

Brasília, 15 de Agosto de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à apreciação de Vossa Excelência o Projeto de Medida Provisória que dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo, altera o art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, e o § 3º do art. 77 da Lei nº 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.

2. A Medida Provisória tem por objetivo aprimorar a legislação tributária aplicada às empresas do setor de petróleo estabelecendo regras claras de tributação, dando segurança jurídica às empresas e à Administração Tributária e incentivando os investimentos na indústria petrolífera no Brasil.

3. O art. 1º desta Medida Provisória visa a atualizar a terminologia utilizada pela legislação tributária de forma a tornar incontroverso o tratamento tributário dado às importâncias aplicadas, em cada período de apuração, nas atividades de pesquisa e de desenvolvimento para a produção de petróleo, e a reduzir a litigiosidade atualmente existente nas esferas administrativas e judiciais.

3.1. O litígio tem origem nas dúvidas acerca da possibilidade de dedução imediata dos gastos efetuados nas atividades de pesquisa e de desenvolvimento dos projetos relativos à produção de petróleo na apuração da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em razão da aplicação do disposto no art. 12 do Decreto-Lei nº 62, de 21 de novembro de 1966.

3.2. O referido dispositivo autoriza a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS a deduzir, para efeito de determinação do lucro sujeito à tributação, as importâncias aplicadas em cada exercício na prospecção e extração do petróleo cru. Entretanto, com a extinção do monopólio que a empresa estatal mantinha desde sua criação, para a pesquisa, lavra, refino e transporte de petróleo e gás natural, questionou-se a vigência do tratamento tributário em tela, já que concedia incentivo fiscal a uma sociedade de economia mista, não extensivo às demais empresas do setor, contrariando o § 2º do art. 173 da Constituição Federal.

3.3. A questão ganha contornos mais graves em razão de o tratamento tributário favorecido concedido à empresa estatal se encontrar atualmente reproduzido no art. 416 do Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, Regulamento do Imposto sobre a Renda – RIR.

3.4. Avaliando as atividades inerentes à exploração de petróleo e gás natural, pode-se identificar três diferentes atividades relacionadas ao setor: (i) prospecção ou exploração, (ii) desenvolvimento; e (iii) extração. Atualmente, conforme definições constantes nos arts. 6º e 24 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, essas atividades passaram a ser divididas em duas fases: (i) pesquisa ou exploração; e (ii) produção, na qual estão compreendidos os gastos com seu

desenvolvimento.

3.5. O entendimento da Administração Tributária é no sentido de que se admite a dedução, a título de despesas, das importâncias aplicadas em cada período na fase de pesquisa de petróleo, conforme § 1º do art. 53 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, que autoriza a dedução das despesas com prospecção e cubagem de jazidas ou depósitos, realizadas por concessionários de pesquisa ou lavra de minérios.

3.6. Em relação às despesas incorridas nas atividades de desenvolvimento, a Administração Tributária as considerava como gasto pré-operacional, que viabiliza o início da extração de petróleo propriamente dita, não podendo ser deduzida para fins de apuração do IRPJ e da CSLL do período, sendo passível somente de exaustão.

3.7. Por outro lado, os contribuintes entendem que as despesas com a atividade de desenvolvimento integram a fase de produção de petróleo – por meio do §2º do art. 24 da Lei nº 9.478, de 1997 -, podendo ser deduzidas integralmente da base de cálculo do IRPJ e da CSLL no período conforme previsto no art. 416 do Decreto nº 3.000, de 1999. Recentemente, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) proferiu decisão favorável aos contribuintes que deduziram integralmente as despesas na etapa de desenvolvimento, considerando que estes gastos integram a fase de produção prevista nos Contratos de Concessão.

3.8. Essa divergência de entendimentos tem gerado aumento de litígios, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, e insegurança jurídica para as empresas e para a Administração Tributária. As perdas de arrecadação, caso seja confirmado o entendimento sustentado pelo Carf, podem chegar a vultosos montantes.

3.9. Nesse sentido, o art. 1º dispõe sobre a dedução, para fins de apuração do IRPJ e da CSLL, dos gastos aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. O seu § 1º reafirma, nessa nova legislação, que os gastos realizados com atividades de desenvolvimento devem ser ativados e estarão sujeitos à exaustão. Os §§ 2º a 4º autorizam que, a partir de 2018, o reconhecimento da despesa de exaustão para fins tributários seja efetuado de forma acelerada mediante aplicação de um fator de dois inteiros e cinco décimos.

3.10. Dispõe o § 4º do art. 114 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, que “Os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos”. Em atendimento a tal dispositivo, foi estipulada a data de 31 de julho de 2022 como marco para a fruição da exaustão acelerada prevista nos §§ 2º a 4º do art. 1º. Tal disposição implica que o benefício, após este prazo, se encerra. No entanto, tendo em vista que o ciclo de exploração e produção da indústria de petróleo necessita de prazos mais largos do que cinco anos para atingir sua completude, o benefício poderá ser prorrogado por igual período, mediante novo ato legal.

3.11. Acrescente-se que essa redação, que introduz a exaustão acelerada no reconhecimento da despesa correspondente, diminui o montante em risco de perda na arrecadação, pois, prevalecendo o entendimento do Carf, o montante de R\$ 17,9 bilhões deverá ingressar de forma incontroversa nos cofres públicos no período de 2018 a 2020. Nesse sentido, tal medida, mesmo que preveja no item 10 renúncia potencial de receitas, garante uma arrecadação relevante.

4. O art. 2º deste Projeto altera os §§ 2º a 8º e acrescenta os §§ 9º a 12 ao art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, que tratam da incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF nas remessas ao exterior a título de afretamento ou aluguel de embarcações marítimas.

4.1. A alteração promovida pelo art. 106 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, estabeleceu, para fins de redução a zero da

alíquota do IRRF, percentuais máximos atribuídos aos contratos de afretamento ou aluguel de embarcações marítimas relacionados à prospecção e exploração de petróleo ou gás natural. A referida alteração visava a limitar o benefício fiscal de redução a zero da alíquota do IRRF e, simultaneamente, dar segurança jurídica, uma vez que o Fisco estava desconsiderando os contratos de afretamento realizados pelas empresas do setor.

4.2. Entretanto, os percentuais atualmente estabelecidos apresentam um desequilíbrio econômico e não estão compatíveis com os percentuais adotados por outros países. Nesse sentido, o § 9º ajusta os percentuais a fim de manter a segurança jurídica.

4.3. As alterações promovidas nos §§ 2º a 6º e no § 8º têm como objetivo adequar a redação às alterações mencionadas anteriormente e esclarecer acerca da incidência de IRRF à alíquota de vinte e cinco por cento sobre a totalidade da remessa destinada a país com tributação favorecida ou a beneficiário de regime fiscal privilegiado.

4.4. A alteração promovida no § 7º tem como objetivo ajustar a definição de empresa vinculada a pessoa jurídica prestadora do serviço. O conceito anterior não alcançava situações importantes de vinculação, tal como a hipótese de controle societário ou administrativo comum.

4.5. O § 11 estabelece o percentual máximo atribuído ao contrato de afretamento ou aluguel de embarcações marítimas e do contrato de prestação de serviço, relacionados às atividades de transporte, movimentação, transferência, armazenamento e regaseificação de gás natural liquefeito para fins de aplicação da redução a zero de IRRF prevista no inciso I do **caput**, visando a evitar o abuso na utilização do referido benefício e a transferência de lucros para o exterior.

4.6. Por fim, o § 12 traz norma que esclarece que os percentuais definidos nos §§ 2º e 9º não se aplicam à apuração da contribuição de intervenção de domínio econômico - CIDE de que trata a Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, da 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, permanecendo válidas, para efeitos de apuração desses tributos, a natureza e as condições do contrato de afretamento ou aluguel.

5. O art. 3º deste Projeto possibilita que, para os fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2014, as empresas possam adotar os percentuais máximos previstos no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, mediante recolhimento em janeiro de 2018 da diferença de IRRF, acrescida de juros de mora, com redução de 100% (cem por cento) das multas de mora e de ofício, condicionada à desistência expressa e irrevogável das ações administrativas e judiciais. Isso porque, antes do estabelecimento dos percentuais expressamente em lei, havia grande divergência de entendimento entre o Fisco e os contribuintes, o que gerava litígios administrativos e judiciais.

5.1. Os §§ 3º e 4º possibilitam o pagamento da diferença de IRRF em doze parcelas, sendo a primeira parcela com vencimento no mês de janeiro de 2018 e as demais onze parcelas com vencimento no último dia útil dos meses subsequentes.

5.2. Estima-se que, com a alteração promovida pelo art. 3º, haja uma recuperação de IRRF apurados, em relação às operações realizadas entre 2012 e 2014, de R\$ 546,13 milhões.

6. O art. 4º altera a redação do § 3º do art. 77 da Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, com o objetivo de adequar o texto legal à terminologia utilizada para as diferentes atividades relacionadas ao projeto do setor de petróleo e gás natural. Nesse sentido, o termo “prospecção e exploração” existente na redação vigente é substituído pelo termo “exploração e produção”.

7. O art. 5º institui regime especial de importação com suspensão do pagamento dos tributos federais em relação a bens cuja permanência no País seja definitiva e que estejam destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. Tal regime desonera estas atividades do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação.

8. O art. 6º desonera os tributos federais na importação e na aquisição no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados integralmente no processo produtivo de produto final destinado às atividades de trata o **caput** do art. 5º. De igual sorte, os fabricantes-intermediários que industrializem produtos a serem diretamente fornecidos as empresas de que trata o art. 6º poderão importar ou adquirir bens no mercado interno com desoneração dos tributos federais.

9. No mesmo sentido do item 3.10, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 114 da Lei nº13.473, de 2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, foi estipulada a data de 31 de julho de 2022 como marco final para a fruição das desonerações tributárias instituídas pelos arts. 5º e 6º. Reitera-se, em simetria ao estabelecido para o benefício da exaustão acelerada previsto nos §§ 2º a 4º do art. 1º, Tal disposição implica que o benefício, após este prazo, se encerra. No entanto, tendo em vista que o ciclo de exploração e produção da indústria de petróleo necessita de prazos mais largos do que cinco anos para atingir sua completude, o benefício poderá ser prorrogado por igual período, mediante novo ato legal.

10. Justificam-se a urgência e relevância na edição desta Medida Provisória pela previsão de que se realizem ainda em 2017 quatro leilões de blocos exploratórios de petróleo e gás, os quais apresentam expectativa de arrecadação de bônus de assinatura significativa para o cumprimento das metas fiscais do Governo. A presente proposta de Medida Provisória tem ainda o condão de contribuir para que os agentes conheçam tempestivamente as condições tributárias que irão vigor no setor, propiciando sinalização positiva à atratividade dos investimentos requeridos para a exploração e produção desses campos, com a consequente retomada da atividade econômica do país.

10.1. Acrescente-se que a urgência e a relevância da medida também se justificam pela necessidade de reduzir os litígios administrativos e judiciais e dar segurança jurídica, estabelecendo de forma clara o tratamento tributário de despesas ligadas ao setor de petróleo. O aumento de investimentos no setor de petróleo e gás depende de um cenário estável para as operações do setor. Tendo em vista que a alteração da legislação do imposto sobre a renda estará sujeita aos princípios da anterioridade, necessário se faz que a edição desta Medida Provisória, sua tramitação no Congresso Nacional e a consequente sanção presidencial ocorram em 2017. Os dispositivos visam a oferecer estabilidade legislativa de forma a favorecer os investimentos no setor de petróleo.

11. Em obediência ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a renúncia de receita decorrente das alterações previstas nesta Medida Provisória é:

11.1. Em relação à exaustão acelerada dos gastos aplicados na atividade de desenvolvimento de projetos da área do petróleo e gás natural previsto no art. 1º - vide itens 3.8 a 3.10, a perda de arrecadação esperada de IRPJ e de CSLL é:

	2018	2019	2020
Renúncia	5.461,64	6.349,66	8.000,98

R\$ milhões

11.1.1. Importante frisar que esse cálculo leva em conta a arrecadação teórica que seria possível alcançar caso os contribuintes aplicassem o entendimento de que as despesas incorridas na fase de desenvolvimento são pré-operacionais e de que elas não podem ser deduzidas para fins de apuração do IRPJ e da CSLL, posição essa que o Fisco vem sendo vencido no Carf. Com a pacificação desta questão nos termos contidos nesta Medida Provisória, em relação aos anos de 2018 a 2020, a medida ora proposta implica ganho de arrecadação no montante de R\$ 17,9 bilhões.

11.2. Em relação à introdução de novos percentuais máximos, nos termos do § 9º do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, incluído por este Projeto, o aumento de arrecadação esperado, referente ao imposto sobre a renda na fonte, será de:

	2018	2019
Receita	270,09	283,21

R\$ milhões

11.3. Para o ano de 2018, em relação à opção prevista no art. 3º que permite o recolhimento do IRRF mediante aplicação dos limites previstos no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, sem incidência de multa, a renúncia estimada será de R\$ 11,14 bilhões.

11.4. Em relação aos arts. 5º e 6º, estima-se que a perda na arrecadação será, para o período de 2018 a 2020, da ordem de:

	2018	2019	2020
Renúncia	162,54	191,31	222,90

R\$ milhões

11.4.1. Por oportuno, cabe ressaltar que a renúncia diz respeito somente ao imposto de importação e se restringirá aos fornecedores intermediários da cadeia de produção do setor de petróleo.

12. Os efeitos arrecadatários que serão produzidos por esta Medida Provisória, inclusive a renúncia fiscal para o ano de 2018, estarão contemplados no projeto de lei orçamentária a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

13. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Medida Provisória que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES