



CADERNO OPINIÃO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CENÁRIO PETROLÍFERO BRASILEIRO: O REPETRO E SUAS RECENTES ALTERAÇÕES

AUTORAS

Fernanda Delgado e Mariana Cals

dezembro.2017

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

ESTAGIÁRIA

Larissa Schueler Tavernese

SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

PESQUISADORES

André Lawson Pedral Sampaio
Guilherme Armando de Almeida Pereira
Júlia Febraro França G. da Silva
Larissa de Oliveira Resende
Mariana Weiss de Abreu
Tamar Roitman
Tatiana de Fátima Bruce da Silva

CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell
Magda Chambriard
Milas Evangelista de Souza
Nelson Narciso Filho
Paulo César Fernandes da Cunha



OPINIÃO

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CENÁRIO PETROLÍFERO BRASILEIRO: O REPETRO E SUAS RECENTES ALTERAÇÕES

Fernanda Delgado - Pesquisadora, FGV Energia
Mariana Cals - Consultora

O REPETRO é um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens que se destinam às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural, sem a incidência dos tributos federais – II, IPI, PIS e COFINS, além do adicional de frete para renovação da marinha mercante – AFRMM.

Esse regime faz parte de um conjunto de medidas voltadas para o setor petrolífero, que inclui, ainda, a controversa política de Conteúdo Local. Dentre as razões que levam governantes a estabelecerem políticas direcionadas para um setor específico, como o de óleo e gás, estão as expectativas de promover o desenvolvimento do país, considerando que tais medidas podem proporcionar externalidades positivas não só para a economia, com o aumento da produção nacional e, consequentemente, do PIB, quanto para sociedade, com a geração de emprego e renda, além de ter impactos e diversas outras áreas, incluindo a arrecadação fiscal.

A indústria nacional de óleo e gás é suportada por uma vasta rede de fornecedores de bens, serviços e constru-

ções, de diferentes origens, características e modelos. Essa mesma indústria passa por momentos críticos, que foram resultado, dentre outros fatores, da aceleração de compras de equipamentos em larga escala e de forma descoordenada dos cronogramas dos projetos da Petrobras, do preço deprimido das *commodities* no mercado internacional, assim como uma conjunção econômico-política desfavorável ligada atualmente à companhia protagonista do mercado nacional. Por estas razões, houve uma queda expressiva no nível da atividade de perfuração no Brasil, deixando a indústria para-petrolífera em alerta.

A recente dinâmica da indústria no âmbito internacional, com novos patamares de preços do barril de petróleo, e um novo desenho geopolítico baseado na sobreoferta torna oportuna a discussão, ou rediscussão, do REPETRO como instrumento de política industrial nacional, assim como sua importância nesse novo cenário, e suas recentes alterações. Não se trata de discutir política industrial aqui nesse artigo, mas sim a necessidade de apoio do governo em âmbitos que parecem ser os pontos de fragilidade no que diz respeito à atração de investimentos estrangeiros para o setor.

REPETRO

Por Regimes Aduaneiros Especiais entendem-se mecanismos que não se adequam à regra geral do regime comum de importação e exportação, e que objetivam a entrada ou a saída de mercadorias do território aduaneiro com suspensão ou isenção de tributos. São concedidos para dar maior dinâmica ao comércio exterior local, para atender particularidades do mercado e manter a competitividade comercial do Brasil ao estimular negócios, entre outros benefícios.

O REPETRO, por sua vez, foi criado com o objetivo de incentivar as empresas estrangeiras, prestadoras de serviços e/ou detentoras de áreas de concessão, com autorização para exercer atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo no Brasil, a adquirirem bens, equipamentos, partes e peças com benefícios, utilizando instrumentos legais como exportação ficta¹, admissão temporária² e *drawback suspensão*³. Na verdade, o REPETRO foi o instrumento que estendeu às demais operadoras do mercado, alguns dos benefícios que já existiam para a Petrobras. Previamente à existência do REPETRO, os incentivos aplicavam-se à admissão temporária de equipamentos por fornecedores da Petrobras, tanto no *up* quanto no *downstream*. Com a abertura do mercado de O&G e a criação do REPETRO, não somente empresas estrangeiras, mas todas as operadoras e EPCistas⁴ situadas no Brasil com a finalidade de produção de hidrocarbonetos, passaram a contar com diversos benefícios, ainda que restritos à etapa de produção e pertencentes à uma determinada lista de equipamentos.

O regime especial é aplicável em operações como:

- Exportações (fictas) de embarcações (plataformas, FPSO) destinadas às atividades de pesquisas e lavra do petróleo e gás natural cuja titularidade seja de uma empresa situada no exterior, e cujo o envio físico do bem não se concretiza tendo em vista as operações posteriores.
- Importação temporária das mesmas embarcações (plataformas ou FPSO) pelas operadoras dos consórcios a título de afretamento ou arrendamento.

¹ 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. (<https://becomex.com.br/noticias/2011/11/o-que-e-exportacao-fictaij>)

² Por admissão temporária entende-se a importação de bens que devam permanecer no país durante um prazo fixado. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/regime-de-importacao-comum-para-bagagens-1>

³ Por drawback suspensão entende-se a desoneração de impostos na importação vinculada a um compromisso de exportação. <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/drawback/drawback-suspensao-integrado>

⁴ Engineering, Procurement and Construction. <https://www.epcengineer.com/definition/132/epc-engineering-procurement-construction>

⁵ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3161-2-setembro-1999-344922-publicacaooriginal-1-pe.html>

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9430.htm

- Importação de partes e peças de reposição dos equipamentos e embarcações importados sob o Regime.

- Importação temporária de outras embarcações destinadas ao apoio das atividades relacionadas à pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural.

Instituído pelo Decreto 3.161/99⁵, baseado no Parágrafo único, do artigo 79 da Lei 9.430/96⁶, o REPETRO prevê a suspensão do recolhimento relativo aos impostos federais (PIS, Cofins, IPI e II) nas operações acima detalhadas. Desde a sua criação, o regime vem sofrendo alterações, algumas delas ocorridas recentemente, sendo o objeto de discussão deste artigo.

RECENTES ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

Em agosto de 2017, foram publicadas mudanças tanto no que tange ao REPETRO quanto no que se refere à carga tributária relativa aos produtos importados ou nacionais contratados com a finalidade de integrar atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, sejam eles bens “repetráveis” ou não.

Tendo em vista a movimentação do mercado de O&G brasileiro e a abertura de novos *rounds* licitatórios para a atividade, pairava uma dúvida quanto à continuidade da vigência do REPETRO, o que, de certa forma, trazia insegurança aos *players* do mercado, já que a prerrogativa de existência deste regime viabiliza as operações do setor.

Como forma de tranquilizar os agentes do mercado e estimular os investimentos estrangeiros, foi publicado o Decreto 9.128/17, que estendeu o benefício do REPETRO até 2040 e ainda ampliou sua abrangência,

incluindo a importação de ferramentas utilizadas na manutenção destes bens.

No mesmo dia, foi publicada, também, a MP795/17, a com a intenção de aumentar a atratividade do país no momento atual e, de certa forma, equiparar benefícios concedidos às importações em detrimento da produção nacional. A MP instituiu as seguintes medidas:

- São passíveis de redução de carga tributária não apenas os bens listados como “repetráveis”, mas todos aqueles destinados a integrar as atividades vinculadas à E&P e listados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;

- Ficam suspensos, de igual forma, os impostos federais incidentes sobre as importações ou aquisições no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem a serem utilizados no processo produtivo de produto final destinado às atividades de E&P;

- Assim como a suspensão destes tributos nos bens importados ou não, adquiridos por fabricantes-intermediários para a industrialização de produto intermediário a ser diretamente fornecido a empresas que os utilizem no processo produtivo das atividades mencionadas.

Pode-se dizer que a atividade petrolífera é favorecida por diversos tipos de incentivos, esse sendo apenas mais um. No entanto, em função de um estudo divulgado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, tal MP ficou conhecida como “MP do trilhão”. Tal estudo técnico foi publicado em outubro de 2017 e explicita que “nos vários campos do pré-sal, a redução de receita tributária de IRPJ¹⁰ e CSLL¹¹ poderia ser superior a R\$ 1 trilhão”, o que gerou estra-

⁷ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9128-17-agosto-2017-785338-publicacaooriginal-153583-pe.html>

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv795.htm

⁹ https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwj774GH-frXAhVGxpAKHfnmAv0QFgg5MAM&url=http%3A%2F%2Fbd.camara.gov.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F34799%2Favaliacao_estudo_souza_mattos.pdf&usg=AOvVaw01jQ30GLIJEKY62wD3qPK8

¹⁰ Imposto de Renda Pessoa Jurídica

¹¹ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

nhamento e comoção no mercado. Em contrapartida, uma nota técnica do Ministério da Fazenda, publicada em novembro de 2017, expõe equívocos cometidos pelo estudo da Consultoria Legislativa¹².

Segundo a revista Brasil Energia (2017)¹³, depois de três sessões na Câmara dos Deputados e uma no Senado Federal, esta MP 795/2017 foi formalmente aprovada em 13 de dezembro, dependendo agora apenas da sanção do presidente Michel Temer. De acordo com o MME o resultado demonstra o compromisso do país com novos investimentos. Desta forma, em muitos segmentos e representantes do setor, a aprovação dessa MP foi vista como um passo positivo e muito importante para a retomada dos investimentos.

Apesar de uma maior abrangência que a MP795/17 traz, há pontos que desagradam parte da cadeia produtiva. A diminuição da parcela relativa ao afretamento ou aluguel de embarcações com relação à redução a zero por cento da alíquota do imposto de renda é uma das críticas por parte da indústria para-petroleira. Outra crítica com relação à medida provisória é que a inserção de um novo regime tributário para bens cuja permanência será definitiva no país não deveria acarretar em restrições impostas aos bens que se sujeitam à modalidade de importação temporária, que já são contemplados pelas determinações anteriores. A criação de uma lista para classificação dos bens pode gerar muitos problemas, uma vez que atualizações são constantemente necessárias, já que a inovação é constante no setor.

O regimento vigente também não tem especificações sobre acidentes que acarretem perda de bens quando da perfuração de um poço. Portanto, em casos desses acidentes os bens perdidos se tornam inelegíveis à renúncia fiscal.

REGIMES ESPECIAIS "COMPLEMENTARES" AO REPETRO

Tendo em vista o Regime Especial do REPETRO e suas limitações às operações e bens já mencionados, para que houvesse uma redução fiscal efetiva em toda a cadeia de produção, gerando um amplo benefício para o setor e amplificando a atratividade do país, deu-se a necessidade de estender os benefícios para a redução de carga tributária nas operações de compra de peças destinadas à composição e construção dos bens "repetráveis".

Nesse sentido, foram criados regimes especiais como: Entrepósito - Plataforma Portuária Industrial, Entrepósito para construção e transformação de plataformas de petróleo e seus módulos, Depósito Alfandegado Certificado (DAC) e Admissão Temporária para Aperfeiçoamento Ativo.

Todos estes regimes relacionavam-se, de alguma forma, à redução da carga tributária nas importações realizadas para a construção dos bens passíveis de concessão do REPETRO.

Não obstante a intenção de elevação da balança comercial brasileira por meio de estímulo a estas importações, esta política induziu em perda de competitividade dos mesmos produtos no mercado nacional, gerando um questionamento quanto à função nada protecionista da legislação e que, de certa forma, não contribuía com o estímulo à produção nacional.

Adicionalmente, com a Publicação da IN 1742/17¹⁴, o REPETRO-Sped¹⁵ foi criado como sendo um novo e ampliado REPETRO, o qual se subdivide em três modalidades:

1) Importação de bens para a permanência definitiva no País com suspensão de pagamentos de tributos federais incidentes na importação.

¹² Entre os equívocos apontados estão a realização de cálculos utilizando uma hipótese conservadora de 50% de excedente oferecido à União (presenciamos percentuais de cerca de 80% nos últimos leilões para algumas áreas), percebe-se que há, de fato, um aumento na arrecadação governamental. Tais erros foram cometidos porque, além de uma interpretação incorreta do teor da medida, houve uma negligência com o fato de que a maior competitividade nos leilões representa um ganho para os cofres públicos. Portanto, levando em consideração esses fatores, percebe-se que o que era tratado como um decréscimo na arrecadação governamental, tem potencial para, de fato, representar um aumento na mesma.

¹³ <http://brasilenergiaog.editorabrasilenergia.com/daily/bog-online/ep/2017/12/dois-dias-de-expirar-repetro-e-aprovado-477032.html>

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1742-17.htm

¹⁵ Sped é o sistema do governo que controla a contabilidade, apuração de imposto entre outras informações

2) Admissão temporária para a utilização econômica do bem, com dispensa do pagamento de tributos federais de forma proporcional ao tempo de permanência em território aduaneiro.

3) Admissão temporária, para a utilização econômica do bem com pagamento dos tributos federais de forma proporcional à permanência em território aduaneiro.

Entre as diferenças que vieram com o REPETRO-Sped, pode-se citar algumas como:

- A possibilidade de inclusão, dentro do regime, de bens acessórios (aparelhos e outras partes e peças) a serem diretamente incorporados aos bens principais listados. Também estão autorizados a beneficiar-se do regime aquelas ferramentas utilizadas diretamente na manutenção dos bens listados no anexo I e II da IN RFB 1.743/17¹⁶, assim como as embarcações de apoio em cabotagem. É importante destacar que, para os bens acessórios listados no anexo II, somente são admitidos sob o regime aqueles com valores superiores à R\$ 25.000,00.

- Substituição dos controles usados no REPETRO para adoção do Sped, no que se refere aos controles contábeis

- Existem algumas vedações a determinados itens, como tubos rígidos, entre outros.

Além de toda a complexidade em torno do REPETRO, um fator agravante para a discussão é a falta de resultados consolidados para a avaliação do regime. A avaliação do sucesso ou fracasso da medida esbarra na falta de informações e de transparência, fazendo com que o debate careça de dados concretos que poderiam ser discutidos e analisados.

Muitos defendem que, sem o regime, a produção de petróleo no Brasil poderia ser inviabilizada, outros tan-

tos afirmam que o regime é incompleto já que contempla apenas os primeiros elos do sistema produtivo. A discussão sobre a necessidade de extensão e de ampliação do REPETRO para outros elos divide opiniões.

A Legislação Estadual do Rio de Janeiro em relação ao ICMS não acompanha tendência Federal

Apesar da existência de jurisprudência que já contesta a incidência do ICMS nas operações de admissão temporária vinculadas ao REPETRO, na contramão da atuação legislativa federal, o Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Legislativo nº 2 de 14/12/2016¹⁷, que suspendeu a isenção e a redução da base de cálculo do ICMS concedida pelo Decreto 41.142/2008¹⁸, para os bens importados sob o Regime do REPETRO.

Outro ponto importante para a suspensão de tais benefícios no Estado, se deu em função do parecer resultante da Comissão Parlamentar de inquérito (CPI) instaurada pela Resolução 2/2015, com o objetivo de investigar possíveis perdas econômicas, financeiras e sociais sofridas pelo Estado do Rio de Janeiro nos últimos 10 anos por influência da gestão precária da Petrobras.

Portanto, no que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, atualmente, os benefícios pertinentes ao REPETRO somente desoneram os bens quanto à carga tributária dos tributos federais (PIS, COFINS, IPI, II).

Não obstante esta posição do Estado, é importante destacar, que já existe jurisprudência no sentido de que as operações de admissão temporária relativas ao REPETRO, devem ser desoneradas também do ICMS, dado a que não há transferência de titularidade dos bens.

Portanto, no Rio de Janeiro, para que o contribuinte possa ser beneficiado desta desoneração, faz-se necessário o ingresso de ação judicial contestando a le-

¹⁶ <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=86523>

¹⁷ <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=334294>

¹⁸ http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=12435932565104372&datasource=UCMServer%23dDocName%3A224026&_adf.ctrl-state=19v5kj2rp4_9

gislação tributária do Estado.

Nesse cenário, caso o contribuinte realize alguma importação sob o REPETRO, e não recolha o tributo Estadual, sem ação judicial que suporte esta operação, correrá o risco de vir a ser autuado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas como o REPETRO trouxeram resultados importantes para o Brasil, desde a sua implementação. De acordo com FIESP (2017) e com o Valor Econômico (2017), observando o resultado de um conjunto de setores claramente identificados como fornecedores de bens para a indústria de óleo e gás, verifica-se que, de 1999 a 2016:

- O número de trabalhadores passou de 42,3 mil para 108,6 mil (crescimento de 156,6%).
- O valor bruto da produção industrial passou de R\$ 22,6 bilhões em 1999 (a preços de 2015) para R\$ 63,3 bilhões, crescimento real de 180,8%.
- Desenvolvimento de vários fornecedores nacionais para fabricação e integração de módulos.
- Implantação de capacidade de dique seco em várias regiões do Brasil.
- Implantação de capacidade de manufatura e P&D das grandes empresas globais de equipamentos *subsea*.

É inegável que a atual instabilidade política e econômica do Brasil é um fator desfavorável para os investidores estrangeiros e que mudanças nas regras podem contribuir para aumentar a percepção de risco, mas os *players* da indústria no Brasil também clamam por maior flexibilidade.

Adicionalmente, ganhos de escala no longo prazo implicam em criar capacidade competitiva para a exportação e como foi observado ao longo do desenvolvimento do setor, diversos tipos de bens (como cascos, módulos,

árvores de natal, entre outros) mostraram restrições de oferta (vale destacar que não é de fácil acompanhamento que uma indústria passe de USD 40B de investimentos anuais (2006) para USD 45B (2013), sem adequado acompanhamento ou nenhuma externalidade por parte da economia onde ela se encontra inserida).

A congregação de toda essa discussão coaduna em um objetivo: alavancar o desenvolvimento da indústria nacional, otimizando os ganhos com as externalidades advindas do setor de óleo e gás, e avaliar a efetividade que um programa como o REPETRO significa medir o impacto dessas externalidades no desenvolvimento econômico e social.

Com base no exposto, observa-se uma forte atuação do governo federal na atração de novos investimentos ligados à área de exploração e produção de Petróleo. Além dos benefícios fiscais vinculados ao REPETRO e outros Regimes/ Programas que beneficiam o setor, ressalta-se a redução dos índices requeridos para Conteúdo Local, assim como a redução da obrigatoriedade de participação da Petrobras nos blocos exploratórios. Tudo isso, além da qualidade das áreas ofertadas, vem contribuindo para o alcance do sucesso previsto nas próximas rodadas a serem realizadas em 2018 e 2019.

Entretanto, como todo instrumento de política industrial, o REPETRO deveria considerar *sunset clauses*¹⁹ bem definidas, de modo que os benefícios advindos dessas políticas tenham prazo para expirar. No setor de óleo e gás esses objetivos devem versar, principalmente sobre reduzir custos de extração, aumento de fator de recuperação e a internacionalização, tanto da produção quanto da cadeia de fornecedores. Adicionalmente, qualquer política industrial deve ter um processo de monitoramento estratégico, com mecanismos de medida que representem uma avaliação permanente do ambiente de negócios e da implementação da política, permitindo que ajustes no direcionamento sejam realizados de forma mais ágil e eficaz.

¹⁹ As *sunset clauses*, também chamada de provisão temporária, é uma disposição legal que prevê a rescisão automática de um programa, agência ou lei do governo em uma determinada data. Foram cláusulas amplamente promovidas nos Estados Unidos na década de 1970 como medidas de reforma para eliminar burocracias governamentais inchadas e insensíveis. Alguns teóricos políticos apresentaram as leis de caducidade como forma de diminuir o poder dos grupos de interesse sobre os programas governamentais e promover uma supervisão legislativa mais ativa (fonte: <https://www.britannica.com/topic/sunset-law>).



Fernanda Delgado. Pesquisadora na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético (engenharia), dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval, no Mestrado de Oficiais da Marinha do Brasil. Experiência profissional em empresas relevantes, no Brasil e no exterior, como Petrobras, Deloitte, Vale SA, Vale Óleo e Gás, Universidade Gama Filho e Agência Marítima Dickinson. Experiente na concepção e construção de planos de negócios para empresas de óleo e gás, estudos de viabilidade financeira de projetos e avaliação de empresas. Longa experiência em planejamento estratégico, fusões e aquisições, análise de negócios, avaliação econômico-financeira e inteligência competitiva.



Mariana Cals. Iniciou sua carreira em 1998 na PwC, no Rio de Janeiro, como trainee. Possui mais de 15 anos de experiência no ramo de Consultoria Tributária tendo atuado em cargos de gerência e direção. Possui vasta experiência no atendimento a clientes; liderança em equipes de consultoria e auditoria fiscal em operações nacionais e internacionais de empresas de grande porte; desenvolvimento de planejamento fiscal relacionados a tributos indiretos; Due Diligences; e revisão de obrigações acessórias relacionadas a tributos indiretos. Mestrada em tributação pela CEF (Centro de Estudios Financieros – Matrid , Espanha) , Doutoranda em Direito Internacional Privado - "influencia de la Globalizacion, la Integracion de Mercados y las Nuevas Tecnologias en las Instituciones y en la Unificacion del Derecho", pela Universidade de Burgos - Espanha

Veja a publicação completa no nosso site: fgvenergia.fgv.br

Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.



fgv.br/energia

