento significativo dos gastos públicos em resposta à crise sanitária, aliado à queda na arrecadação devido à retração econômica, impôs ao Estado um alto nível de endividamento, ameaçando a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo. Esse contexto demandou, portanto, uma reformulação do sistema tributário que precisava ser mais progressivo, incidindo proporcionalmente mais sobre capital e riqueza do que sobre o consumo, que recai com maior peso sobre as camadas de menor renda. Para a autora, a manutenção do modelo de tributação sobre consumo perpetuava a desigualdade socioeconômica, uma vez que aqueles com maior capacidade contributiva – como corporações multinacionais e indivíduos de alta renda – dispõem de meios para reduzir sua carga tributária pelas práticas de elisão e evasão fiscal, frequentemente facilitadas pela ausência de cooperação internacional robusta nesse campo. Portanto, para enfrentar os

desafios fiscais no cenário pós-pandêmico e promover um desenvolvimento econômico mais inclusivo, Vittoria (2020) defendeu que a reforma tributária brasileira iria além da simplificação, abordando também questões de transparência e cooperação internacional, de modo a garantir que o ônus da recuperação econômica não recaísse desproporcionalmente sobre os mais vulneráveis, mas fosse distribuído de acordo com a capacidade contributiva de cada grupo.

Assim, a consolidação das PECs n.º 45 (Câmara dos Deputados, 2019) e n.º 110 (Senado Federal, 2019) promoveu um diálogo amplo, agilizando a tramitação legislativa para o alinhamento do sistema tributário nacional às novas demandas sociais e econômicas. A Reforma, ao enfatizar a transparência e a cooperação internacional, buscou uma estrutura tributária mais equitativa e sustentável, em que a recuperação econômica pudesse ser efetivada sem sobrecarregar as camadas de baixa renda, promovendo, em última análise, um desenvolvimento mais inclusivo e justo para o Brasil.

No próximo tópico será discutido o processo de aprovação da reforma tributária e os reflexos no Repetro-Sped.

4.1.3 O processo de aprovação da Reforma Tributária de 2023 e seus desdobramentos no Repetro-Sped

O processo de aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 132 (Brasil, 2023) foi permeado por desafios e uma série de concessões que buscavam conciliar interesses conflitantes de entes federativos, setores produtivos e diversos segmentos da sociedade civil. Uma das questões mais sensíveis envolveu a repartição das receitas geradas pelo novo modelo tributário e as alíquotas aplicáveis, que foram alvo de intensos debates e negociações.

Superados os desafios durante as negociações, a Reforma Tributária foi promulgada por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 132/2023 pelo Congresso Nacional, em 20 de dezembro de 2023, mediante a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. Ambos os tributos seguiram o modelo de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), aplicando-se no destino de consumo, o que visa à redução da guerra fiscal entre estados e promove uma distribuição mais equitativa da arrecadação nacional.

Portanto, o IBS e a CBS substituirão uma série de tributos cumulativos e regressivos, como o ICMS, ISS, PIS e Cofins, simplificando a estrutura tributária e tornando-a mais transparente. Além disso, ao incidir no destino, o novo modelo buscou corrigir a distorção

que, no sistema anterior, favorecia estados mais industrializados em detrimento dos de menor desenvolvimento econômico (Ministério da Fazenda, 2023).

Para mitigar os impactos econômicos e operacionais da reforma tributária, que irá, gradualmente, substituir o atual conjunto de tributos sobre consumo por um modelo mais simplificado e progressivo, foi criado um período de transição. Nesse ínterim, o sistema tributário nacional antigo coexistirá com o novo, permitindo que empresas e governos ajustem seus sistemas de arrecadação, contabilidade e conformidade fiscal.

De acordo com o Portal da Câmara dos Deputados (s.d.), a transição completa da reforma tributária brasileira está planejada para durar cerca de 50 anos, com suas principais etapas de implementação previstas para os perdurar por 10 anos, garantindo aos entes federativos tempo para ajustar suas finanças ao modelo de tributação no destino, que beneficiará o local de consumo em detrimento do local de produção. Segundo matéria escrita por Mortari (2023) na *InfoMoney*, o processo de transição começará em 2026 com a introdução gradual do IBS e da CBS. Durante essa década inicial, o sistema tributário atual será progressivamente substituído, à medida que tributos como ICMS e ISS passam a ser incorporados ao novo modelo.

Essa abordagem gradual respondeu a preocupações dos entes federativos sobre o potencial impacto na arrecadação, especialmente em estados e municípios mais dependentes de receitas associadas aos tributos substituídos, como o ICMS e o ISS. Ao permitir ajustes progressivos e assegurar que os agentes econômicos tenham tempo para adaptar-se ao novo regime, o período de transição representa uma abordagem pragmática para alcançar os objetivos de simplificação tributária, sem sacrificar a estabilidade econômica e financeira de curto prazo dos entes públicos e das empresas.

Adicionalmente, o cronograma de transição inclui um mecanismo de compensação financeira para os estados que potencialmente perderão arrecadação com o novo regime. Tal compensação foi regulamentada pelo Projeto de Lei Complementar (PLC) n.º 68/2024 (Consultor Jurídico, 2024), que ainda está em fase tramitação no Congresso Nacional, que prevê uma transição progressiva, com compensações financeiras e redistribuição de receitas ao longo de vários anos, permitindo que os entes federativos adaptem-se gradualmente ao modelo de tributação no destino.

De acordo com os estudos do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre/FGV), a desigualdade na distribuição das bases econômicas no Brasil faz com que estados mais industrializados, como São Paulo, concentrem a maior parte da arrecadação tributária, ao passo que estados menos desenvolvidos, especialmente nas regiões Norte e Nordeste,

dependam de um sistema de redistribuição de receitas para manter suas finanças em equilíbrio (Ibre/FGV, 2023). A nova estrutura tributária, fundamentada na tributação pelo destino do consumo, exigiria uma redistribuição que, sem ajustes, poderia reduzir a receita de estados produtores.

Caso seja aprovado, o PLC n.º 68/2024 será fundamental para a saúde fiscal dos estados com economias menos diversificadas, que temiam perder receitas com o novo modelo de tributação baseada no consumo no destino. A harmonização desses interesses, embora complexa, refletiu o compromisso do legislador em mitigar potenciais impactos negativos da reforma tributária e atender às particularidades regionais, mantendo a estrutura de incentivos setoriais indispensáveis à competitividade econômica (Consultor Jurídico, 2024).

Como observaram Gobetti e Orair (2016), a complexidade do sistema tributário brasileiro resulta, em grande medida, da tentativa de atender a demandas locais e setoriais, e qualquer reforma que ignore essa realidade tende a enfrentar resistências e desafios de implementação. Esse cenário auxilia na compreensão de que o período de transição e as concessões tinham como objetivo harmonizar os objetivos de simplificação e eficiência tributária com as demandas por justiça fiscal e desenvolvimento regional sustentável.

Os regimes aduaneiros especiais são relevantes na estrutura da reforma tributária brasileira, com implicações diretas para setores estratégicos, como o de óleo e gás. O PLC n.º 68/2024 visa à manutenção de incentivos fiscais para setores que demandam elevados investimentos em capital e têm ciclos longos de retorno, como é o caso do regime Repetro-Sped (Consultor Jurídico, 2024). Por isso, ao garantir a continuidade e a adaptação desses regimes, buscou-se mitigar o impacto da nova carga tributária imposta pela substituição de tributos cumulativos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) (Ministério da Fazenda, 2023). Essa proteção irá assegurar condições competitivas para o Brasil no cenário internacional, uma vez que as novas regras tributárias manterão incentivos que desoneram a importação e a aquisição de equipamentos destinados à exploração de recursos naturais, fundamentais para a expansão do setor energético.

Nesse contexto, a manutenção do Repetro-Sped e de outros regimes especiais é essencial para manter a competitividade do setor, que enfrenta elevados custos de capital e um longo ciclo de investimento, especialmente para exploração do pré-sal na Amazônia Azul e, futuramente, na Margem Equatorial brasileira. Conforme apontou o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), o Repetro-Sped reduz significativamente os custos operacionais, permitindo que empresas de óleo e gás invistam de forma mais viável no mercado brasileiro (IBP, 2024).

Sem essa concessão, proposta pelo PLC n.º 68/2024, a indústria do petróleo tinha receios de que a reforma tributária, com a substituição de tributos antigos pelo novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), aumentasse sua carga tributária, comprometendo novos investimentos e, conseqüentemente, a geração de empregos e o desenvolvimento econômico em estados produtores como o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, que dependem da arrecadação vinda dessa indústria, que representa uma parcela significativa das receitas para sustentar políticas públicas e o desenvolvimento econômico local (Consultor Jurídico, 2024).

De acordo com a Infis Consultoria (2024), a reforma tributária poderia aumentar a carga sobre o setor de óleo e gás em até 20%. Além disso, a ausência de mecanismos claros para recuperação de créditos tributários, combinada com a descontinuação de regimes como o Repetro-Sped, poderia comprometer a competitividade do setor, elevando os custos operacionais em atividades com alta demanda de capital e baixa elasticidade.

No artigo *PLP da Reforma requer adaptações para o Repetro-Sped*, publicado pela Editora Brasil Energia, a autora Paloma Rosa (2024) discutiu a necessidade de ajustes no PLC 68/2024, especialmente no que se refere à adaptação do Repetro-Sped para acomodar novas modalidades, como o GNL-Temporário e o Repetro-Entrepasto. Embora o Repetro-Sped tenha sido mantido como regime especial na reforma tributária, a inclusão dessas novas modalidades sem a devida adequação normativa poderia gerar insegurança jurídica e aumentar a complexidade tributária e aduaneira para os agentes do setor. A autora defendeu que a ampliação dos benefícios do Repetro-Sped para cobrir importações de Gás Natural Liquefeito (GNL) introduzia um desvio da finalidade original do regime, que foi desenvolvido para apoiar atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural dentro do País.

No questionário aplicado, acerca da indagação sobre a reforma tributária, foi observado que três opiniões centrais emergiram em relação aos potenciais impactos na indústria do petróleo. Primeiramente, conforme relatado por alguns entrevistados, a reforma trouxe preocupações significativas quanto à retirada de regimes especiais até 2032, como o Repetro-Sped.

Bianca Prestes (APÊNDICE F), da Abespetro, destacou que, sem esses regimes, a carga tributária aumentará drasticamente, o que pode inviabilizar a importação de equipamentos e tecnologias essenciais para a exploração e produção. Ela argumentou, ainda, que isso poderia sobrecarregar a cadeia produtiva e reduzir a competitividade do setor no Brasil.

Outro ponto abordado refere-se ao impacto da reforma na estabilidade de investimentos de longo prazo, um aspecto vital para a indústria de óleo e gás. Rodolfo Saboia, Diretor-Geral da ANP, enfatizou (APÊNDICE A) que a extinção dos regimes especiais aumentará os custos iniciais de investimento, o que poderá comprometer a atratividade de novos projetos, especialmente os mais marginalmente viáveis. Segundo Saboia, a reforma, ao encerrar esses incentivos, ameaça a viabilidade econômica de projetos essenciais, podendo reduzir a geração futura de empregos e arrecadação na cadeia produtiva.

Bruno Fonti (APÊNDICE B) alertou que a eliminação desses incentivos poderia resultar em um aumento de até 40% nos custos de importação, o que inviabilizaria muitos projetos em andamento e reduziria drasticamente a competitividade do Brasil no cenário internacional de energia. A Reforma Tributária, se implementada sem uma política de transição adequada, poderia comprometer investimentos já planejados e dificultar novos projetos, afetando não apenas o setor de óleo e gás, mas também a arrecadação de *royalties* e participações especiais.

Do mesmo modo, a reforma foi vista como um desafio adicional para o planejamento estratégico de médio e longo prazo no setor. Carlos Augusto Cypriano (APÊNDICE C), da CET Logistics, observou que a previsão de extinção dos regimes até 2032 criará insegurança jurídica para empresas que investem em ativos de capital intensivo e longo prazo de retorno. Segundo ele, a ausência de um regime específico após 2032 comprometerá o planejamento fiscal de projetos existentes, que foram estruturados com base nos incentivos atuais, gerando possíveis entraves financeiros e limitando a capacidade de expansão do setor.

Além das mudanças propostas nos regimes tributários, a Reforma Tributária de 2023 estabeleceu o Conselho Federativo do IBS, responsável por administrar a arrecadação do novo tributo sobre bens e serviços (IBS) e coordenar a distribuição dos recursos entre os estados e municípios. Este Conselho foi criado com base em modelos internacionais, como o sistema canadense de IVA, buscando um equilíbrio entre a centralização da arrecadação e a autonomia dos entes federativos. Do texto aprovado, foi observado que o Conselho terá um papel crucial na preservação da segurança jurídica e na garantia de que as novas regras fiscais sejam aplicadas de forma uniforme, assegurando uma transição mais estável para o novo modelo (Ministério da Fazenda, 2023).

A reforma tributária de 2023 configurou-se, portanto, como uma das transformações mais impactantes no sistema fiscal brasileiro, especialmente para setores intensivos em capital, como o de petróleo e gás. A análise das notícias veiculadas na mídia e artigos em revistas de classe, além dos depoimentos de especialistas e das bases normativas do Repetro-

Sped, indicaram que a manutenção de regimes especiais é e continuará sendo indispensável para sustentar a competitividade do Brasil frente a outros países produtores, durante os primeiros anos de transição (Ministério da Fazenda, 2023).

Pelo exposto, foi possível constatar que o Repetro-Sped, enquanto regime essencial para a atração de investimentos e para a exploração de recursos estratégicos, precisa ser integrado de forma cuidadosa à nova estrutura tributária, garantindo que o País continue aproveitando seu potencial energético e assegurando a soberania sobre suas reservas.

4.2 O Parecer do TCU sobre o Repetro-Sped

Com a evolução do sistema tributário e a introdução de novas diretrizes fiscais, a continuidade e eficácia dos regimes especiais, como o Repetro-Sped, passaram a ser alvo de escrutínio por parte das instituições de controle e fiscalização. Nesse sentido, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) destacou-se, trazendo uma análise detalhada sobre os impactos e a governança do Repetro-Sped em relação às metas de política energética e ao desenvolvimento econômico do País.

O Parecer do TCU reflete a importância de monitorar e ajustar continuamente esses regimes para assegurar que estejam alinhados aos objetivos estratégicos nacionais, o que é fundamental especialmente em um contexto de reforma tributária ampla e de crescente demanda por transparência fiscal.

Nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é exercida pelo Congresso Nacional. Para realizar esse controle, o Congresso conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), responsável por fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais no Brasil, em especial a renúncia de receitas e a concessão de incentivos fiscais, como o Repetro-Sped.

O TCU tem a função de avaliar se esses benefícios estão sendo aplicados conforme as normas e os objetivos das políticas públicas, promovendo a governança e a transparência no uso dos recursos. No caso do Repetro-Sped, o foco do controle reside em analisar o impacto das renúncias fiscais voltadas à indústria de petróleo e gás e garantir que elas estejam alinhadas com os objetivos de longo prazo da Política Energética Nacional.

Em 2022, o TCU instaurou o processo de Tomada de Contas (TC) n.º 031.800/2016-5, que foi posteriormente convertido em uma auditoria operacional (JusBrasil, s.d.). O Acórdão

n.º 524/2024 (TCU, 2024), proferido ao fim dessa auditoria, buscou avaliar a eficácia, transparência e governança do regime Repetro e seu impacto até 2040, especialmente à luz da ampliação do Repetro-Sped e da criação do Repetro-Industrialização³².

O objetivo principal da auditoria era responder à seguinte pergunta: em que medida o regime especial tributário e aduaneiro aplicável ao setor de petróleo e gás no Brasil desde o fim da década de 1990, conhecido como Repetro, tem se mostrado eficaz no horizonte 2040 em atender aos objetivos expressos na Política Energética Nacional e na exposição de motivos que fundamentou a MP 795/2017 (Brasil, 2017c)?

O Acórdão n.º 524/2024 trouxe à tona importantes constatações sobre a governança e o controle do Repetro-Sped. Embora o regime esteja em vigor há mais de duas décadas, a auditoria identificou a ausência de estudos de impacto ou avaliações de seus resultados, o que levanta preocupações sobre a efetividade e transparência das renúncias fiscais. A principal conclusão do TCU foi a identificação de riscos de desvios e a necessidade de aprimorar os processos de controle e concessão dos benefícios.

As recomendações do TCU incluem a integração de órgãos responsáveis pela fiscalização, a criação de sistemas mais transparentes para monitorar os bens admitidos no regime e auditorias periódicas. Além disso, o tribunal ressaltou a importância de alinhar o Repetro-Sped aos princípios de governança pública estabelecidos pelo Decreto n.º 9.203/2017³³, que rege a transparência e *accountability* nas políticas públicas.

No contexto global, o Repetro-Sped surge como uma ferramenta essencial para manter o Brasil competitivo no setor de exploração de petróleo e gás, especialmente em tempos de crescente demanda por energia e transição energética. No entanto, sua eficácia está diretamente ligada à sua governança e à proteção dos interesses estratégicos brasileiros, particularmente na Amazônia Azul.

A auditoria também destacou que, além do impacto fiscal, a administração correta do Repetro-Sped tem implicações para a soberania e segurança do Brasil sobre a vasta área

³² O Repetro-Industrialização é um regime aduaneiro especial, instituído pela Instrução Normativa RFB n.º 1.781/2017, que permite a suspensão dos tributos incidentes na importação e aquisição no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários e componentes destinados à fabricação de bens finais utilizados nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Esse regime foi criado para incentivar a industrialização no Brasil de produtos utilizados na cadeia de produção do setor de petróleo e gás, contribuindo para o desenvolvimento da indústria nacional e a geração de empregos no País, ao permitir que os insumos adquiridos sejam beneficiados com suspensão de tributos como II (Imposto de Importação), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação (Ministério da Fazenda, 2017b).

³³ Art. 2.º, inciso I, do Decreto n.º 9.203/2017 - Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se: I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017d).

marítima da Amazônia Azul. Essa região, com recursos petrolíferos vastos, representa um ativo estratégico tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a projeção do poder marítimo brasileiro. A exploração do pré-sal, uma das maiores reservas de petróleo e gás do mundo, faz parte desse contexto e demanda um regime fiscal que garanta tanto a atratividade de investimentos quanto a proteção dos interesses nacionais.

O artigo 56, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estabelece os direitos de soberania do Estado Costeiro para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais dentro de sua ZEE. No caso do Brasil, essa prerrogativa fortalece a necessidade de políticas públicas robustas para assegurar que a exploração offshore ocorra de maneira estratégica e sustentável. A Amazônia Azul, como extensão marítima de grande relevância, exige um aparato regulatório que permita ao Brasil exercer sua soberania de forma plena, garantindo que os benefícios da exploração de recursos naturais sejam direcionados ao desenvolvimento econômico nacional sem comprometer sua autonomia estratégica.

O controle do Repetro-Sped é, portanto, também uma questão de segurança nacional. A MB desempenha um papel importante na defesa das plataformas *offshore* e na proteção das rotas de exploração, assegurando que o Brasil mantenha controle sobre seus recursos estratégicos. A auditoria do TCU, ao chamar atenção para os riscos de desvios e falta de transparência, ressaltou a necessidade de um sistema robusto de governança que assegure o uso responsável dos incentivos fiscais, mantendo o País competitivo e protegido.

Além do seu papel em fomentar o setor de petróleo e gás, o Repetro-Sped está intimamente ligado à política energética do Brasil. O fortalecimento desse regime até 2040 é uma resposta à necessidade de garantir que o Brasil continue sendo um protagonista no mercado global de energia, especialmente no cenário de transição para fontes de energia renováveis. O Brasil possui uma oportunidade única com o pré-sal, mas isso depende de garantir um equilíbrio entre o uso desses recursos e a proteção do meio ambiente e das fronteiras marítimas.

Com a aprovação da Reforma Tributária em dezembro de 2023, surgiram novos desafios para o futuro do Repetro-Sped. Porém, além das mudanças no regime tributário, a indústria de petróleo e gás enfrenta um novo desafio logístico e ambiental: o descomissionamento de plataformas.

À medida que as instalações de exploração chegam ao fim de seu ciclo de vida, a desativação das infraestruturas *offshore* e o cumprimento das normas ambientais ganham centralidade nas operações do setor. O descomissionamento exige não apenas uma abordagem

fiscal adaptada, mas também um planejamento regulatório e ambiental rigoroso, que possa suportar os elevados custos e a complexidade técnica associados à remoção e destinação de equipamentos em águas profundas.

Assim, as novas diretrizes fiscais trazem à tona a importância de uma coordenação entre fiscalizações econômicas e ambientais, evidenciando o papel essencial de uma política fiscal integrada e transparente para fortalecer a competitividade e a sustentabilidade do setor.

4.3 Descomissionamento de plataformas

O descomissionamento de plataformas petrolíferas é a etapa final no ciclo de vida de projetos de exploração e produção de petróleo e gás. Esse processo envolve a desativação, remoção e o descarte das instalações que se tornaram obsoletas ao fim da vida útil de um campo petrolífero, além da recuperação das áreas marinhas afetadas.

Nos próximos anos, o Brasil enfrentará uma demanda crescente por descomissionamento, especialmente nas bacias de Campos e Santos (ANP, 2020). O tema tem ganhado relevância no cenário nacional, devido ao envelhecimento das plataformas e infraestruturas existentes e à necessidade de garantir o cumprimento das exigências ambientais e regulatórias.

Nesse sentido, por meio da Resolução n.º 817/2020, a ANP trouxe avanços significativos ao regulamentar o processo técnico de descomissionamento das plataformas, estabelecendo os requisitos operacionais e de segurança para as operadoras, além da exigência da apresentação de um Plano de Descomissionamento de Instalações (PDI), com detalhamento de todas as etapas do processo, incluindo a remoção das instalações e a destinação final dos equipamentos e estruturas, garantindo a segurança das operações e a integridade dos ativos marítimos (ANP, 2020).

Na mesma linha, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) estabeleceu os procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades de descomissionamento de plataformas, mitigando os impactos ambientais, por meio da Instrução Normativa Ibama n.º 01/2018 (Ibama, 2018), em conformidade com os princípios de sustentabilidade e responsabilidade ambiental. Tal norma esmiuçou as responsabilidades das empresas em relação à remoção ou abandono das estruturas submarinas, manejo de resíduos perigosos, recuperação das áreas marinhas afetadas e monitoramento das condições ambientais das áreas após o descomissionamento, com vistas à proteção dos ecossistemas marinhos e à prevenção de danos de longo prazo.

Enquanto a normativa do Ibama (2018) tratou, principalmente, dos aspectos ambientais e do licenciamento para o descomissionamento, a Resolução da ANP regulamentou a parte técnica, operacional e de segurança das atividades de descomissionamento.

O impacto econômico do descomissionamento é significativo. Estima-se que o Brasil precisará investir dezenas de bilhões de reais nos próximos anos para desativar suas plataformas, o que exigirá um planejamento financeiro e técnico adequado para atender às exigências regulatórias e ambientais. Contudo, uma das principais preocupações da indústria do petróleo é a viabilidade econômica desse processo, especialmente em relação à carga tributária que pode ser imposta sobre as operações de descomissionamento.

Pairam incertezas quanto à aplicabilidade do Repetro-Sped ao descomissionamento, tendo em vista que o regime atual foi concebido para operações de exploração e produção, e as diretrizes para o descomissionamento permanecem limitadas.

De acordo com o Caderno de Descomissionamento *Offshore* da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2024), a criação do Repetro-Descomissionamento, que está, atualmente, em discussão no Congresso Nacional, surgiu como uma solução para adaptar o regime fiscal às exigências dessa nova fase. O Repetro-Descomissionamento, enquanto um novo regime especial, permitiria a suspensão de tributos sobre equipamentos especializados, como embarcações e ferramentas para remoção de estruturas, facilitando o processo de descomissionamento de forma mais economicamente viável.

Para a ANP (2020), a aplicação do Repetro-Descomissionamento seria fundamental para mitigar os elevados custos associados ao descomissionamento, permitindo que as operadoras utilizem tecnologias modernas e ambientalmente seguras, considerando o manejo de resíduos perigosos, como materiais radioativos de origem natural – *Naturally Occurring Radioactive Material* (Norm).

Em países como o Reino Unido e a Noruega, onde o descomissionamento *offshore* já está mais avançado, políticas tributárias específicas foram desenvolvidas para assegurar que o processo fosse economicamente viável. Nesse sentido, o Brasil poderia se beneficiar de uma revisão do Repetro-Sped ou da criação do Repetro-Descomissionamento para incluir diretrizes fiscais claras para acobertar as operações de descomissionamento, garantindo que os tributos incidentes sobre equipamentos e serviços sejam devidamente ajustados para a última fase do ciclo de vida dos campos de petróleo.

Considerando que a Amazônia Azul é de extrema importância estratégica, tanto do ponto de vista econômico quanto militar, verifica-se que o processo de descomissionamento

de plataformas, especialmente em áreas do pré-sal, trará novos desafios para a defesa e proteção dessa região.

Estima-se que, durante o descomissionamento, haverá um aumento significativo de atividades em áreas estratégicas, incluindo a movimentação de embarcações e a remoção de estruturas submarinas, o que requer uma supervisão contínua. Por isso, a MB deverá empregar o poder naval para assegurar que as operações de descomissionamento ocorram em conformidade com as normas de segurança e proteção ambiental, além de garantir a soberania sobre os recursos naturais presentes.

Para fiscalizar e prestar apoio logístico às operações de descomissionamento, no intuito de que o espaço marítimo seja utilizado de forma segura sem qualquer tipo de interferência com outras atividades, como a pesca, o transporte marítimo e a pesquisa científica, a Marinha do Brasil deverá aprestar meios navais.

Nesse contexto, o Programa de Construção das Fragatas Classe Tamandaré se relaciona com o descomissionamento, sobretudo na vigilância, no patrulhamento e na proteção das atividades marítimas, para garantia da soberania brasileira, principalmente em áreas sensíveis como o pré-sal.

O descomissionamento em águas profundas e ultraprofundas, especialmente em áreas como a Bacia de Santos, representa um desafio adicional devido à complexidade das operações e à presença de valiosas reservas de petróleo. Nesse sentido, a Marinha também tem o papel de assegurar que as infraestruturas submarinas sejam removidas de maneira adequada, ou, quando permitido, deixadas no local sem comprometer a segurança da navegação.

A revisão do Repetro-Sped ou então a criação do Repetro-Descomissionamento, em alinhamento com as iniciativas de fiscalização da Marinha, poderá proporcionar maior segurança jurídica e operacional, assegurando que o Brasil conduza o descomissionamento de forma sustentável e protegendo seus recursos e interesses estratégicos na Amazônia Azul.

Ao fim desta seção, verificou-se que o estudo sobre a evolução da reforma tributária brasileira e os seus efeitos na indústria de petróleo e gás evidenciou uma transformação significativa nas bases de arrecadação e nas políticas de incentivo fiscal. A Emenda Constitucional n.º 132 (Brasil, 2023) inaugurou um sistema mais simplificado e transparente, que, embora represente um avanço no contexto nacional, está gerando desafios específicos para setores com regimes tributários diferenciados, como o de óleo e gás. A seção demonstrou que, apesar de os regimes especiais como o Repetro-Sped serem fundamentais para a competitividade e o desenvolvimento estratégico do setor, a reforma traz a necessidade de

contínua adaptação desses regimes, especialmente à medida que surgem novas demandas, como o descomissionamento de plataformas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, os objetivos propostos foram sistematicamente abordados, com cada seção desempenhando um papel crucial para discorrer sobre as questões levantadas no início deste trabalho. A investigação centrou-se na evolução da indústria petrolífera no Brasil, concentradamente na importância estratégica do pré-sal e da Amazônia Azul, conectando essas discussões às implicações fiscais, tecnológicas e geopolíticas decorrentes da aplicação dos regimes Repetro e Repetro-Sped. Essa abordagem permitiu atender ao objetivo geral de examinar os impactos desses regimes sobre a exploração *offshore*, bem como os desafios impostos pela Reforma Tributária de 2023.

A indústria do petróleo no Brasil ocupa uma posição estratégica, tanto pela contribuição para a segurança energética, quanto por sua relevância geopolítica, especialmente em relação à exploração *offshore* na Amazônia Azul. Este estudo aprofundou a análise sobre como o desenvolvimento da indústria petrolífera, mediante a abertura/flexibilização do mercado e aplicação do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped, que ajudaram a consolidar o Brasil como protagonista global na exploração de petróleo em águas profundas. A Amazônia Azul, rica em recursos energéticos, representa um pilar fundamental da soberania nacional, exigindo políticas que harmonizem desenvolvimento econômico com a proteção de recursos estratégicos e de segurança nacional.

Na Seção 2, cumpriu-se o primeiro objetivo específico do estudo ao discorrer sobre a evolução histórica e regulatória da indústria do petróleo no Brasil, destacando a descoberta do pré-sal como um marco estratégico que transformou o País em um dos maiores produtores globais de petróleo. A Amazônia Azul foi apresentada como uma região crítica para a soberania nacional, sendo a base para as discussões posteriores sobre segurança energética e exploração *offshore*.

O desenvolvimento das políticas de incentivo, como o Repetro e suas atualizações, demonstrou a necessidade de um regime tributário e aduaneiro adaptado aos desafios de uma indústria intensiva em capital e tecnologia, como a exploração *offshore*. A tributação aplicada ao setor *offshore* emergiu como um ponto de debate central, evidenciando o papel de regimes especiais em garantir a competitividade do Brasil frente a outros mercados, promovendo a atração de investimentos estrangeiros e a inovação tecnológica. Assim, o Repetro-Sped, atualmente, cumpre um papel estratégico ao alinhar os interesses econômicos nacionais com a proteção e exploração eficiente das reservas de petróleo e de gás natural na Amazônia Azul,

fortalecendo a presença brasileira em um setor globalmente competitivo e estrategicamente relevante.

Na Seção 3, atendeu-se ao segundo objetivo específico ao examinar os impactos dos regimes Repetro e Repetro-Sped. Esta seção evidenciou como esses mecanismos fiscais viabilizaram a atração de investimentos, a superação de desafios tecnológicos e a competitividade brasileira na exploração de águas profundas e ultraprofundas. A análise dos benefícios fiscais e das barreiras enfrentadas pela indústria reforçou a importância desses regimes no fortalecimento do setor.

Além do impacto econômico, a evolução da indústria petrolífera é também um reflexo da crescente valorização da soberania brasileira sobre as riquezas marítimas. A Amazônia Azul, com suas vastas reservas de hidrocarbonetos, representa não só uma fonte de riqueza, mas também uma área de importância geopolítica que demanda políticas robustas de defesa e segurança. A presença de recursos valiosos, como as reservas existentes no polígono do pré-sal e a localização estratégica da área reforçam a necessidade de uma abordagem integrada, que combine desenvolvimento econômico com políticas de defesa, permitindo que o Brasil proteja sua soberania e suas riquezas naturais.

Ao longo desta pesquisa, evidenciou-se que a governança da exploração offshore na Amazônia Azul está intrinsecamente ligada às políticas públicas de segurança e soberania marítima. O Parecer do TCU reforça a necessidade de um equilíbrio entre incentivos fiscais e o controle estatal sobre as operações petrolíferas, garantindo que os benefícios econômicos não comprometam a autonomia nacional. A governança eficaz no setor exige uma coordenação entre entes reguladores, empresas e forças de segurança, garantindo que a exploração de recursos no mar ocorra de forma sustentável e alinhada aos interesses estratégicos do país. Assim, este estudo destaca que a implementação de políticas públicas robustas, orientadas pelo princípio da segurança marítima, é essencial para o fortalecimento da posição brasileira no cenário global de energia.

Na Seção 4, cumpriu-se o terceiro objetivo específico ao discutir as implicações das mudanças trazidas pela Reforma Tributária de 2023. Esta seção detalhou como essas alterações impactaram a viabilidade do Repetro-Sped, avaliando sua influência sobre a competitividade da indústria e os desafios operacionais, como o descomissionamento de plataformas. Também destacou as oportunidades de ajustes regulatórios para assegurar o desenvolvimento sustentável e competitivo do setor petrolífero.

Em síntese, a indústria do petróleo e suas políticas de incentivo, como o Repetro, são cruciais para o desenvolvimento sustentável e para a segurança energética do Brasil. A

história da exploração de petróleo no Brasil, especialmente no contexto da Amazônia Azul, demonstra a importância de uma estratégia que equilibre o crescimento econômico com a defesa de recursos estratégicos, consolidando o papel do Brasil como um ator relevante na geopolítica energética global e garantindo sua soberania sobre um dos territórios marítimos mais ricos do mundo.

Ademais, a importância do Repetro e do Repetro-Sped para o fortalecimento da indústria petrolífera brasileira foi capaz de aflorar os dilemas e desafios subjacentes a essa política fiscal. Embora o regime tenha sido eficaz na atração de investimentos e na viabilização econômica da exploração *offshore*, principalmente na Amazônia Azul, a dependência excessiva de incentivos fiscais suscitou questionamentos sobre sua real efetividade para a economia nacional a longo prazo. Em um contexto de volatilidade do mercado de petróleo e de uma pressão crescente por uma transição energética global, a permanência de incentivos significativos ao setor fóssil torna-se uma questão controversa, especialmente quando confrontada com as demandas emergentes por sustentabilidade e inovação em fontes de energia renováveis.

A estrutura atual do Repetro-Sped mostra-se útil e necessária para a competitividade do setor energético brasileiro. No entanto, a persistência de um modelo centrado na desoneração fiscal para fomentar a produção de petróleo coloca o País em um dilema, considerando o contexto global de descarbonização e a necessidade de diversificação da matriz energética. O movimento em direção à descarbonização exige que o Brasil repense sua dependência dos combustíveis fósseis e incentive novos investimentos em tecnologias mais limpas, alinhando-se aos compromissos climáticos internacionais e contribuindo para a redução das emissões de gases de efeito estufa. Nesse sentido, a política fiscal brasileira precisa considerar uma transição mais equilibrada, promovendo o desenvolvimento do setor energético com vistas a um futuro menos dependente dos combustíveis fósseis e mais sintonizado com os compromissos ambientais globais, sem perder de vista a necessidade de soberania e autonomia econômica do País.

Além disso, a análise do Repetro e do Repetro-Sped demonstrou que, embora os regimes tenham promovido avanços tecnológicos e uma maior capacidade de exploração de recursos nacionais, ainda persiste uma necessidade de controle aduaneiro e fiscalização mais robustos. O modelo de isenções fiscais e a possibilidade de manutenção de bens importados no território nacional, sem o pagamento proporcional de tributos, implicam potenciais riscos para a arrecadação tributária, além de questões de *compliance* que demandam maior atenção. Esses aspectos apontam a necessidade de um balanço mais criterioso entre os benefícios

econômicos e as renúncias fiscais, especialmente em um país onde as demandas sociais e as pressões por investimento em áreas estratégicas como saúde e educação são crescentes.

A questão da soberania sobre a Amazônia Azul, outro ponto central abordado nesse estudo, também merece uma análise crítica mais profunda. O Repetro, ao facilitar a exploração de recursos marítimos, contribuiu para a afirmação do Brasil enquanto ator relevante no cenário energético global. Contudo, essa expansão deve ser acompanhada por uma política de defesa mais ativa e uma integração com outras estratégias de segurança nacional. A vulnerabilidade das áreas de exploração em águas profundas e a possibilidade de exploração desses recursos por atores estrangeiros impõem ao Brasil uma necessidade de reforçar seu aparato de monitoramento e proteção para garantir que os interesses nacionais não sejam postos em risco em prol de incentivos econômicos de curto prazo.

Nesse contexto, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sisgaaz) representa um instrumento estratégico indispensável para assegurar a soberania e a proteção dos interesses nacionais na Amazônia Azul, ao oferecer uma estrutura robusta de vigilância e monitoramento contínuo, por meio de tecnologias como radares, satélites, sensores submarinos e drones. Aprimorando, portanto, significativamente a capacidade de detectar ameaças e atividades ilegais e responder a elas, como exploração não autorizada por atores estrangeiros, pesca predatória e incidentes ambientais. Além de proteger as infraestruturas de exploração *offshore*, essenciais para a segurança energética brasileira.

O Sisgaaz integra-se às demais estratégias de Defesa Nacional, promovendo uma articulação eficiente com as Forças Armadas e outras agências de segurança. Esse aparato, ao mesmo tempo em que fortalece a posição do Brasil como ator relevante no cenário energético global, contribui para a defesa ativa de recursos estratégicos e naturais da região, alinhando-se aos objetivos de preservação e desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o sistema consolida-se como um elemento essencial para a manutenção da autonomia e da proteção dos interesses brasileiros na Amazônia Azul, mitigando os riscos associados à vulnerabilidade das áreas de exploração em águas profundas e resguardando a soberania nacional.

Ademais, o impacto profundo da recente reforma tributária sobre a indústria de petróleo e gás apresentou desafios crescentes em meio às mudanças estruturais no sistema de arrecadação. A simplificação promovida pela Emenda Constitucional n.º 132 (Brasil, 2023), por meio da criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), propôs um modelo tributário mais transparente e eficiente, mas impôs adaptações que podem comprometer a estabilidade de investimentos e a competitividade de setores decisivos na economia, que dependem de regimes especiais, como o Repetro-Sped.

As mudanças ressaltam uma dualidade entre a necessidade de simplificação tributária e a manutenção de incentivos fundamentais para a atração de capital ao setor de óleo e gás. A indústria, marcada por altos custos de capital e projetos de longo prazo, poderá enfrentar aumentos significativos de carga tributária, o que inviabilizaria a realização de novos investimentos, comprometendo não apenas o desenvolvimento econômico, mas também a arrecadação de *royalties* e participações que sustentam estados produtores, como Rio de Janeiro e Espírito Santo. Nesse sentido, a concessão de um regime de transição e a criação de mecanismos compensatórios foram essenciais para mitigar os impactos negativos, porém ainda representam uma solução parcial e temporária.

A análise crítica da Reforma Tributária destacou também a importância de políticas específicas para o descomissionamento de plataformas, um processo inevitável que envolve elevados custos e questões ambientais complexas. A criação do Repetro-Descomissionamento, ainda em discussão, surge como uma resposta potencialmente eficaz, mas que demanda regulamentação clara para garantir que as operações sejam conduzidas de maneira economicamente viável e ambientalmente segura. Países como o Reino Unido e a Noruega já implementaram políticas tributárias específicas para esse fim, e o Brasil poderia beneficiar-se de um modelo similar para assegurar uma transição sustentável ao fim do ciclo de vida dos campos de petróleo.

A fiscalização e governança desempenham papel central em meio às mudanças trazidas pela reforma. A análise do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Repetro-Sped, por exemplo, evidenciaram a necessidade de um monitoramento contínuo e de ajustes que garantam transparência e responsabilidade no uso de incentivos fiscais. Esse controle é essencial para equilibrar o uso de recursos públicos com a proteção dos interesses estratégicos nacionais, particularmente na exploração da Amazônia Azul. A atuação da Marinha do Brasil, com a fiscalização e proteção de áreas de exploração, também se torna relevante, integrando a política fiscal com a segurança nacional e assegurando a soberania sobre os recursos energéticos do País.

Portanto, embora a Reforma Tributária represente um avanço em termos de justiça fiscal e eficiência arrecadatória, ela impõe desafios específicos à indústria de petróleo e gás. A continuidade de regimes como o Repetro-Sped, a criação de um regime específico para o descomissionamento e o fortalecimento de mecanismos de governança e fiscalização são essenciais para assegurar que o setor permaneça competitivo e contribua de forma sustentável para o desenvolvimento econômico e a preservação dos interesses estratégicos brasileiros.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Pré-edital de licitações para a outorga dos contratos de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural – Quinta rodada de licitações**. PDF, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/concessao-de-blocos-exploratorios/5a-rodada-licitacoes-blocos/arquivos/comunicados/pre-edital_r5.pdf. Acesso em: 21 ago. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Bacia do Recôncavo – Sumário Geológico e Setores em Oferta. **Gov.br** On-line, s.l., 2015. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/concessao-de-blocos-exploratorios/13a-rodada-licitacoes-blocos/arquivos/areas-oferecidas/sumario_geologico_bacia_reconcavo_r13.pdf. Acesso em: 27 set. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Bacia do Paraná – Sumário Geológico e Setores em Oferta. **Gov.br**, s.l., 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/concessao-de-blocos-exploratorios/14a-rodada-licitacoes-blocos/arquivos/areas-oferta/sumario-parana.pdf>. Acesso em: 27 set. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**. Rio de Janeiro: ANP, n.º 2, 2019.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2020.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Polígono do pré-sal. **Gov.br** On-line, s.l., 8 jan. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/dados-tecnicos/mapas-e-p/poligono-do-pre-sal>. Acesso em: 27 set. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Comunicado à Imprensa de 18 de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro, por David Zylbersztajn, Diretor Geral da ANP. **Gov.br** On-line, s.l., 29 set. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/concessao-de-blocos-exploratorios/1a-rodada-licitacoes-blocos/comunicados-imprensa>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Resultados. **Gov.br** On-line, s.l., 25 nov. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/concessao-de-blocos-exploratorios/1a-rodada-licitacoes-blocos/resultados>. Acesso em: 5 abr. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Tratamento aduaneiro das importações. **Gov.br** On-line, s.l., 11 jul. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/invest-export-brasil/importar/conheca-procedimentos-aduaneiros/tratamento-aduaneiro-das-importacoes-1>. Acesso em: 1.º abr. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Nota Técnica n.º 8/2022/SAG/ANP-RJ**. PDF. Rio de Janeiro, 15 set. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/estudos-geologicos-e-geofisicos/arquivos-classificacao-de-modelos-exploratorios/nota-tecnica-08-2022-sag.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Royalties*. **Gov.br** On-line, s.l., 30 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 3 nov. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Mapa de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Bacia de Campos e Santos (Polígono do Pré-Sal). **Gov.br** On-line, s.l., s.d.a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/dados-tecnicos/mapas-e-p/img-mapas/campos-santos.pdf>. Acesso em: 27 set. 2024.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. 17ª Rodada de Licitações. **Gov.br** On-line, s.l., s.d.b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/concessao-de-blocos-exploratorios/17a-rodada-licitacoes-blocos/17a-rodada-de-licitacoes-de-blocos>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 24.642**, de 10 de julho de 1934. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1934. Decreta o Código de Minas. (Revogado pelo Decreto de 15.02.1991). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24642.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 395**, de 29 de abril de 1938. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0395.htm - :~:text=DECRETO-LEI Nº 395, DE 29 DE ABRIL DE 1938.&text=Declara de utilidade pública e,país, e dá outras providências. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 2004**, de 3 de outubro de 1953. (Revogada pela Lei n.º 9.478, de 1997). Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Presidência da República –

Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 4.502/1964**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Imposto de Consumo e reorganiza a Diretoria de Rendas Internas. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4502.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 5.172/1966**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1966a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 37**, de 18 de novembro de 1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1966b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0037.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.578**, de 11 de outubro de 1977. Dispõe sobre o imposto sobre a exportação, e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1578.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 1.722**, de 3 de dezembro de 1979. Altera a forma de utilização de estímulos fiscais às exportações de manufaturados e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1722.htm - :~:text=DECRETO-LEI Nº 1.722, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1979.&text=Altera a forma de utilização,manufaturados e dá outras providências. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal – Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 8.031/1990**, de 12 de abril de 1990. (Revogada pela Lei. n.º 9.491, de 1997). Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.987/1995**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 87/1996**, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.430/1996**, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.478**, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 2.889**, de 21 de dezembro de 1998. Dispõe sobre admissão temporária de bens para utilização econômica no País. (Revogado pelo Decreto n.º 4.765, de 24.6.2003). Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2889.htm - [:~:text=DECRETO Nº 2.889, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1998.&text=Dispõe sobre admissão temporária de,vista o disposto no art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2889.htm) Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 3.161**, de 2 de setembro de 1999. Institui o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro. (Revogado pelo Decreto n.º 4.543, de 27.12.2002). Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3161.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 4.543**, de 26 de dezembro de 2002. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. (Revogado pelo Decreto n.º 6.759, de 2009). Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4543.htm - art731xxi. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.865/2004**, de 30 de abril de 2004. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 5.138**, de 12 de julho de 2004. Dá nova redação ao inciso I do art. 328 do Decreto no 4.543, de 26 de dezembro de 2002, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. (Revogado pelo Decreto n.º 6.759, de 2009). Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5138.htm - [:~:text=DECRETO Nº 5.138, DE 12 DE JULHO DE 2004.&text=Dá nova redação ao inciso,das operações de comércio exte.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5138.htm) Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 6.022**, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Sistema Público de Escrituração Digital – Sped. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 6.759**, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.351/2010**, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112351.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos n.º 00100/2017/MF**, de 15 de agosto de 2017. PDF, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-795-17.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.128**, de 17 de agosto de 2017. Altera o Decreto n.º 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9128.htm-:~:text=DECRETO N%9.128, DE 17 DE AGOSTO DE 2017&text=Altera o Decreto n%6.759,das opera%77es de com%94rcio exterior. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 795**, de 17 de agosto de 2017. Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural, altera a Lei n.º 9.481, de 13 de agosto de 1997, e a Lei n.º 12.973, de 13 de maio de 2014, e institui regime tributário especial para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. (Convertida na Lei n.º 13.596, de 2017). Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2017c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv795.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2017d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.586/2017**, de 28 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Entra em vigor lei que institui o Plano Plurianual 2024-2027. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, n.p., 11 jan. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1031359-ENTRA-EM-VIGOR-LEI-QUE-INSTITUI-O-PLANO-PLURIANUAL-2024-2027#:~:text=O%20PPA%2C%20cuja%20iniciativa%20legislativa,eixos%20social%2C%20econ%C3%B4mico%20e%20institucional>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reforma Tributária – Entenda a proposta**. Brasília, s.d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ReformaTributaria/index.html>. Acesso em: 3 nov. 2024.

IBAMA – **Instrução Normativa Ibama n.º 01/2018**, de 2 de janeiro de 2018. Define diretrizes que regulamentam as condições ambientais de uso e descarte de fluidos, cascalhos e pastas de cimento nas atividades de perfuração marítima de poços e produção de petróleo e gás, estabelece o Projeto de Monitoramento de Fluidos e Cascalhos, e dá outras providências. S.l., 2 jan. 2018. Disponível em: [https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=137998-:~:text=Define diretrizes que regulamentam as,Cascalhos, e dá outras providências](https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=137998-:~:text=Define%20diretrizes%20que%20regulamentam%20as,Cascalhos,e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias). Acesso em: 29 set. 2024.

IBP – INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **Nota IBP – Aprovação da Reforma Tributária**. Brasília: IBP, 2024.

MARINHA DO BRASIL. **CTS de embarcações Flotel**. Diretoria de Portos e Costas. Online, s.l., s.d. Disponível em: [https://www.marinha.mil.br/dpc/content/cts-de-embarcações-flotel](https://www.marinha.mil.br/dpc/content/cts-de-embarca%C3%A7%C3%B5es-flotel). Acesso em: 12 ago. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. PDF. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria MF n.º 6**, de 25 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a fixação da taxa de câmbio para efeito de cálculo dos tributos incidentes na importação. Normas, Brasília, 1999a. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=20604&visao=anotado>. Acesso em: 14 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 112**, de 6 de setembro de 1999. Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro. (Revogada pela Instrução Normativa SRF n.º 27, de 1.º de março de 2000). Normas, Brasília, set. 1999b. Disponível em: [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14742-:~:text=IN SRF n.º 112%2F1999&text=Dispõe sobre a aplicação do,e de gás natural - REPETRO](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14742-:~:text=IN%20SRF%20n%C2%BA%20112%2F1999&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do,e%20de%20g%C3%A1s%20natural%20-%20REPETRO). Acesso em: 10 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 27**, de 1.º de março de 2000. Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro. Normas, Brasília, 2000a. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=13432>. Acesso em: 4 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 87**, de 1.º de setembro de 2000. Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro. (Revogado pela Instrução Normativa SRF n.º 4, de 10 de janeiro de 2001). Normas, Brasília, 2000b. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=14442>. Acesso em: 16 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 4**, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro). Normas, Brasília, 2001. Disponível em: [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=12827-::~:~:text=IN SRF n.º 4%2F2001&text=Dispõe sobre a aplicação do,de gás natural \(Repetro\)](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=12827-::~:~:text=IN%20SRF%20n%2F2001&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do%20regime%20aduaneyro%20especial%20de%20exporta%C3%A7%C3%A3o%20e%20importa%C3%A7%C3%A3o%20de%20bens%20destinados%20%C3%A0s%20atividades%20de%20pesquisa%20e%20de%20lavra%20das%20jazidas%20de%20petr%C3%B3leo%20e%20de%20g%C3%A1s%20natural%20(R%20Repetro).). Acesso em: 6 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa SRF n.º 680**, de 5 out. 2006. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Normas, Brasília, 2006. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 844**, de 9 de maio de 2008. Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro). (Revogado(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB n.º 1415, de 4 de dezembro de 2013). Normas, Brasília, 2008. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15800>. Acesso em: 16 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 1.415**, de 4 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a habilitação e a aplicação do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro). Normas, Brasília, 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=48306>. Acesso em: 22 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 1.743**, de 22 de setembro de 2017. Dispõe sobre o regime aduaneiro especial de utilização econômica destinado a bens a serem utilizados nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro-Sped) e altera a Instrução Normativa RFB n.º 1.600, de 14 de dezembro de 2015. (Revogada pela Instrução Normativa RFB n.º 1781, de 29 de dezembro de 2017). Normas, Brasília, 2017a. Disponível em: [http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=86523-::~:~:text=IN RFB n.º 1743%2F2017&text=Dispõe sobre o regime aduaneiro,14 de dezembro de 2015](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=86523-::~:~:text=IN%20RFB%20n%2F1743%2F2017&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20aduaneyro%20especial%20de%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20econ%C3%B4mica%20destinado%20a%20bens%20a%20serem%20utilizados%20nas%20atividades%20de%20explora%C3%A7%C3%A3o%20e%20desenvolvimento%20e%20produ%C3%A7%C3%A3o%20das%20jazidas%20de%20petr%C3%B3leo%20e%20de%20g%C3%A1s%20natural%20(R%20Repetro-Sped).). Acesso em: 10 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Instrução Normativa RFB n.º 1.781**, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o regime tributário e aduaneiro especial de utilização econômica de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro-Sped) e altera as Instruções Normativas RFB n.º 1.415, de 4 de dezembro de 2013, e n.º 1.600, de 14 de dezembro de 2015. Normas, Brasília, 2017b.

Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=89204&visao=compilado>. Acesso em: 18 set. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Regulamentação da Reforma Tributária. **Gov.br** On-line, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>. Acesso em: 2 nov. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2030**. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Montego Bay, 1982.

PORTAL DO PETROLEIRO. **Equipamento Árvore de Natal**. On-line, s.l., s.d, n.p. Disponível em <https://portaldopetroleiro1.tumblr.com/>. Acesso em: 1.º abr. 2024.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Projeto de Lei Complementar que regulamenta a Reforma Tributária. **Notícias** On-line, Brasília, 8 fev. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/repetro/pastas-comuns/noticias>. Acesso em: 2 nov. 2024.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 110, de 2019 (PEC da Reforma Tributária)**. Atividade Legislativa, Brasília, 9 jul. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 3 nov. 2024.

SGB – SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Nossos produtos – Petróleo**. 18 ago. 2014, por Pécio de Moraes Branco. On-line. Disponível em: https://www.sgb.gov.br/petroleo?p_1_back_url=%2Fbusca%3F_com_liferay_portal_search_w eb_search_bar_portlet_SearchBarPortlet_INSTANCE_templateSearch_formDate=1730229785180%26q=petróleo. Acesso em: 28 fev. 2024.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n.º 524/2024**. Resultado completo, s.l., 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/Decisão Normativa 188%2F2020/>. Acesso em: 13 maio 2024.

Fontes secundárias

ALMEIDA, Marcelo Calvalcanti. **Auditoria**: um curso moderno e completo. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ALVES, Enock Fernandes; ANDRADE, Bianca Silveira de. Rodadas de licitação da ANP: aspectos históricos com foco nas variáveis de julgamento licitatório. **Engineering Sciences**, s.l., v. 4, n. 1, pp. 29-36, 2016.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BACELAR, Lúcia Souza. **Sistema Tributário, Princípio Federativo e Simples Nacional: Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos**. 81f. Monografia (Especialização em Direito Tributário) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2012.

BASTOS, Emanuelle de Souza; ROSA, Maycon Peter da; PIMENTA, Márcio Marvila. Os impactos da Operação Lava Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobras 2012-2015. **Pensar Contábil**, s.l., v. 18, n. 67, n.p., 2017.

BITTENCOURT, Leo. **Ouro Negro – A saga do petróleo: a incrível história do petróleo, da sua origem até os dias atuais**. Prefácio de Daniel Nigri. S.l.: Independently Published, 2020.

CANTALICE, Alberto; CAMARÃO, Pedro Entrevista Guilherme Estrella – “Em 2022, A escolha é entre soberania ou Brasil colônia”. **Focus Brasil** On-line, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 31 out. 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2021/10/31/entrevista-guilherme-estrella-em-2022-a-escolha-e-entre-soberania-ou-brasil-colonia/>. Acesso em: 22 ago. 2024.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. Entrevista concedida a *Folha de S.Paulo*. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 25 fev. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502200409.htm>. Acesso em: 10 nov. 2024.

CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, s.l., v. 12, n. 2, pp. 58-78, 2015.

CONSULTOR JURÍDICO. Regimes Aduaneiros Especiais e o Projeto de Lei Complementar 68/24. **Conjur**, s.l., 27 ago. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-27/regimes-aduaneiros-especiais-e-o-projeto-de-lei-complementar-68-24>. Acesso em: 2 nov. 2024.

COSTA, Cícero. Regimes aduaneiros: entenda quais existem e seus benefícios. **Migalhas**, s.l., 3 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/367356/regimes-aduaneiros-entenda-quais-existem-e-seus-beneficios>. Acesso em: 6 abr. 2024.

DELGADO, Fernanda; CALS, Mariana. Considerações sobre o cenário petrolífero brasileiro: o Repetro e suas recentes alterações. **Caderno Opinião** – FGV Energia, Rio de Janeiro, 2018.

DIAS, Guilherme Gomes. **Mudança institucional e desenvolvimento: o caso da indústria do petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPED, 2013.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras**. Rio de Janeiro: Cpdoc: Petrobras, 1993.

FEFERBAUM, Marina; MAFEI, Rafael (Orgs.). **Metodologia da pesquisa em direito – técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 3. ed. São Paulo: Saraiva-Jur, 2023.

FERREIRA, Lier Pires. O diálogo entre o direito do petróleo e o direito do desenvolvimento. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 16, pp. 61-94, 2010.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Caderno de Descomissionamento *Offshore* da Fundação Getúlio Vargas. **Cadernos FGV Energia**, Rio de Janeiro, ano 11, n. 22, set. 2024. ISSN: 2358-5277.

FOGUEL, Juliana; PAIVA, Ana Luiza; MEDEIROS, Sabrina. Por uma análise das relações entre a segurança energética e a defesa. **Revista da EGN**, s.l., v. 20, n. 2, pp. 401-434, 2014.

FONTES, Grazielly Anjos; FONTES, Karolina Anjos. A indústria do petróleo no Brasil: aspectos históricos acerca da flexibilização do seu monopólio. **Juris Rations**, s.l., v. 6, n. 2, pp.73-80, 2013. ISSN: 2237-4469.

GALVONELI, Maria. Jurisdição funcional nos espaços marítimos: desafios e perspectivas na governança oceânica. **Revista Brasileira de Direito do Mar**, v. 5, n. 2, 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Tributação e desigualdade no Brasil**: um registro das últimas décadas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549. Acesso em: 2 nov. 2024.

GRUPO TPC. O que é e como funciona o hub logístico? **Blog On-line**, s.l., 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.grupotpc.com/blog/hub-logistico/> - :~:text=O hub logístico é uma,mercadorias tanto nacionais quanto internacionais. Acesso em: 16 abr. 2024.

IBEF – INSTITUTO BRASILEIRO DE EXECUTIVOS DE FINANÇAS. Engenharia naval e do petróleo para advogados. **Curso On-line**, ministrado por Maurício Almeida, com carga-horária de 10 horas. Rio de Janeiro, 2024.

IBRE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA/FGV. **Reforma tributária e as desigualdades regionais**: análise e perspectivas. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2023. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/pesquisas/reforma-tributaria-e-desigualdades-regionais>. Acesso em: 2 nov. 2024.

INFIS CONSULTORIA. Reforma tributária pode aumentar carga do setor de óleo e gás em 20%, diz consultoria. **InfoMoney**, s.l., 1.º abr. 2024. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/reforma-tributaria-pode-aumentar-carga-do-setor-de-oleo-e-gas-em-20-diz-consultoria/>. Acesso em: 2 nov. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conjuntura econômica**: desafios da política econômica brasileira. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Conjuntura Econômica e Social no Contexto da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea participa do seminário sobre reforma tributária e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2023.

JUSBRASIL. Tomada de Contas (TC) n.º 031.800/2016-5. **JusBrasil** On-line, s.l., s.d. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/577040376/inteiro-teor-577040412>. Acesso em: 14 abr. 2024.

KERCHE, Fábio; JÚNIOR, João Feres. **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

LEITE, Luiz Fernando; DUTRA, Luís Eduardo Duque; DE SOUZA ANTUNES, Adelaide Maria. Desenvolvimento tecnológico na indústria do petróleo: o ambiente organizacional e seus aspectos habilitadores e inibidores da inovação. **Revista de Administração – Rausp**, São Paulo, v. 41, n. 3, pp. 301-314, 2006.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. **Estudos Avançados**, s.l., v. 12, pp. 17-40, 1998.

LUCCHESI, Rodrigo Dambros. **Regimes fiscais de exploração e produção de petróleo no Brasil e no mundo**. 159f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-graduação em Planejamento Energético – Coppe) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MACHADO, Marco Antônio Pinheiro. **Pré-sal, a saga**: a história de uma das maiores descobertas mundiais do petróleo. Porto Alegre: L&PM, 2018.

MARRONI, Etienne Villela; SILVA, André Luiz Reis da. Geopolítica do Brasil para o Atlântico Sul: uma revisão de literatura a partir da política pública nacional para o mar. **Revista da Escola de Guerra Naval**, s.l., v. 21, n. 2, pp. 147-179, 2015.

MARZANI, Bianca; FURTADO, André Tosi; GUERRA, Sinclair Mallet-Guy. **Novo contexto de abertura do mercado brasileiro de petróleo e os fornecedores locais**: a criação do Repetro. In: CONGRESSO DE P&D EM PETRÓLEO & GÁS, 2, Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho. Mercado de refino de petróleo no Brasil. **BNDES Set.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, pp. 7-44, set. 2018.

MORTARI, Marcos. Entenda a Reforma Tributária em 3 etapas; processo deverá levar 50 anos. **InfoMoney** On-line, s.l., 16 dez 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/entenda-a-reforma-tributaria-em-3-etapas-processo-devera-levar-50-anos/>. Acesso em: 3 nov. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Nações Unidas Brasil On-line, s.l., s.d. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 abr. 2024.

NEGRETE, Ana Carolina Aguilera; ALBUQUERQUE, Yago Abreu de; CARELLI, Renan de Oliveira. A Amazônia Azul sob uma perspectiva econômica: contribuições de programas estratégicos brasileiros. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, s.l., n. 24, pp. 154-183, 2023.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de; CEPIK, Marco; BRITES, Pedro Vinicius. O pré-sal e segurança do Atlântico Sul. **Revista da EGN**, s.l., v. 20, n. 1, pp. 139-164, 2014.

ORDOÑEZ, Yssela Bellido. **Desafios que enfrenta a ANP para regular a indústria de petróleo no Brasil depois da quebra do monopólio em 1997 até o ano de 2005.** 120f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas – FGV–, Rio de Janeiro, 2005.

PAULA, Luiz Fernando de; MOURA, Rafael. A Operação Lava Jato e as mudanças na gestão da Petrobras: avaliando um episódio crítico. In: AUGUSTO JR., Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR, Antonio (Orgs.). **Operação Lava Jato: crime, devastação econômica e perseguição política.** São Paulo: Expressão Popular, 2021.

PETROBRAS. **Exploração e produção para garantir a energia necessária à sociedade.** On-line, s.l., s.d. Disponível em: <https://petrobras.com.br/quem-somos/exploracao-e-producao>. Acesso em: 16 mar. 2024.

PIRES, Paulo Valois. **A evolução do monopólio estatal do petróleo (1999).** 114f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade de São Paulo – USP – São Paulo, 1999.

PPI – PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **1.º ciclo da oferta permanente para exploração e produção de petróleo e gás no regime de partilha.** PPI On-line, s.l., 12 nov. 2023). Disponível em: https://ppi.gov.br/projetos/1o-ciclo-da-oferta-permanente-para-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-no-regime-de-partilha/?TSPD_101_R0=086567d05fab20000ba6c0e00007cc9d6cfb3896b2c06a19247e315c254aac85515400b3746492f20842b6182814300075ffeadb837a7ac8b4cb. Acesso em: 12 abr. 2024.

REIS, Ciro Marques. Das margens do Marau no Brasil imperial à criação da Petrobras: 100 anos de geo-história do petróleo nacional. **Geo Uerj**, Rio de Janeiro, n. 37, pp. e48493-e48493, 2020.

REZENDE, Fernando. O processo da reforma tributária. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea – Brasília, n. 396, 1996.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. A Amazônia azul sob a perspectiva da economia política do mar. **Revista da EGN**, s.l., v. 27, n. 3, pp. 783-806, 2021.

ROSA, Paloma. PLP da Reforma requer adaptações para o Repetro-Sped. **Editora Brasil Energia** Opinião, Rio de Janeiro, 4 set. 2024. Disponível em:

<https://brasilenergia.com.br/petroleoegas/plp-da-reforma-requer-adaptacoes-para-o-repetro-sped>. Acesso em: 2 nov. 2024.

SANTOS, Thauan. Economia Azul, Agenda 2030 e Década do Oceano. **Condomínio Atlântico – Estudos e Debates**, S.l, 2023. PDF. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/cedepem/files/2023/07/5.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2024.

SILVA, Tom Pierre Fernandes da. **Repetro – Regime aduaneiro especial de importação e exportação de bens destinados à pesquisa e lavra de petróleo e gás**: análise dos entraves e propostas de soluções. 173f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Fundação Getúlio Vargas – FGV –, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, Tom Pierre Fernandes da. **Tributação no comércio exterior brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Submarinos para quê? **Revista da EGN**, s.l., v. 27, n. 2, pp. 349-386, 2021.

SOUZA, Leonardo Silveira. O mercado internacional do petróleo e o pré-sal brasileiro. **Revista da EGN**, s.l., v. 27, n. 1, pp. 239-270, 2021.

VAITSMAN, Maurício. **O petróleo no Império e na República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

VILELA, Érico Sant’Anna. **Amazônia Azul**: a estratégia da Marinha do Brasil para a segurança marítima. 20f. Monografia (Curso Superior de Inteligência Estratégica – CSIE) – Escola Superior de Guerra – ESG –, Rio de Janeiro, 2020.

VITAL, Bruno de Sousa. **De volta para o futuro**: da consolidação do setor petrolífero no Brasil à descoberta do pré-sal. 2021. 66f. Monografia (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ –, Rio de Janeiro, 2021.

VITTO, William Adrian Clavijo. **Capacidades estatais para políticas industriais**: a experiência brasileira no setor de petróleo e gás. 314f. Tese (Doutorado Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

VITTORIA, Aline Della. Desigualdade e tributação: quem paga a conta da pandemia? **Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, s.l., v. 1 n. 11, pp. 138-157, 2020.

YIN, Robert. **Pesquisa qualitativa do começo ao fim**. Trad. Dirceu da Silva e Daniel Bruno. Porto Alegre: Editora Penso, 2016.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO A RODOLFO HENRIQUE DE SABOIA, DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

Não tenho conhecimento específico sobre as alterações implementadas no Repetro ao longo de sua existência.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

O Repetro parece ter sentido para a indústria de petróleo e gás natural em função de a exploração e o desenvolvimento da produção de petróleo serem atividades de alto risco econômico, muito intensivas em capital, e com projetos cujo retorno se dá a longo prazo, sendo que em muitos dos primeiros anos dos projetos não há qualquer geração de receita. Além disso, trata-se de atividades desenvolvidas no contexto de contratos de concessão ou de partilha de produção que contemplam prévia licitação, de modo que o usufruto de benefício tributário é, em princípio, levado em consideração pelas empresas no momento de avaliar o potencial de cada oportunidade oferecida em leilão e precificar o lance a ser ofertado – seja bônus ou alíquota de óleo e gás a ser compartilhada com o Estado (nos modelos de concessão e partilha, respectivamente). Ou seja, o Repetro tende a tornar os projetos de exploração e produção mais atrativos, podendo tornar viáveis aqueles com atratividade marginal, e a aumentar o interesse naqueles projetos que já seriam viáveis na ausência do regime tributário especial, aumentando a competitividade dos leilões, acarretando aumento da arrecadação decorrente da licitação (no caso dos bônus de assinatura dos contratos), da realização de projetos que de outro modo não seriam viáveis (por meio da arrecadação de participações governamentais e de outros tributos envolvidos na cadeia petrolífera); e

também ao longo da execução dos contratos de partilha da produção (por meio de apropriação pelo Estado de percentual superior da produção de petróleo e gás natural).

3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase upstream da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?

Outras atividades da cadeia do petróleo e gás natural, como o refino, têm características similares às do upstream em alguns aspectos, como o longo prazo de maturação dos seus projetos e poderiam ser incentivadas com o Repetro-Sped. No entanto, há características no upstream que são únicas, como o risco exploratório e a contratação das atividades pelo Estado por meio de processo licitatório, seja no regime de concessão, seja no de partilha da produção, que podem justificar a limitação do regime tributário especial a esse segmento.

4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?

O cálculo da carga tributária é complexo por envolver diversas variáveis que interagem entre si. Por exemplo, a redução ou o diferimento de um determinado tributo pode acarretar o aumento do recolhimento de outro tributo, como o Imposto de Renda, em janela temporal diferente. De qualquer forma, o mérito de um programa como o Repetro-Sped parece ser reduzir a carga tributária no momento em que são realizados os pesados investimentos necessários para que a produção e, conseqüentemente, a geração de receita, ocorram muitos anos adiante.

5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de entrave ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?

Não tenho conhecimento específico os procedimentos de habilitação, concessão, controle e extinção do Repetro-Sped.

- 6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?**

Não tenho conhecimento específico os detalhes do funcionamento do Repetro-Sped e de sua lista de bens.

- 7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?**

Considerando não apenas o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria, mas também o contexto atual de crescente competição global por investimentos do setor, decorrente do processo de transição energética em curso, a eventual prorrogação do Repetro-Sped parece ser importante para manter a atratividade da exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

- 8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?**

Ao se extinguir um programa que alivia o caixa das empresas do setor nos muitos anos em que investimentos muito significativos são necessários para a produção futura, a atratividade da exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil deve ser negativamente impactada, podendo resultar na execução de menos projetos e, portanto, em menor produção futura e, consequentemente, geração de empregos e de demanda de bens e serviços e arrecadação de participações governamentais e outros tributos incidentes em toda a cadeia do setor.

- 9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?**

Parece-me que o Brasil e o mundo estão mergulhados, já há algum tempo, nessa temática da transição energética e do clima. A tendência mundial é de crescimento das fontes de energia renováveis, como hídrica, eólica, solar, de ondas e marés, dentre muitas outras opções, com perda da hegemonia do petróleo como fonte de energia ao longo das próximas décadas, sendo difícil, porém, definir uma data para que isso ocorra.

O grande desafio atual parece ser o enfrentamento do trilema que envolve os vetores de segurança energética, custo e meio ambiente. Para que o mundo possa utilizar cada vez menos combustíveis fósseis, é necessário que sua demanda seja reduzida, seja com a oferta cada vez maior de renováveis a preços competitivos e com garantia de suprimento, seja, talvez de forma complementar, com a maior eficiência no uso da energia. Do contrário, ao se reduzir a oferta de combustíveis fósseis como petróleo antes de se reduzir sua dependência, a consequência lógica é da ocorrência de aumento do preço da energia, com impacto nas populações mais vulneráveis econômica e socialmente.

Sendo a transição energética um processo e não um fim em si mesmo, cada país deverá escolher o seu caminho de acordo com variáveis como sua disponibilidade de recursos energéticos, seus parâmetros populacionais, e seu perfil econômico e industrial.

No cenário de desenvolvimento sustentável, o mix ideal para a oferta interna de energia de cada país será aquele que oferecer as menores emissões líquidas de carbono, em linha com as recomendações da Agência Internacional de Energia.

O Brasil é um país privilegiado, uma vez que nossa matriz energética primária se apresenta altamente renovável. Inúmeras foram as iniciativas de políticas públicas, ao longo do tempo, que nos ajudaram a alcançar uma posição de destaque perante o resto do mundo, com recursos renováveis respondendo por cerca de metade da nossa matriz energética. Associada a uma menor pegada de carbono na produção nacional de petróleo, a posição mais avançada do Brasil no processo de transição energética deve nos possibilitar continuar produzindo os combustíveis fósseis que forem necessários até a redução de sua demanda.

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO A BRUNO FONTI, GERENTE TRIBUTÁRIO DO SETOR *UPSTREAM* NA PETROBRAS

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

De fato, trata-se de uma “evolução”. O Repetro nasceu com um regime puramente aduaneiro, ou seja, dependia da observância dos critérios, requisitos e condições próprios de regimes especiais ligados ao comércio exterior (importação e exportação), o que, muitas vezes, trazia amarras operacionais e provocava descasamentos entre a norma e prática. Por exemplo, é possível citar os equipamentos submarinos (“subseas”), que eram importados em admissão temporária com compromisso de retorno ao exterior ao final de sua utilização. Por questões operacionais ou econômicas, não raras vezes, a desmobilização de equipamentos instalados no leito marinho sequer era viável, o que impedia o retorno do bem para seu proprietário no exterior e contradizia o espírito do regime de admissão temporária. Nesse passo, andou muito bem a transmutação da natureza do Repetro de regime exclusivamente aduaneiro para um regime híbrido, aduaneiro e tributário, autorizando a permanência definitiva de bens no país, desde o momento de sua importação ou aquisição no mercado nacional, com manutenção dos mesmos benefícios outrora previstos para o regime de admissão temporária para utilização econômica, qual seja, a suspensão integral dos tributos federais incidentes. Em paralelo, outra grande vantagem que pode ser levantada é a ampliação do rol de bens beneficiados pelo Regime, tais como bens instalados no interior de poços *offshore* e dutos rígidos de escoamento de produção, anteriores à atividade de logística de transporte.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

Não há dúvida de que o Repetro contribuiu e ainda contribui para o desenvolvimento de projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural no país. Nesse ponto, vale dizer que há projetos que só se viabilizam economicamente em função da aplicação dos benefícios tributários concedidos. E isso não só beneficia a capacidade de investimento dos operadores, mas toda a cadeia nacional, que emprega e gera riqueza ao fornecer bens e serviços de origem nacional. Além disso, numa visão mais ampla, o Brasil também ganha competitividade internacional com a formação de *clusters* especializados que podem, inclusive, servir de foco exportador de bens, serviços e tecnologias na área para outros países.

3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase upstream da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?

Entendo que o regime sempre pode e deve sofrer melhorias, mas nasceu com objetivo determinado: fomentar os investimentos em *upstream*. E isso não envolve apenas atividades-fim, mas igualmente atividades secundárias, como embarcações de apoio marítimo que fornecem suprimentos às plataformas de produção e sondas de exploração. Talvez se pudesse pensar em ampliar o regime para barcos de alívio de produção (desde que exclusivamente voltados a essa atividade). Quanto a investimentos realizados em outras etapas da cadeia (*midstream* e *downstream*), entendo que outros regimes, desde que ampliados, poderiam fazer às vezes do Repetro, como o Reidi (para plantas de refino e malhas dutoviárias terrestres) e o Reporto (para terminais aquaviários), por exemplo.

4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?

Sim. Há diversos estudos nesse sentido.

5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de

entreve ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?

Já houve grandes avanços na legislação quanto à simplificação de procedimentos de habilitação, concessão, controle e extinção do regime. Contudo, ainda há muitos pontos de melhoria a serem implementados em direção à redução de entraves e desburocratização, sobretudo ações ligadas à automação de processos por parte da Receita Federal.

6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?

Algumas melhorias já foram citadas nas respostas anteriores, mas pode-se acrescentar: a) flexibilidade para inserção de novos itens nas listas de bens relacionados nos Anexos da IN; b) extinção do prazo-limite de 3 anos para armazenamento de bens antes de sua destinação às atividades de E&P; c) possibilidade de armazenar bens em depósitos de terceiros; dentre outros.

7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?

Vejo como essencial a prorrogação. Há projetos aprovados que já possuem ciclo de vida para além de 2040.

8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?

É certo que haverá impacto, uma vez se tratar de extinção de alguns importantes tributos indiretos e criação de outros. Todavia, dentro do quadro da Reforma, é possível manter os efeitos econômicos dos benefícios, com a extinção do IPI,

manutenção da suspensão do Imposto de Importação, redução de 100% da alíquota de IBS e CBS para bens de capital e manutenção da desoneração dos regimes aduaneiros especiais existentes.

9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?

É preciso ter cautela em qualquer prognóstico. O crescimento dos investimentos em fontes renováveis é evidente em todo o mundo e vai marcar os próximos anos. Entretanto, não é possível sustentar uma mudança brusca de fonte de energia (transição energética radical em busca da redução das emissões de carbono) sem expor o planeta a profundos impactos econômicos e sociais. Como exemplos de impactos, pode-se mencionar o empobrecimento acelerado de nações que dependem da exploração desses recursos; elevação de custos de produção de bens uma vez que as indústrias precisariam investir pesadamente para se adaptar, com reflexos no aumento do preço de bens e serviços; dentre outros problemas. Assim, não saberia dizer se o mundo está preparado para efetivar as renúncias necessárias para se alcançar tais objetivos programáticos.

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO APLICADO A CARLOS AUGUSTO CYPRIANO JUNIOR, *CHIEF OPERATING OFFICER* NA *CET LOGISTICS* – DESPACHO ADUANEIRO

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

Eu vejo que o governo vem tentando alinhar os interesses da indústria de óleo e gás com a política pública energética, e com isto as alterações realizadas no Repetro trouxeram muitas melhorias em relação aos benefícios fiscais ora criados.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

Sim. Elas acompanharam a evolução da indústria, tendo em vista as mudanças na forma de exploração e produção de óleo e gás determinada pela ANP.

- 3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase upstream da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?**

Eu vejo que o Repetro foi criado focado na fase de exploração e produção, então a fase de transporte e distribuição do óleo e gás já produzido nunca foi objeto deste regime, então carece a criação de outros regimes especial voltados para essas fases que compõem a cadeia de logística no Brasil.

- 4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?**

Sim. Atualmente o Repetro-Sped concede benefícios fiscais tanto para a indústria brasileira produtora de máquinas e equipamentos, quanto para as operadoras e seus contratados e subcontratados.

5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de entrave ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?

Sim. Eu entendo que muitas vezes a Receita Federal por falta de clareza na instrução normativa, cria teses para inviabilizar ou até mesmo para penalizar os operadores habilitados no regime, ou seja, essa insegurança jurídica acaba se tornando o maior entrave em relação à obtenção dos benefícios fiscais do Repetro-Sped.

6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?

Em relação a lista eu vejo que hoje ela está bem abrangente, e muitos equipamentos possam ser enquadrados no Repetro-Sped. Com a possibilidade de seguir as orientações contidas no Manual Aduaneiro Oficial do Repetro que está disponível no website da Receita Federal, as alterações pontuais estão sendo realizadas, uma vez que os órgãos de classe têm um canal direto com a equipe que faz a manutenção neste documento, desta forma temos sugerido aos nossos clientes propostas de alterações que são levadas a este órgão para análise da Receita Federal.

7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?

Vejo que será inevitável tal prorrogação, pois muitos campos têm expectativas de tempo de produção superior a este prazo.

- 8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?**

Será um impacto enorme para a indústria de óleo e gás caso não seja concedida em caráter excepcional a manutenção do regime especial do Repetro até 2040, pois muitos projetos da Petrobras por exemplo foram desenvolvidos baseados no regime tributário especial existente.

- 9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?**

Tudo indica que haverá sim uma mudança na matriz energética voltada para sustentabilidade e eficiência. Todavia o petróleo ainda será importante na matriz energética e no desenvolvimento de produtos.

APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO APLICADO A BRUNA LETA, *HEAD OF CUSTOMS, PRICING AND LEGAL ADVISER* NA *CET LOGISTICS* – DESPACHO ADUANEIRO LTDA

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

A evolução do regime passou por posições distintas ao longo dos anos, me fazendo perceber uma falta de conjunção da Receita Federal em definir as diretrizes do regime. Hoje vemos um regime amplo, mas complexo que poderia ser mais simplificado para apoiar a indústria.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

Sem dúvidas que sim. Este é um excelente incentivo à indústria.

- 3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase upstream da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?**

Não diria incompleto, vejo que ele atende uma grande parcela da indústria, que foi destinado e pensado para esta fase, pois se trata de um estoque finito.

- 4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?**

Sim.

- 5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de entrave ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?**

Não, vejo eles excelentes. O que sinto falta é uma redação melhor nos procedimentos e uma pacificação de entendimentos dentro da Receita Federal. Estando a regra clara para o mercado, o mercado se adaptará.

- 6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?**

Armazenagem também pela contratada no regime de admissão temporária.

- 7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?**

Haverá!

- 8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?**

Total impacto, um planejamento tributário de uma indústria como essa não pode ser desfeito desta forma. São valores expressivos, altos investimentos para que tenha tanta insegurança jurídica desta forma. Acredito que haverá grande pressão política.

- 9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?**

Sim. Como já dito o Repetro é um bem finito e assim concluirá seu ciclo no Brasil. A necessidade de benefícios e incentivos a novas fontes de energia é tema atual e deve ser falado agora!

**APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO APLICADO A FERNANDA B. A. ROCHA,
GERENTE EXECUTIVA NA LDC- COMEX**

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

O Regime Repetro passou por diversas Instruções Normativas desde a sua criação. Concebido para desonerar à exploração de petróleo, a aplicação do Repetro envolve muitas questões ligadas à dinâmica do setor que precisaram ser adaptadas ou incorporadas pela norma. Nesse contexto, o atual Repetro-Sped foi uma grande evolução em alguns aspectos, como a inclusão da modalidade Repetro Permanente e Repetro Nacional. Mas, por outro lado, A Instrução Normativa n.º 1.791/17 é restritiva em relação aos bens que podem ser admitidos e as formas de extinção aplicáveis à modalidade Repetro Permanente.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

Sim, apesar de existir alguns pontos que podem ser melhorados na norma atual, e de considerar que a sua aplicação poderia ser menos restritiva, o Repetro permitiu ao longo desses anos uma grande expansão da exploração de petróleo no país, ao desonerar a importação de plataformas, e os principais equipamentos essenciais ao seu funcionamento, de uma carga tributária que poderia chegar a 70% do valor dos bens. Esse desencargo foi essencial para o Brasil ganhar competitividade frente a outros países.

- 3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase upstream da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?**

Não. Considerando que o Repetro-Sped é um regime aplicado à uma atividade específica, que é a extração do petróleo, o regime já permite um grande benefício para a área. Se compararmos com outros regimes aduaneiros de industrialização, como drawback e entreposto, também existem atividades correlatas que não são desoneradas, como a prestação de serviços, por exemplo. Mas, precisamos ter em mente que todo regime requer um controle, e para isso, é necessário colocar certos limites na sua abrangência.

4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?

Sim, o Repetro-Sped, garante a uma grande diminuição da carga tributária das atividades de exploração e produção de petróleo. O Repetro-Industrialização e outros regimes, como entreposto aduaneiro e drawback, permitem uma menor carga tributária incidente nas plataformas e seus equipamentos. Contudo, é importante conhecer e seguir as normas a fim de evitar as penalidades do regime.

5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de entrave ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?

Os atuais procedimentos de habilitação, concessão, controle e extinção permitem uma maior agilidade comparado com os procedimentos adotados no passado. Contudo, a instituição da análise de conformidade, posterior ao processo de habilitação e desembaraço, pode trazer uma certa insegurança jurídica ao regime.

6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?

Seria uma grande melhoria não exigir que a descrição do equipamento seja exatamente igual a descrição da lista.

- 7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?**

Acredito que a prorrogação do Repetro-Sped traria uma maior segurança para os investidores, pois é um setor cujo retorno do investimento é de longo prazo.

- 8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?**

A Reforma Tributária aprovada prevê que regimes especiais e outros tratamentos diferenciados sejam extintos, mas prevê que regimes aduaneiros especiais possam existir e que pode haver tributação diferenciada para bens de capital, situações que permitem que o Repetro Temporário e o Definitivo possam continuar a existir.

- 9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?**

O Petróleo tende a diminuir sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos, mas continuará a ser importante porque a infraestrutura atual de energia depende muito do petróleo assim como a indústria de plásticos.

**APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO APLICADO A BIANCA PRESTES,
COORDENADORA NA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS
EMPRESAS DE BENS E SERVIÇOS DE PETRÓLEO – ABESPETRO**

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

A legislação foi sofrendo alterações a medida que a Receita Federal entendeu que era necessário um maior controle / segregação dos itens que deveriam ou não se enquadrar no regime. Assim, ficaria mais fácil a análise e fiscalização dos bens considerando uma lista mais restritiva.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

Sem dúvida. Os equipamentos utilizados para exploração e produção, especialmente em se tratando de áreas profundas, englobam o uso de alta tecnologia em sua fabricação, bem como o de matérias-primas que sejam resistentes a alta pressão, temperatura. Por não existir, em grande maioria, fabricação local desse tipo de equipamento, a importação desses considerando o pagamento total de imposto, tornaria inviável a consideração dessas tecnologias nos projetos. Assim, o uso do Regime Especial Repetro ajudou na importação desses equipamentos com condições mais favoráveis a utilização destes nas operações (com suspensão total ou parcial de impostos federais e estadual).

- 3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase upstream da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?**

Entendo que ele seja incompleto não por não considerar as demais fases do óleo, mas sim por não considerar uma fase importante que é o descomissionamento dos poços anteriormente utilizados. O descomissionamento é justamente desmobilizar a área anteriormente fonte de exploração e produção, de forma sustentável e visando a minimização de danos ao meio ambiente. Neste sentido, alguns equipamentos de exploração e produção, quando utilizados na fase de descomissionamento, precisam considerar outra legislação (pagamento proporcional) por não estar dentro das atividades pré-estabelecidas na legislação, mesmo estando ainda dentro da cadeia produtiva de O&G.

4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?

Sem dúvida. A carga tributária no Brasil em uma importação regular é em torno de 54% – 56% de imposto sobre o valor CIF (mercadoria + seguro +frete). Assim o uso dos regimes aduaneiros especiais são de grande importância para viabilizar o uso de equipamentos e tecnologias do exterior primordiais para a exploração e produção no Brasil.

5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de entrave ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?

Sim impactam. Os anexos que consistem em equipamentos permitidos a serem considerados dentro do Repetro-Sped suspensão total limita por não considerar o uso de novos equipamentos e novas tecnologias dentro do regime. Assim, cada novo equipamento / tecnologia que surge e que tem-se a intenção de usar no país, deve ser considerando com, pelo menos, pagamento proporcional de imposto pois não pode ser considerado dentro da lista permissiva. A restrição incluída na IN n.º 1781/17 de que o benefício não deve ser considerado se a empresa que paga o aluguel dos equipamentos não é a importadora também afetou a estrutura dos contratos anteriormente estabelecidos.

6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?

A revisão da listagem deveria ser permitida sem a necessidade de exclusão dos itens já constantes da lista. A criação de novas tecnologias não exclui a necessidade ou uso de tecnologias antigas.

7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?

Considerando o empenho de se iniciar projetos na Margem Equatorial e os projetos que vem surgindo, as chances de ser necessária a prorrogação do regime ou mesmo criação de um novo posteriormente a 2040 é bem significativo.

8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?

Se for contemplada a extinção dos regimes especiais na Reforma Tributária, será um impacto gigantesco para a indústria de O&G. como mencionado anteriormente, a carga tributária se tornaria um entrave para a importação de novos equipamentos necessários para atender as operações de O&G onerando a cadeia produtiva.

9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?

As empresas de O&G estão cada vez mais investindo em novas tecnologias visando a transição energética. Tem sido uma temática bem debatida dentro destas empresas e muitas delas já se tornaram empresas de Energia e não mais empresas de O&G. Assim, as próprias empresas estão se preparando para o momento em que se utilize

cada vez menos o petróleo e seus derivados e muito mais as fontes de energia alternativa.

APÊNDICE G – QUESTIONÁRIO APLICADO A JANSSEN MURAYAMA – ADVOGADO

- 1. Desde sua criação, por meio do Decreto n.º 3.161/1999, o então Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro – passou por várias alterações. Nesse sentido, qual é a sua avaliação sobre a evolução do Regime Especial Repetro para o atual Repetro-Sped?**

Incentivo maior para a indústria nacional ficar com os bens do Repetro, Deixou de ser regime aduaneiro para ser híbrido.

- 2. Na sua visão, a criação do Repetro e alterações posteriores foram capazes de promover o desenvolvimento das atividades de pesquisa e lavra das jazidas petróleo e de gás natural?**

Sim, fundamental o incentivo. Atividade de explorar petróleo é muito cara. Desonerar a etapa de E&P para fazer preço, para o transporte e posterior refino, com a tributação. Desonera a fase de produção inicial de bens. Venezuela tem muitos embargos econômicos o que inviabiliza a exploração. Não adianta ser cheio de petróleo e não ter condições de produzir para seguir com as demais fases da cadeia de produção. Tributos são receitas públicas. Os Royalties contribuem para as cidades como Macaé, Campos, Rio das Ostras e etc.

- 3. Você considera o Repetro-Sped um regime especial incompleto, por atender apenas a fase *upstream* da indústria do petróleo, onde se encontram atividades correlatas à exploração e produção do óleo propriamente dito?**

Idem acima. Tributada de forma inteligente, pelo contrário. Desonera a produção e onera o produto.

- 4. Na sua concepção, o Repetro-Sped e demais regimes aduaneiros especiais existentes são capazes de diminuir a carga tributária e financeira na área de exploração e produção de petróleo e de gás no Brasil?**

Sim. Tornando o país mais competitivo lá fora.

- 5. Os procedimentos atuais de habilitação, concessão, controle e extinção do Regime Tributário e Aduaneiro Especial Repetro-Sped representam algum tipo de entrave ou impactam diretamente nos projetos de exploração e produção (E&P) de petróleo e de gás natural?**

Pouco, pois a maioria das empresas já estão acostumadas. Eventualmente, alguma brecha ou lacuna não prevista em lei gera dúvidas. Porém, aqueles que estão acostumados a trabalhar não enfrentam muitas dificuldades. Passam apenas pela burocracia. Todo benefício fiscal deve ser controlado para evitar abusos, em qualquer área.

- 6. Quais melhorias, sugestões e alterações é possível apontar para o regime Repetro-Sped ou para a lista de bens constantes dos Anexos I e II (bens repetráveis), da IN RFB n.º 1.781/2017?**

- 7. Considerando o risco exploratório, o prazo de maturação das jazidas e o volume expressivo de investimentos na indústria do petróleo, qual é a sua opinião sobre uma eventual prorrogação do Repetro-Sped para além de 31 de dezembro de 2040?**

O regime será preservado na reforma tributária, deve ser respeitado o prazo mínimo e, se for necessário, será prorrogado.

- 8. A Reforma Tributária, aprovada no final de 2023, prevê que os regimes especiais e outros tratamentos diferenciados serão extintos até 2032. Nesse sentido, qual sua avaliação sobre o impacto no setor de pesquisa e exploração de petróleo?**

A Reforma Tributária preserva os regimes aduaneiros. Todavia, esqueceu que o Repetro é híbrido. Há entendimento de que a Reforma abrange os regimes que são tributários e aduaneiros. Isso, no entanto, deverá ficar claro.

9. Qual sua visão sobre a transição da matriz energética? Acredita que o petróleo perderá sua hegemonia na matriz energética nos próximos vinte anos?

Acredito que não, sobretudo pelo emprego do petróleo nas diversas áreas. Como remédios, fertilizantes, Apesar do movimento forte na Europa, a transição para uso de carros elétricos levaria mais de cem anos.