

# PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2024

(Da Sra. Greyce Elias)

Dispõe sobre o Regime Específico de Tributação da Aviação Regional - RETAR.

Apresentação: 10/04/2024 17:45:35.583 - MESA

PLP n.44/2024

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o regime específico de tributação aplicável à aviação regional, na forma do art. 156-A, § 6º, inciso IV da Constituição Federal, criando o Regime Específico de Tributação da Aviação Regional - RETAR.

Art. 2º Para os fins de que trata esta lei complementar, considera-se como aviação regional os serviços aéreos que não se qualificam como serviços aéreos regulares, tais como:

- I – serviços aéreos de operação aeromédica;
- II – serviços aéreos de voos de transporte de cargas e passageiros; e
- III – demais serviços prestados por empresas de serviços aéreos que não se qualificam como serviços aéreos regulares.

§ 1º Para os fins de que trata esta lei complementar, também consideram-se aviação regional, não se aplicando o disposto no caput deste artigo:

- I – os serviços aéreos regulares prestados na região de abrangência da Amazônia Legal a que se refere o art. 2º da Lei Complementar Nº 124, de 03 de janeiro de 2007; e
- II – serviços aéreos regulares prestados em aeroportos cuja movimentação anual de passageiros não supere 500 (quatrocentos) mil.

§ 2º O RETAR será aplicável às pessoas jurídicas prestadoras dos serviços a que se refere o caput deste artigo e às operações a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º Fica garantida a tolerância no aumento de até 30% na movimentação anual de passageiros em aeroportos que, anteriormente à entrada em vigor desta lei complementar, não superavam a movimentação referida no inciso II do § 1º deste artigo.

Art. 3º A alíquota do regime específico de tributação da aviação regional – RETAR, a que se refere o art. 156-A, § 6º, inciso IV da Constituição Federal, será de



4% (quatro por cento).

§ 1º Ao regime específico de tributação de que trata esta lei complementar:

I - não se aplica o disposto no art. 156-A, § 1º, incisos V a VII da Constituição Federal; e

II – será garantido o pleno aproveitamento de créditos decorrentes de operações em que as empresas abrangidas pelo RETAR sejam adquirentes de bem, direito ou serviço, nos moldes do art. 156-A, § 1º, inciso VIII da Constituição Federal.

§ 2º Constituem bens, direitos, serviços e preços públicos adquiridos as empresas abrangidas pelo RETAR, sujeitos ao aproveitamento de créditos decorrentes de suas aquisições, dentre outros:

I – combustíveis e demais insumos de propulsão;

II – estruturas e serviços de abrigo de aeronaves;

III – arrendamento ou locação de aeronaves;

IV – peças e ferramentas aeronáuticas;

V – terceirização de mão-de-obra;

VI – oficinas e serviços de manutenção aeronáutica;

VII – tarifas de navegação aérea; e

VII – demais bens, direitos ou serviços necessários às atividades referidas no art. 2º desta lei complementar.

Art. 4º O RETAR será não cumulativo e não integrará sua própria base de cálculo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bens, direitos, serviços e preços públicos, incidindo a alíquota a que se refere o art. 3º desta lei complementar sobre o valor adicionado pelo contribuinte nas operações descritas no art. 2º desta lei complementar.

Art. 5º Os serviços aéreos não abrangidos pelo art. 2º desta lei complementar serão tributadas às alíquotas regulares de bens e serviços do imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, na forma da legislação de regência aplicável ao tema.

Art. 6º Ressalvado o disposto nesta lei complementar e na legislação específica, aplica-se ao RETAR a legislação complementar referente às normas gerais de recolhimento, creditamento, contencioso administrativo fiscal e distribuição da arrecadação, dentre outras regulamentações destinadas à operacionalizar a



Emenda Constitucional N° 132, de 20 de dezembro de 2023.

Art. 7° Esta lei complementar não prejudica a definição regulatória setorial dos serviços de aviação civil, infraestrutura aeroportuária, aplicação de políticas de subsídios à aviação, dentre outras políticas públicas destinadas à aviação regional.

Art. 8° Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1° de janeiro de 2033.

## JUSTIFICAÇÃO

A aviação é um segmento econômico único e de interesse nacional. São diversas gamas de fornecedores, órgãos reguladores com os quais se deve lidar, estratégias comerciais, enfim. Não há dúvidas que o segmento é de extrema relevância para o país e deve ser observado com uma visão de estratégia e planejamento de política pública.

Contudo, os olhos da aviação sempre se voltaram para as grandes companhias aéreas, que executam o conhecido e desgastado serviço de venda de bilhete de passagem por preços dinâmicos. Desgastado porque são frequentes as reclamações, atrasos em voos, insuficiência de rotas para locais remotos do país, como os locais regionais e a região Norte, de forma que cidades cuja pujância econômica não se verifica são praticamente desatendidas por transporte aéreo regular.

Dessa maneira, cabem aos Estados, por exemplo, a imposição de mecanismos de política pública, como a redução do ICMS incidente no combustível de aviação, sob a contrapartida de se suplantarem a região com voos locais. Alguns outros Estados, como Minas Gerais, instituíram programas próprios de subsídio à aviação regional, intitulado de Voe Minas, por meio do qual o Estado fretava um avião sob preço fixo e autorizava a venda do bilhete para suportar o preço da viagem.

Algumas iniciativas foram exitosas, outras nem tanto. A principal questão é que existem capitais e cidades de importância no país que não possuem voos regulares ou regionais em horários aprazíveis para os cidadãos, de forma que o debate acerca da política pública de aviação no país já está desgastado. Pode-se concluir, portanto, que a aviação no país é um problema sistêmico.

Regiões como a Norte, mesmo com razoável antecedência, não conseguem passagens a preços módicos e os cidadãos ficam sujeitos a transportes ineficientes para grandes distâncias. Dessa maneira, **é urgente estruturar uma política pública de incentivo à aviação regional no país**. Entende-se que a reforma tributária foi o



primeiro passo para tal questão, propiciando um **regime favorecido de tributação para a aviação regional**.

Óbvio que o debate não se situa apenas na esfera tributária, pois há arrendamentos de aeronaves, preços de querosene de aviação, folhas de salários, encargos, tarifas e taxas aeroportuárias, poder de compra da população e dolarização de custos. Entretanto, é óbvio que o fator tributário impactará enormemente a disponibilidade de voos.

O que se percebe na atual conjuntura do transporte aéreo brasileiro é a gigante oferta de voos entre capitais da região centro-sul do país e um **hiato de cobertura na região Norte e localidades regionais do Brasil**. Nem se fala quanto à disponibilidade de voos em regiões que não as de capitais, a não ser nos grandes centros econômicos.

É importante lembrar, contudo, que as empresas aéreas são regidas pelas leis de mercado, pelo alcance à melhor produtividade, eficiência de processos, busca por melhores rotas, menor inadimplência, judicialização, dentre outros aspectos importantes.

Ou seja, não é deficiência apenas das empresas aéreas a falta de voos e adequados serviços em diversas regiões do país. Ora, colocar uma rota aérea entre localidades depende de estudos de demanda, adequação aeroportuária e poder de compra das populações locais.

Não decorre, assim, de mera vontade da companhia, ainda mais quando se considera que em localidades regionais o acesso aos insumos é dificultoso e, portanto, mais caro, como é fácil de constatar na diferença entre preços de querosene no centro-sul do país e aqueles praticados na região Norte. Dessa maneira, o debate perpassa capacidade econômica do consumidor, acesso aos fornecedores, logística, capital humano e infraestrutura aeroportuária.

Em face deste contexto, deve o Poder Público raciocinar um conjunto de políticas públicas destinadas a fomentar a aviação regional, como taxas de juros equalizadas, subsídios às linhas regionais e **propiciar diferenciação tributária entre rotas regulares e superavitárias e os serviços de aviação regional**, como ordena o atual texto tributário constitucional.

Inúmeras empreitadas podem ser consideradas serviços de aviação regional, como a locação e fretamento de aeronaves para temporada de pesca, remoção aeromédica de enfermos de locais remotos para cidades com infraestrutura hospitalar,



aeronaves destinadas a monitoramento e combate a incêndio, remoção de trabalhadores de empresas de petrolíferas para as bases de exploração e produção, as próprias linhas e rotas regionais, monitoramento de fronteiras, transportes de carga e inúmeros outros serviços.

Quer dizer, **a aviação brasileira não é composta apenas de pontes aéreas entre grandes centros urbanos**. Como se observa, a aviação regional desempenha serviços de interesse e relevância nacional, que devem ser considerados como prioritários pela modelagem da política pública, inclusive a tributária, razão pela qual o projeto em epígrafe é de extrema relevância.

Na Reforma Tributária recém-aprovada, conceituou-se, em resumo, dois impostos, o Imposto sobre Bens e Serviços e a Contribuição sobre Bens e Serviços. Os princípios da reforma são neutralidade fiscal, isonomia, não classificação fiscal de produtos e serviços, garantia ao creditamento, base de cálculo neutra, legislação única e não concessão de benefícios fiscais de qualquer sorte.

Contudo, como demanda a construção do texto, setores cuja peculiaridade reclama tratamento diferenciado obtiveram olhos atentos do legislador constituinte, como é a aviação regional. Por essas razões, já no texto enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal, referente à PEC 45/2019, **a aviação regional, em virtude de clara intenção do legislador, obteve regime específico de tributação**.

Nas palavras do relator da reforma, por ocasião do Grupo de Trabalho para construir o texto de referência a ser levado ao plenário da Câmara dos Deputados, o ideal seria a imposição de um IVA moderno, com alíquota única aplicável a todos os bens e serviços, haja vista que a experiência comparada demonstra que a classificação fiscal e a diferenciação de produtos e serviços para fins tributários é inefetiva, ressalvados casos muito bem justificados.

Além disso, uma alíquota com muitas excessões, por óbvio, aumenta a alíquota base do imposto “regular”<sup>1</sup>. **E uma dessas alíquotas a obterem a diferenciação seria aquela aplicada à aviação regional, justamente em virtude de sua pertinência para áreas remotas e localidades de difícil acesso por outros meios de locomoção, como são os locais nos quais são executados os serviços enunciados nesta proposta**.

1 “Nesse contexto, a diretriz é que se permita a adoção de uma alíquota padrão, permitindo-se outras alíquotas para bens e serviços específicos. Dessa forma, adota-se um sistema eficiente, fundamentado nas melhores práticas dos IVAs internacionais, mantendo-se a simplificação e a segurança jurídica e afastando o contencioso sobre a correta classificação fiscal de diversos bens e serviços.” Relatório 2/2023, GT Reforma Tributária na Câmara – [link](https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247349820800).



Dessa forma, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados já contemplava o termo “aviação regional” no rol de serviços excetuados das alíquotas regulares e que poderiam obter diferenciações. No Senado, de outra sorte, a relatoria pertinente contemplou, além da aviação regional, o setor aéreo, genericamente, **mas sempre mencionado que a aviação regional deverá possuir tratamento mais benéfico que outros regimes específicos no segmento do transporte.**

Ou seja, a intenção do legislador é cristalina: **fomentar a aviação em locais remotos, seja nos serviços já executados, seja na criação de um regime propício para que novas empresas regionais se proliferem no país**<sup>2</sup>. Tal questão, constante no relatório do Senador Eduardo Braga, por óbvio, refletiu no texto final da proposta, de forma que tanto transporte aéreo e aviação regional possuíam regimes específicos, ao teor dos arts. 156-A, § 6º, incisos IV<sup>3</sup> e VII<sup>4</sup>, não esquecendo, contudo, que a **aviação regional obtenha alíquota mais favorecida do que a de um regime já diferenciado**<sup>5</sup>.

É inconteste, assim, que a aviação regional não se destina a fomentar linhas aéreas regulares entre grandes centros ou aqueles nos quais a demanda pelo serviço já atinge um pico orgânico e sustentável. Assim, **a modalidade regional de aviação é aquela em locais distantes, remotos, inacessíveis, pouco atrativos e nos quais os sistemas corriqueiros de transporte não são percebidos.**

Dessa forma, é justamente essa aviação que se deve e pretende fomentar. Ambas as casas quando da apreciação da reforma concluíram que o modelo regional deve possuir políticas públicas diferenciadas, a fim de alcançar sua alavancagem. Prosseguindo na tramitação constitucional da reforma, quando o texto do Senado

2 “Evitamos a injustiça de nos omitirmos sobre o setor que conecta os elos da cadeia do turismo: transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário, hidroviário e aéreo. Por isso, atribuímos regime específico também para esses setores. **Não obstante, determinamos que seja garantido tratamento mais benéfico aos serviços de aviação regional em relação aos demais. O intuito é incentivar o transporte aéreo em localidades pouco atrativas, mas extremamente carentes de um sistema de transportes.**” Parecer SF ,º 88, DE 2023, Senado Federal – [link](#).

3 “Art. 156-A, § 6º, IV – serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, agências de viagens e de turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional, podendo prever hipóteses de alterações nas alíquotas, nas bases de cálculo e nas regras de creditamento, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VIII; e” Parecer SF ,º 88, DE 2023, Senado Federal – [link](#).

4 “Art. 156-A, § 6º, VII – serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário, hidroviário e aéreo, podendo prever hipóteses de alterações nas alíquotas e nas regras de creditamento, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VIII; e” Parecer SF ,º 88, DE 2023, Senado Federal – [link](#).

5 “Art. 10. § 3º Em relação aos serviços de transporte aéreo, os regimes específicos de que tratam os incisos IV e VII do § 6º do art. 156-A deverão assegurar que as alíquotas sejam definidas de modo a conceder tratamento menos oneroso à aviação regional.” Parecer SF ,º 88, DE 2023, Senado Federal – [link](#).



retornou à Câmara, ocorreu uma nova mudança no texto no que tange a aviação.

Na casa iniciadora, foram realizadas diversas alterações no âmbito dos regimes específicos. Isso porque, de acordo com a relatoria e referendado pelo plenário da casa, inúmeros segmentos foram retirados dos regimes específicos de tributação, sob a justificativa de que alguns podem se sujeitar a regimes normais de apuração, sem a necessidade de tratamento diferenciado.

Nas palavras da relatoria<sup>6</sup>:

“É importante compreender que esses regimes preveem exceções ao regime geral do IBS/CBS, podendo alterar alíquotas e bases de cálculo, e até impor limitações ao creditamento geral e irrestrito. Não representam, por si só, tratamento mais benéfico. Como exceções, somente devem ser previstos para serviços e produtos que possuam peculiaridades que dificultam ou não recomendam a apuração tradicional a partir do confronto de débitos e créditos, como é o caso de serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos.

A inclusão de setores que, por sua natureza, podem se sujeitar ao regime normal de apuração, causará complexidades e ineficiências, podendo causar novos litígios, justamente o que se pretende evitar com o novo sistema. Pode ainda resultar, a contrario sensu, em tratamento mais gravoso que as regras normais caso seja mal calibrado.”

Ou seja, além de não ser conveniente e oportuno, o legislador compreendeu que os **serviços aéreos podem se sujeitar regularmente às alíquotas ordinárias do IBS e da CBS**, não havendo justificativa plausível e razoável para que possuam tratamento diferenciado. Por essas razões, retirou-se os serviços de transporte aéreo do regime específico.

Entretanto, para a aviação regional, manteve-se o regime específico de tributação para este segmento, justamente em virtude da sua importância para localidades remotas, como o Norte do país, mas também para cidades pouco movimentadas e aeroportos regionais.

Como se nota da conversão em norma da PEC 45/2019, foi garantido o regime **específico de tributação para a aviação regional**, de forma que, para o segmento, pode-se atribuir alíquota diferenciada e outros mecanismos que assegurem a continuidade e melhoria dos serviços de aviação regional.

Da forma já citada, **os serviços de aviação regional englobam o transporte na Amazônia Legal do país, transporte aeromédico em áreas remotas, remoção de indígenas de distritos sanitários para tratamento destes, viabiliza a**

6 Parecer de Plenário na Câmara dos Deputados – Análise do texto do Senado Federal – PEC 45/2019 – [link](https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247349820800).



**exploração petrolífera em bases de produção de óleo e gás, atua no combate ao desmatamento e desintrusão de áreas e, ainda, realiza o transporte aéreo para localidades de difícil acesso e economicamente não atrativas.**

No projeto em questão, visa-se conceituar a aviação regional de modo a continuar fomentando o transporte aéreo em regiões remotas, mas sem esquecer de localidades consideradas regionais e de outras formas de locomoção. A proposta em questão considera como regional qualquer transporte aéreo realizado na região norte, regular ou não.

Além disso, os serviços dispostos na cabeça do art. 2º da proposição, para fins tributários, também serão considerados regionais para esta lei complementar. Por fim, também obtém essa alcinha os serviços regulares desempenhados em aeroportos cuja movimentação não supera 400 mil pessoas/ano. Dessa forma, **os calibres técnicos aqui propostos são destinados para efetivar a intenção do legislador quando da elaboração da PEC 45/2019 e de sua conversão na EC 132/2023.**

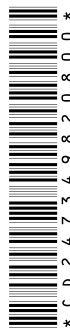
A alíquota proposta destina-se a manter o que o segmento da aviação já adimple atualmente, referente aos 3,65% de PIS/COFINS. O mecanismo de creditamento é de suma importância porque a aviação regional possui fornecedores quanto aos quais o RETAR não integrar a própria base de cálculo e garantir a tributação apenas sobre o valor adicionado é extremamente relevante, já que o principal insumo do segmento é o querosene de aviação.

Óbvio que além deste pode-se constatar a folha de salários, tarifas de navegação, hangaragem, peças e ferramentas, dentre outros. Quer dizer, a cadeia da aviação regional não é curta e as companhias mais produtivas do setor, usualmente, tercerizam atividades no-core, mantendo-se apenas aquelas que são essenciais para a empresa e impostas pela legislação.

É imperativo que o RETAR não integre sua própria base de cálculo, garanta o creditamento nas operações e incida apenas sobre o valor adicionado, sob pena de se prejudicar um segmento quase inexistente no país e em recém desenvolvimento.

Desse modo, propõe-se a regulamentação do Regime Específico de Tributação da Aviação Regional em questão para, de acordo com a intenção do legislador, fomentar o **transporte regional em locais pouco atrativos e garantir a prestação de serviços de interesse e segurança nacional, desenvolvimento regional, saúde pública, combate ao meio ambiente e exploração regular de recursos naturais.**

Nesse sentido, rogo o apoio dos pares para a aprovação da proposta.





**Deputada GREYCE ELIAS**  
**AUTORA**

9  
Apresentação: 10/04/2024 17:45:35.583 - MESA

PLP n.44/2024



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD247349820800>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Greyce Elias

