

PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.094, DE 2021, PELA COMISSÃO MISTA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.094, DE 2021

Altera a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, para dispor sobre a redução na alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre as operações que menciona.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado FELIPE CARRERAS

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.094, de 2021, restabelece a desoneração do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre pagamentos e remessas, por fonte situada no Brasil, a pessoa jurídica domiciliada no exterior, a título de contraprestação de contrato de arrendamento mercantil de aeronave ou de motores destinados a aeronaves, celebrado por empresa de transporte aéreo público regular de passageiros ou cargas.

O referido tributo teve sua alíquota de 15% inicialmente zerada pela MPV nº 315, de 3 de agosto de 2006, tendo sido alvo de subsequentes prorrogações.

Por meio da MPV nº 907, de 26 de novembro de 2019, o Poder Executivo propôs o restabelecimento escalonado do imposto, que passaria a incidir às alíquotas de 1,5%, 3% e 4,5%, nos anos de 2020, 2021 e 2022, respectivamente.

Contudo, naquela oportunidade, as modificações aprovadas pelo Congresso Nacional durante a tramitação da matéria foram parcialmente vetadas, o que resultou na concessão do benefício apenas para o ano de 2020,



à alíquota de 1,5% - restabelecida integralmente a alíquota de 15% a partir de 2021.

Assim, de acordo com a Exposição de Motivos (EMI) nº 395/2021, que acompanha a presente MPV, convém retomar o referido benefício com vistas a reduzir o custo operacional das empresas aéreas, de modo a retirar parte da pressão sobre o preço das passagens aéreas e restabelecer o potencial de crescimento do setor. Afirma que o retorno da alíquota do IRRF a 15% trouxe efeitos negativos para contribuintes já bastante atingidos pelas repercussões econômicas da pandemia do Covid-19.

A alíquota do IRRF passaria, portanto, a incidir da seguinte forma:

- 0%, em relação aos fatos geradores que ocorrerem de 1º/01/2022 a 31/12/2023;
- 1% em relação aos fatos geradores que ocorrerem de 1º/01/2024 a 31/12/2024;
- 2% em relação aos fatos geradores que ocorrerem de 1º/01/2025 a 31/12/2025;
- 3% em relação aos fatos geradores que ocorrerem de 1º/01/2026 a 31/12/2026.

Nos termos do art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, foram inicialmente apresentadas 16 emendas de comissão à MPV nº 1.094, de 2021, conforme especificação a seguir.

A Emenda nº 1, do Deputado Ricardo Silva, triplica o limite de dedução de gastos com educação pela pessoa física em seu imposto de renda, quando se tratar de cursos voltados à saúde.

As Emendas nºs 2, 3, 6, 8 a 16 reduzem a alíquota do IRRF incidente sobre valores pagos ou remetidos ao exterior destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País.



A Emenda nº 4, do Senador Paulo Paim, modifica o escalonamento das alíquotas do benefício proposto pela MPV nº 1.094, de 2021.

A Emenda nº 5, do Deputado Filipe Barros, concede remissão aos débitos não tributários das companhias de taxi aéreo que atuam no mercado brasileiro no ano de 2022.

A Emenda nº 7, do Senador Esperidião Amin, institui dever de prestação de informações, à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), pelas empresas de transporte aéreo beneficiárias da redução de alíquota prevista na MPV nº 1.094, de 2021.

Ressalte-se que a MPV ora examinada está sendo instruída perante o Plenário, em caráter excepcional, por força do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, em vigor enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.

Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário, em substituição à Comissão Mista, no tocante à Medida Provisória nº 1.094, de 2021, e às emendas de comissão a ela apresentadas.

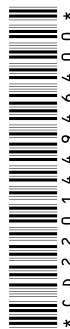
É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

II.1.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A medida provisória em análise atende aos requisitos de relevância e urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal. Com efeito, se a desoneração dos custos das companhias aéreas já se reputava relevante e urgente quando da edição da MPV nº 907/19, no atual contexto pós-pandêmico ela é decisiva e emergencial.



Além das dificuldades econômicas encaradas pelo setor, é absolutamente notória a excessiva alta do preço das passagens aéreas, apta a justificar a intervenção legislativa liminar por parte do Poder Executivo.

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a medida provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna.

No que tange às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, consideramos que a Emenda nº 1 é inconstitucional por afronta ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127, pelo qual os Congressistas não podem inserir matérias estranhas ao conteúdo e objetivo originais da MPV por meio de emendas parlamentares.

Quanto à juridicidade da matéria, entendemos que a MPV nº 1.094, de 2021, e as emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista são jurídicas, pois se harmonizam com o restante do ordenamento em vigor, restando inviolados os princípios gerais do Direito.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na MPV e nas emendas a ela apresentadas.

II.1.2 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que *“Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, estabelece no art. 8º que o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional deve decidir sobre a inadequação financeira e orçamentária, antes do exame de mérito. Seu art. 5º, § 1º, refere-se da seguinte forma ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Carreras

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220144946400>



“O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Pelo exposto, percebe-se que a MP nº 1.094/2021 provocará redução de receita tributária da União relativa ao imposto de renda.

Assim, de acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, conjugado com o art. 14 da LRF e o art. 124 da LDO 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021), é necessário que a MPV seja instruída com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

A LDO 2022 ainda prescreve que (caput do art. 125 conjugado com seu § 3º, I) deve-se demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e deve-se cumprir, para esse fim, no mínimo um dos seguintes requisitos: a) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da LRF; b) estar acompanhada de medida compensatória que anulasse o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente.

Sobre o assunto, a Exposição de Motivos nº 395/2021, que acompanha a MPV, esclarece que, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a medida ocasiona renúncia de receitas tributárias no valor de R\$ 374 milhões para 2022; R\$ 382 milhões para 2023; R\$ 378 milhões para 2024; R\$ 371 milhões para 2025; e R\$ 158 milhões para 2026.

No que se refere à compensação, a Exposição de Motivos ainda esclarece que referida renúncia de receita será compensada com o aumento de arrecadação de receitas tributárias decorrente da revogação da



tributação especial da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep Importação e da Cofins-Importação relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas no chamado Regime Especial da Indústria Química – REIQ. Tal revogação da tributação especial está contemplada na MPV nº 1095/2021.

Sendo assim, consideramos que a MPV, na forma apresentada pelo Executivo, é compatível e adequada orçamentária e financeiramente.

Quanto às emendas apresentadas, consideramos a) sem implicações orçamentárias e financeiras aquelas que não acarretam repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União; b) incompatíveis e inadequadas as que provoquem aumento de despesa ou redução de receita sem apresentar estimativa de impacto e correspondente compensação e compatíveis e c) adequadas aquelas que atendem à legislação orçamentária e financeira em vigor ou que não conflitam com tal legislação.

Das 16 emendas apresentadas, 12 emendas (emendas 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16) objetivam atender a demanda do setor de turismo. Nesse sentido, preveem a redução, por 5 anos, da alíquota do imposto de renda retido na fonte (IRRF) sobre as remessas para cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País em viagens de turismo, de negócios, a serviço, de treinamento ou missões oficiais, até o limite de R\$ 20 mil reais ao mês (a Emenda nº 8 mantém os atuais parágrafos do art. 60 da Lei nº 12.249, de 2010, que trazem normas específicas para as operadoras e agências de viagem). As alíquotas previstas nas emendas são de 6%, 7%, 8% e 9%, para os anos de 2022 a 2023, 2024, 2025 e 2026, respectivamente.

Sobre a assunto, importa destacar que a MPV nº 713/2016, convertida na Lei nº 13.315/2016, reduziu para 6% a alíquota do imposto de renda retido na fonte (IRRF) para as referidas remessas ao exterior. A redução teve validade até 31/12/2019. Com a proximidade do fim da redução da alíquota, a MPV nº 907/2019, convertida na Lei nº 14.002/2020, propôs uma alíquota escalonada, que começaria em 7,9% em 2020 e iria até 15,5% em



2024. Este aumento em relação à alíquota anterior se deveu ao fato de que a legislação, à época, não permitia a extensão de um subsídio no mesmo valor.

No entanto, assim como ocorreu em relação ao benefício tributário de que trata a presente MPV, quando do trâmite da MPV nº 907/19, o benefício referente às remessas para cobertura de gastos pessoais sofreu mudanças pelo Congresso Nacional e também foi vetado pelo Poder Executivo. Assim, em relação a essas operações, o setor de turismo passou a estar submetido à alíquota ordinária de 25%.

Ocorre que, conforme estudo da Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – BRAZTOA citado na Exposição de Motivos da MPV 907/2019, a não redução das alíquotas do IRRF poderia diminuir, à época, o faturamento do setor de operadoras e agências de viagem em aproximadamente R\$ 1,26 bilhão. A retração poderia ser ainda maior, em torno de R\$ 11,3 bilhões, quando considerada a expectativa do número total de viagens segundo os dados da Organização Mundial do Turismo - OMT, já que os dados da BRAZTOA se referiam a apenas à parte do mercado que consome os serviços das operadoras e agências.

Dessa forma, naquela oportunidade, foi projetado o faturamento do segmento internacional nos cenários com e sem prorrogação do benefício fiscal. Com a prorrogação (IRRF 6%), o faturamento seria de R\$ 39,25 bilhões. Sem a prorrogação (IRRF 25%), o faturamento seria de R\$ 27,98 bilhões. Como consequência da retração do faturamento, o estudo da BRAZTOA apontou que poderia ocorrer uma redução de 358,3 mil vagas no mercado de trabalho e uma diminuição de R\$ 3,4 bilhões na renda prevista para os salários no setor.

Sendo assim, entendemos que as Emendas nºs 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 podem ter como consequência o aumento do faturamento das empresas, dos postos de trabalho e da renda dos trabalhadores do setor, o que, indubitavelmente, implicará o aumento global de arrecadação. Consequentemente somos pela adequação orçamentária e financeira dessas emendas.



A Emenda nº 1, ao triplicar o valor que atualmente é autorizado para dedução, da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas, de gasto com educação quando esse gasto se referir a cursos voltados para a saúde, provoca redução de receita.

A Emenda nº 4 aumenta as alíquotas do IRRF previstas na MPV nº 1094/2021, de modo a reduzir a dimensão do benefício tributário, para os anos de 2022 a 2025.

A Emenda nº 5 propõe a remissão de todos os débitos não tributários das companhias de taxi aéreo que atuam no mercado brasileiro no ano de 2022. Desponta, no caso, o impacto nas receitas da União.

A Emenda nº 7 propõe que as empresas de transporte aéreo beneficiárias da redução da alíquota do imposto sobre a renda na fonte, prevista na MPV nº 1094/2021, encaminhem à ANAC diversos relatórios, especificados na emenda, de forma que a ANAC possa produzir estudo sobre a relação de causa e efeito entre a redução da alíquota do imposto e melhorias no setor.

Nesse sentido, verifica-se que:

- a) as Emendas nºs 1 e 5 são incompatíveis e inadequadas orçamentária e financeiramente por provocarem redução de receita sem apresentar estimativa de impacto e correspondente compensação.
- b) as Emendas nºs 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 são consideradas compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente; e
- c) a Emenda nº 7 não acarreta repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, não havendo implicação orçamentária ou financeira;

II.2 – DO MÉRITO



Quanto ao mérito, aquiescemos com a conveniência e oportunidade da matéria, em concordância com as razões trazidas pelo Poder Executivo.

Em verdade, a repentina retirada do benefício fiscal referente aos pagamentos ao exterior por contrato de arrendamento mercantil de aeronaves e motores, em função do desconcerto de entendimentos entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, representou temerária atuação em desfavor das companhias aéreas brasileiras.

Com efeito, a súbita elevação da alíquota do IRRF incidente, de 1,5% em 2020 para 15% a partir de 2021, contribuiu de forma decisiva para a disparada no preço das passagens aéreas. Dificultou, desse modo, a recuperação de um dos setores mais atingidos pelos efeitos econômicos da crise do Covid-19.

Assim, temos que, apesar de tardia, a MPV nº 1.094/21 promove justiça ao setor, de modo a restabelecer a desoneração e prever sua redução escalonada.

Na busca de aperfeiçoar o texto proposto pelo Poder Executivo, propomos a retirada do art. 2º da MPV nº 1.094/21, tendo em vista que promove revogações desnecessárias de dispositivos cuja efetividade já se esvaiu.

Em segundo lugar, propomos que a nova redação do art. 16 da Lei nº 11.371, de 2006, faça referência apenas a “transporte aéreo regular”, com retirada do termo “público”. Essa exclusão se faz necessária em razão da vigência da MPV nº 1.089, de 2021, que extinguiu a distinção entre serviços aéreos públicos e privados. Ressalte-se ainda que, em sua apreciação nesta Casa, tal inovação foi mantida no texto.

No que tange às Emendas nºs 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, apesar de absolutamente meritória a discussão acerca do IRRF incidente sobre remessas ao exterior para cobertura de gastos pessoais, sugerimos que o assunto seja tratado em outra oportunidade, mediante diálogo específico com o Poder Executivo.

Deixamos também de acatar a Emenda nº 4, por entendermos que as alíquotas previstas na MPV nº 1.094/21 estão adequadamente estipuladas.

Por fim, rejeitamos a Emenda nº 7, tendo em vista que o acompanhamento da eficiência das políticas tributárias já constitui incumbência



do Poder Público, que deverá promovê-lo por meio dos órgãos que entender mais capacitados para tanto.

II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.094, de 2021;

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.094, de 2021, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista, com a ressalva da Emenda nº 1, que consideramos inconstitucional;

c) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.094, de 2021, e, quanto às emendas apresentadas perante a Comissão Mista:

c.1) pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 1 e 5;

c.2) pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 2, 3, 4, 6 e 8 a 16;

c.3) pela não implicação sobre as despesas ou receitas públicas da Emenda nº 7.

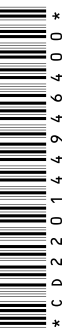
d) no mérito:

d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.094, de 2021, com os ajustes do projeto de lei de conversão em anexo; e

d.2) pela rejeição das emendas apresentadas perante a Comissão Mista.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado FELIPE CARRERAS
Relator



COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.094, DE 2021

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2022

(Medida Provisória nº 1.094, de 31 de dezembro de 2021)

Altera a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, para dispor sobre a redução na alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre as operações que menciona.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A [Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

[“Art. 16.](#) Fica reduzida a alíquota do imposto sobre a renda na fonte incidente nas operações de que trata o [inciso V do caput do art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997](#), na hipótese de pagamento, crédito, entrega, emprego ou remessa, por fonte situada no País, a pessoa jurídica domiciliada no exterior, a título de contraprestação de contrato de arrendamento mercantil de aeronave ou de motores destinados a aeronaves, celebrado por empresa de transporte aéreo regular, de passageiros ou cargas, para:

I - zero, de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023;

II - um por cento, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2024;

III - dois por cento, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2025;
e

IV - três por cento, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2026.”

(NR)



Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado FELIPE CARRERAS
Relator

