

EMENDA Nº , DE 2018
(à Medida Provisória nº 838, de 2018)

Acrescente-se o seguinte arts. 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14 à Medida Provisória nº 838, de 2018, renumerando-se os demais dispositivos:

“Art. 7º A subvenção econômica de que trata o caput do art. 1º será aplicada na comercialização da gasolina e GLP, de acordo com diretrizes de política de preços a serem aplicadas pela Petrobras que deverá ser fixada periodicamente e ter como base as cotações médias do mercado internacional, os custos internos de produção e o objetivo de redução da volatilidade.

Parágrafo único. Os recursos da subvenção econômica de que trata o caput serão oriundos do disposto nos arts. 11, 12 e 14.

Art. 8º A política de formação de preços aplicada pela Petrobras para gasolina, diesel e GLP deverá atender aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II – proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

III – contribuir para a redução da vulnerabilidade externa da economia, mediante o estímulo à produção nacional e à autossuficiência;

IV – reduzir a volatilidade dos preços internos;

V- promover a modicidade de preços;

VI- permitir a previsibilidade dos custos e o planejamento econômico das empresas;

VII- promover a eficiência geral da economia brasileira;

VIII- contribuir para o fortalecimento da cadeia interna de produção no setor de petróleo e gás; e

IX- garantir o abastecimento interno.

Art. 9º Poderão ser definidas bandas, médias móveis, frequência máxima de reajustes e adotadas outras medidas necessárias para alcançar os objetivos dispostos no art. 2º.

Art. 10. A Petrobras divulgará informações detalhadas sobre a composição dos preços de realização da gasolina, diesel e GLP.

Parágrafo único. A empresa publicará relatórios semestrais sobre a composição dos preços aplicados ao longo do período e a previsão para o semestre seguinte.

Art. 11. Dê-se ao inciso I, do art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, a seguinte redação:

“Art. 3º
I - 20% (vinte por cento), no período compreendido entre 1º de setembro de 2015 e 31 de agosto de 2018, e 25% (vinte e cinco por cento) a partir de 1º de setembro de 2018, no caso das pessoas jurídicas de seguros privados, das de capitalização e das referidas nos incisos I a VII e X do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001;” (NR)

Art. 12. Acrescente-se o seguinte inciso II, ao art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, renumerando-se os demais:

“Art. 3º

II – 18% (dezoito por cento), no caso das pessoas jurídicas que exercem atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural, definidas no art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;” (NR)

Art. 13. Acrescente-se o seguinte parágrafo único ao art. 11, da Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010:

“Art. 11.

Parágrafo único. Os editais de licitação deverão prever percentual mínimo de petróleo a ser destinado ao refino no país, observada a demanda nacional e a capacidade produtiva interna.” (NR)

Art. 14. Revoga-se o art. 1º da Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 177, estabelece que a lavra e o refino são monopólios da União, que, por sua vez, pode contratar essas atividades com empresas estatais ou privadas.

“Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

(...)

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

(...)"

Ademais, o abastecimento nacional de combustíveis é considerado atividade de utilidade pública, nos termos da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999:

“Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:

I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados; (...)"

Nesse sentido, a produção e o refino de petróleo não podem ser tratados exclusivamente sob a ótica de mercado, focando-se apenas no lucro empresarial. Sobretudo diante das descobertas da província do pré-sal, o Brasil tem uma oportunidade histórica de se tornar autossuficiente em petróleo e em seus derivados.

No entanto, nos últimos anos, o Brasil tem se tornado exportador de óleo cru e aumentado a importação de derivados. Em 2005, o Brasil importou 5

milhões de barris de óleo diesel, sendo que, em 2017, a importação desse derivado ultrapassou 80 milhões de barris. Neste último ano, houve crescimento de 63,7% em relação a 2016.

Apenas em 2017, subiu mais de 50% a importação de gasolina em relação ao ano anterior (barris de petróleo equivalente). Também grande foi o aumento das importações de gás de cozinha, o chamado gás liquefeito de petróleo (GLP), cujas importações passaram de cerca de 5 milhões de barris em 2005 para mais de 20 milhões em 2017.

A razão de tais aumentos de importação é a política de preços da Petrobras, que tem como base o preço de paridade de importação, formado pelas cotações internacionais dos produtos, mais os custos que importadores teriam, como transporte e taxas portuárias, por exemplo. Além disso, o preço considera uma margem que cobre os riscos (como volatilidade do câmbio e dos preços).

O alto preço de realização nas refinarias do Brasil decorre do fato de a política de preços da Petrobrás acrescentar ao preço internacional um custo de transporte, de taxas portuárias e de margem de riscos. Assim, o preço da estatal é mais alto que o preço no mercado internacional. Em 2017, o preço do diesel chegou a estar 56% mais caro do que o preço internacional.

Além disso, a política repassa ao consumidor a volatilidade tanto dos preços no mercado internacional quanto do câmbio. No limite, o repasse é diário, sendo que, desde o início da política, já se verificaram duzentos e trinta reajustes no diesel, por exemplo.

A presente emenda tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para a política de reajuste de preços da Petrobras nas refinarias, especialmente para gasolina, diesel e GLP. Estabelece-se que a política de formação dos preços de realização da Petrobras deve ter como parâmetro as cotações do mercado internacional e a redução da volatilidade econômica. A redução da volatilidade pode ocorrer por diversos métodos, como bandas ou médias móveis, prevendo-se períodos de amortecimento. Dessa maneira, a política de reajuste atende às necessidades financeiras da Petrobras, uma vez que os preços acompanham a cotação internacional, mas também visa ao interesse nacional e da população, reduzindo-se a volatilidade e estabelecendo-se períodos mais longos para o repasse das variações.

Outro aspecto central é a necessidade de que os editais da ANP sobre as rodadas de licitação do pré-sal, nos termos do art. 11, inciso II, da Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, prevejam percentual mínimo de petróleo a ser destinado ao refino no país, observada a necessidade de abastecimento nacional e a utilização da capacidade produtiva interna.

Se os contratos assinados com as empresas petrolíferas estabelecessem esse tipo de exigência, não estaríamos vivendo a dramática crise de abastecimento que ora assola o País. Nesse sentido, é fundamental que o petróleo extraído do pré-sal seja utilizado para aumentar a capacidade de refino no país. Vale lembrar que aumentou a importação de derivados entre 2015 e 2017, bem como foi ampliada a capacidade ociosa das refinarias brasileiras, atingindo 25%.

A proposta estabelece que a Petrobras divulgará regularmente em sítio eletrônico o detalhamento da formação de preço de realização nas refinarias dos combustíveis citados no presente projeto, especificando seus componentes. Dessa forma, garante-se transparência das decisões da empresa para a população, inclusive em linha com o que dispõe o art. 6º da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

Em 27 de maio de 2018, o governo apresentou proposta de redução de impostos e subvenção do diesel, válida apenas para o exercício de 2018. Nesse sentido, a proposta se circunscreve ao presente exercício para efeito de preço do diesel e mantém inalterada a política de reajustes para gasolina e gás natural, prejudicando, sobretudo, a população mais pobre. Em relação ao preço do gás, em 2017, segundo o IBGE, mais 1,2 milhão de domicílios voltaram a cozinhar com fogão a lenha, diante de aumentos do gás nas refinarias de quase 70%, apenas em 2017.

Portanto, a solução apresentada pelo governo preserva a política de reajustes de Petrobras, que é a grande causa da crise vivida pelos brasileiros. A proposta aqui expressa é mais efetiva e justa, pois altera a política de reajustes quase diários e reduz a volatilidade de preços para a população, sem deixar de observar a necessidade de os preços acompanharem a cotação internacional. Além disso, consolidando-se nova política de reajustes, ficarão dispensadas subvenções que, no caso do diesel, custarão quase R\$ 10 bilhões ao contribuinte brasileiro em 2018, exigindo, ademais, novos cortes de recursos orçamentários

que afetarão ainda mais políticas sociais e investimentos públicos, despesas centrais para o país enfrentar a atual crise econômica.

Tendo em vista que a subvenção ao diesel foi prevista no texto original da Medida Provisória, a presente emenda tem por objetivo criar fontes de receita para a sua implementação, de modo que os mais pobres não sejam afetados pelas reduções orçamentárias. Para tanto, revoga o art. 1º da Lei 13.586, de 28 de dezembro de 2017. A referida lei revogou o art. 12 do Decreto-Lei nº 62, de 1966, que permitia à Petrobras deduzir, para efeito de determinação do lucro sujeito à tributação, as importâncias aplicadas em cada exercício na prospecção e extração do petróleo cru. O caput do art. 1º da Lei 13.586, de 2017, com algumas alterações em relação ao art. 12 do Decreto-Lei 62, de 1966, estendeu a todas as empresas petrolíferas a possibilidade que antes era restrita à Petrobras.

O dispositivo determina que, para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), poderão ser integralmente deduzidas as importâncias aplicadas, em cada período de apuração, nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural, definidas no art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, observado o disposto no § 1º do referido artigo.

Os §§ 1º ao 6º da Lei nº 13.586, de 2017 se referem às atividades de desenvolvimento da produção. Os §§ 1º ao 4º tratam da despesa de exaustão decorrente de ativo formado mediante gastos aplicados em desenvolvimento para viabilizar a produção de campo de petróleo ou de gás natural, que é dedutível na apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL. A lei autoriza a exaustão acelerada dos ativos, calculada por meio da aplicação da taxa de exaustão, determinada pelo método das unidades produzidas, multiplicada por 2,5, sendo que a quota dessa exaustão acelerada será excluída do lucro líquido.

Já os §§ 5º e 6º asseguram ao contribuinte o direito de computar a quota efetivamente adequada às condições de depreciação das suas máquinas, equipamentos e instrumentos facilitadores aplicados nas atividades de desenvolvimento da produção, desde que comprove a adequação.

O principal problema do art. 1º da lei 13.586 é que sua redação é extremamente aberta, permitindo dedução integral das importâncias aplicadas, em cada período de apuração, nas atividades de exploração e de produção de

jazidas de petróleo e de gás natural. Dessa maneira, as empresas contarão com grande margem de interpretação acerca do que poderão deduzir, para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL.

Em particular, no caso do regime de partilha, corre-se o risco de haver diferenças entre o que é dedutível como custo em óleo (art. 2º da Lei 12.351) e o que é dedutível para efeito de determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL (art. 1º da Lei 13.586, de 2017), inclusive em relação aos períodos de dedução. Pela ausência de uniformidade entre as duas leis, é possível que haja duplicidade de deduções.

A título de ilustração, royalties, e bônus de assinatura não são dedutíveis pelo art. 42 da Lei 12.351. Contudo, diante da redação do art. 1º da Lei 13.586, é possível interpretar que ambos configuram importâncias aplicadas nas atividades de exploração e produção. Por exemplo, o leilão dos excedentes da cessão onerosa pode render R\$ 80 bilhões de bônus de assinatura. Caso haja deduções com base no art. 1º da Lei 13.586, a União deixaria de arrecadar R\$ 27 bilhões (o equivalente a 34%, referentes a IR e CSLL) apenas no ato de assinatura dos contratos referentes ao leilão.

Vale citar mais um exemplo. Com relação à formação de ativos imobilizados, a redação dos parágrafos 1º ao 6º da Lei 13.586 permite diferentes interpretações. O custo de afretamento é dedutível no período em que ocorrido, mas ele também gera um ativo imobilizado que poderá, posteriormente, ser baixado desse ativo ou convertido em um poço produtor ou injetor a ser exaurido, levando à duplicidade de dedução.

Portanto, combinando-se os riscos de duplicação de dedução e de dedução de despesas que não integram o custo em óleo, é possível que haja grande redução da arrecadação de IR e CSLL. Considerando apenas os royalties, sua alíquota é de 15% do valor da produção no regime de partilha. Se a província do pré-sal produzir 100 bilhões de barris de petróleo sob a partilha, os royalties equivalerão a 15 bilhões de barris. Considerando-se o valor do barril de US\$ 65, os royalties renderiam US\$ 975 bilhões.

A renúncia fiscal seria de 34% sobre esse valor (IRPJ + CSLL), representando US\$ 331 bilhões. A uma taxa de câmbio 3,46 R\$/US\$, a renúncia seria superior a R\$ 1 trilhão, apenas para os royalties. Como estados e municípios ficam com 46% do IR, o impacto para eles é de R\$ 338 bilhões. Em

última análise, a alíquota efetiva de royalties seria de 9,9%, causando prejuízos bilionários à União, aos estados e aos municípios.

É preciso adotar o princípio da uniformidade na tributação das atividades de petróleo e gás, de maneira que o custo em óleo seja o parâmetro para custo e despesas dedutíveis em termos de IRPJ e CSLL. Ainda que a RFB afirme que não permitirá deduções adicionais ou dupla dedução, as petroleiras poderão acionar o CARF e o Poder Judiciário, com grande risco de perda de receitas para a União, impactando áreas como saúde e educação. Portanto, a posição mais recomendável, em linha com o interesse público, é a revogação do art. 1º da 13.586, de 2017.

Segundo informações contidas na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 795, de 15 de agosto de 2017, que deu origem à referida lei, o art. 1º envolve renúncias da ordem de R\$ 5,4 bilhões apenas em 2018. Todavia, conforme já exposto, em função das diferenças entre os itens dedutíveis na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e na Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, pode haver grande perda de arrecadação de IRPJ e CSLL. Só para royalties, a perda superaria R\$ 1 trilhão.

Ademais, a proposição garante receitas à União na ordem de R\$ 1 bilhão ainda no ano de 2018 e R\$ 5 bilhões para 2019, considerando o aumento de alíquota da CSLL das instituições financeiras para 25% em setembro de 2018.

E, ainda, quanto ao estabelecimento de alíquota de 18% às pessoas jurídicas que exercem atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural, definidas no art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estima-se o impacto anual de R\$ 19 bilhões, havendo efeito positivo colhido ainda em 2018.

Esta estimativa considera o preço do barril de petróleo de US\$ 65,00, bem como a estimativa de 100 bilhões de barris extraídos do pré-sal, câmbio de 3,2 R\$/dólar, e 50% em média de excedente em óleo apropriado pelas contratadas.

Registra-se que, por força do art. 195, § 6º da Constituição, a norma proposta se submete ao princípio da anterioridade mitigada, ou seja, só pode ser aplicada após noventa dias da data da publicação da lei.

O conjunto de propostas contidas na emenda, em relação às fontes de receita adicional, garante que os contribuintes com maior capacidade de

pagamento arquem com os custos da subvenção ao diesel. Estes não podem recair sobre a população e, especialmente, sobre os mais pobres, sob a forma de contingenciamentos e cortes orçamentários que afetam ainda mais políticas sociais e investimentos, tal como disposto na Medida Provisória nº 839, de 2019. A referida Medida Provisória criou o crédito orçamentário para a subvenção ao diesel e retirou recursos, entre outras, de áreas como educação, saúde pública, reforma agrária, combate à seca, políticas para mulheres e investimentos, afetando serviços públicos e agravando as desigualdades sociais e o desemprego.

Por essas razões, peço apoio aos eminentes pares para a aprovação da presente proposta.

Sala da Comissão,

**Senadora VANESSA GRAZZIOTIN
PCDOB-AM**