

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 3557, de 2020, do Senador Rogério Carvalho, que *altera a Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, para dar diferente tratamento fiscal às atividades de exploração e produção de petróleo ou gás natural*; e o Projeto de Lei nº 1115, de 2021, da Senadora Zenaide Maia, que *revoga a suspensão e os benefícios fiscais previstos na Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, estabelecidos em favor das empresas petrolíferas*.

Relator: Senador **LAÉRCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vêm para análise desta Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei (PL) nº 3557, de 2020, de autoria do Senador Rogério Carvalho, que *“altera a Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, para dar diferente tratamento fiscal às atividades de exploração e produção de petróleo ou gás natural”*, e o PL nº 1115, de 2021, de autoria da Senadora Zenaide Maia, que *“revoga a suspensão e os benefícios fiscais previstos na Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, estabelecidos em favor das empresas petrolíferas”*, que tramitam em conjunto no Senado Federal.

O PL nº 3557, de 2020, é composto por cinco artigos.

O art. 1º indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, qual seja, alterar a Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, de modo a *“dar diferente tratamento aos incentivos fiscais para as atividades de exploração de blocos e de desenvolvimento da produção de campos de petróleo ou de gás natural”*.



O art. 2º do PL revoga o art. 1º da Lei nº 13.586, de 2017, o qual estabeleceu a dedução, em cada período de apuração, de valores aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural para efeitos da determinação do lucro real (para pagamento de Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ) e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O parágrafo único modula os efeitos do *caput*, dispondo que os efeitos da revogação não alcançam ativos formados entre 28 de dezembro de 2017, data da Lei nº 13.586, de 2017, e a data da publicação da futura Lei oriunda do PL nº 3557, de 2020.

O art. 3º altera a redação do *caput* do art. 6º da Lei nº 13.586, de 2017, visando a suspensão do pagamento de tributos federais na aquisição no mercado interno de produtos industrializados utilizados integralmente no processo produtivo de produto final destinado às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

O art. 4º altera a redação do *caput* do art. 7º da Lei nº 13.586, de 2017, para reduzir, de 31 de dezembro de 2040 para 31 de dezembro de 2025, o prazo para aplicação das suspensões de tributos previstas nos art. 5º e 6º dessa mesma Lei.

Por fim, o art. 5º, a cláusula de vigência, estabelece que a lei passa a vigorar na data de sua publicação, mas produzirá efeitos: (i) após decorridos noventa dias de sua publicação para o caso do art. 3º; e (ii) a partir do 1º dia do ano seguinte ao de sua publicação para o art. 2º.

Na Justificação, o autor do PL nº 3557, de 2020, informa que a produção nacional de petróleo e gás natural é caracterizada pela baixa participação do Estado Brasileiro na renda petrolífera, fato agravado pela Lei nº 13.586, de 2017, que estendeu benefícios fiscais, antes exclusivos da Petrobras, para todas as empresas petrolíferas. Argumenta ainda que a redução de arrecadação ocasionada pelas deduções permitidas pela Lei nº 13.586, de 2017, pode significar uma renúncia fiscal superior a R\$ 1 trilhão em termos de IRPJ e CSLL, com graves consequências para os entes federativos, especialmente Estados e Municípios. Assim, o autor apresentou esse PL no intuito de reverter esse cenário e, também, harmonizar os benefícios fiscais concedidos à importação e à produção nacional de produtos industrializados destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.



Já o PL nº 1115, de 2021, é composto por três artigos.

O art. 1º indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, qual seja, revogar os benefícios fiscais estabelecidos em favor das empresas petrolíferas pela Lei nº 13.586, de 2017.

O art. 2º revoga o §§ 2º, 3º e 4º do art. 1º da Lei nº 13.586, de 2017, bem como os seus arts. 5º, 6º e 7º. Os §§ 2º, 3º e 4º do art. 1º da Lei nº 13.586, de 2017, estabelecem a forma de consideração da despesa de exaustão acelerada de ativos para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL de empresas petrolíferas. E os arts. 5º, 6º e 7º dessa mesma Lei instituíram regimes tributários especiais que integram o chamado Repetro-Sped. O art. 5º trata de regime tributário especial de importação definitiva com suspensão do pagamento dos seguintes tributos: Imposto sobre Importação (I.I); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços (PIS/Pasep-Importação); e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação). O art. 6º trata de regime tributário especial de industrialização (chamado Repetro-Industrialização) com suspensão do pagamento dos seguintes tributos: I.I; IPI; Contribuição PIS/Pasep-Importação; Cofins-Importação; Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Já o art. 7º limitou a vigência das suspensões tributárias de que tratam os arts. 5º e 6º aos fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2040.

Por fim, o art. 3º do PL nº 1115, de 2021, a cláusula de vigência, estabelece que a lei passa a vigorar após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

Na Justificação, a autora do PL nº 1115, de 2021, argumenta que não haveria motivos para concessão de tantos benefícios fiscais para o setor de exploração e produção de petróleo e gás, pois a atividade já atrai investimentos e o Brasil enfrenta uma grave crise fiscal. Assim, a autora apresentou esse PL no intuito de revogar a suspensão da cobrança de tributos e dos benefícios fiscais previstos na Lei nº 13.586, de 2017, estabelecidos em favor das empresas petrolíferas.



Ambas as matérias foram encaminhadas à CI e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), nesta última, para apreciação em decisão terminativa. Também houve determinação de tramitação conjunta dos PLs, por tratarem de temas correlatos, nos termos do artigo 48, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), e em atendimento ao Requerimento nº 501, de 2023, do Senador Ciro Nogueira.

Até o momento, não foram apresentadas emendas aos projetos na CI.

II – ANÁLISE

Segundo o art. 104 do RISF, compete à CI opinar sobre questões relacionadas a *transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes e outros assuntos correlatos*. Portanto, há pertinência do objeto das proposições aos temas de competência desta Comissão. Isso posto, passamos à análise de mérito dos PLs, deixando a análise de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa à CAE, que os analisará em decisão terminativa.

Quanto ao mérito dos PLs nº 3557, de 2020, e nº 1115, de 2021, avaliamos ambos como prejudiciais à segurança jurídica e ao adequado desenvolvimento do setor de óleo e gás, além de extemporâneos, tendo em vista a iminente aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, que trata da Reforma Tributária.

Ambos os PLs buscam revogar benefícios tributários dos quais gozam as empresas que atuam na exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (E&P). A consideração em conjunto dessas proposições resultaria na revogação dos arts. 1º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 13.586, de 2017.

Por se tratar de uma Lei publicada em dezembro de 2017, ou seja, vigente há quase 6 anos, vultosos investimentos foram realizados sob a perspectiva dos benefícios tarifários por ela concedidos e confiando na estabilidade das regras tributárias do País. Esses investimentos caracterizam-se pelo longo prazo de maturação. Assim, a extinção abrupta de tais benefícios poderá impactar economicamente os empreendimentos existentes e os



investimentos já iniciados no setor, fomentar a judicialização da questão e reduzir a atratividade do Brasil para novos investimentos.

Relembra-se que a Medida Provisória (MPV) nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023, que instituiu, até 30 de junho de 2023, em 9,2% a alíquota do imposto de exportação incidente sobre as exportações de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, foi muito criticada e gerou judicializações no setor. Foi apresentado, inclusive, o Projeto de Decreto Legislativo nº 205, de 2023, de autoria do Senador Carlos Portinho, com o objetivo de restituir aos contribuintes os eventuais valores pagos à União referentes ao imposto criado pela MPV 1163, mas que restou prejudicado em razão do transcurso do prazo de que trata o § 11 do art. 62 da Constituição Federal (CF).

Especificamente em relação ao PL nº 3557, de 2020, ressalta-se que o art. 3º possui redação que não levará ao fim pretendido pelo seu autor. Como justificativa para a alteração proposta, o autor informa que o art. 5º suspende o pagamento de tributos federais para bens importados cuja permanência no País seja definitiva e destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural. Acrescenta que o art. 6º, por outro lado, não dá tal incentivo à produção desses bens no Brasil, pois suspende o pagamento de tributos federais apenas para matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem utilizados integralmente no processo produtivo de produto final.

A alteração legal sugerida pelo autor, no entanto, suspende o pagamento de tributos federais na importação e na aquisição no mercado interno de produtos industrializados utilizados integralmente no processo produtivo de produto final, e não na aquisição do próprio produto final. Assim, entendemos que o acréscimo dos termos “produtos industrializados” não agrega conteúdo ao art. 6º, pois já há menção aos “produtos intermediários” utilizados integralmente no processo produtivo de produto final.

A suspensão de tributos federais relativos aos produtos finais produzidos no Brasil, almejada pelo autor do PL nº 3557, de 2020, já está disposta nos §§ 8º e 9º do art. 6º da Lei nº 13.586, de 2017. O art. 3º do PL nº 3557, de 2020, é, portanto, injurídico, pois não inova no ordenamento jurídico.

Por fim, é importante lembrar que a redução de incentivos fiscais para investimentos pode reduzir os investimentos no País, impactando negativamente na produção futura de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos.



Ou seja, o resultado pode ser a redução da arrecadação tributária e das participações estatais, ao invés do pretendido aumento. Além disso, entendemos que o fórum adequado para discutir os tributos incidentes sobre a indústria de E&P é a PEC nº 45, de 2019, que trata da Reforma Tributária de forma ampla, aprovada pelo Senado Federal em 8 de novembro de 2023 e remetida à Câmara dos Deputados. Conforme texto mais recente da PEC, os tributos tratados pelos PLs em análise serão extintos nos próximos anos, a exceção do imposto sobre importação, dando lugar a novos tributos sobre bens e serviços.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3557, de 2020, e do Projeto de Lei nº 1115, de 2021.

Sala das Comissões,

Senador **LAÉRCIO OLIVEIRA**

