

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº
55, de 2015, do Senador Randolfe Rodrigues e
outros, que *fixa alíquota máxima para cobrança do
Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de
Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de
Transporte Interestadual e Intermunicipal e de
Comunicação (ICMS) incidente nas operações
internas com querosene de aviação.*

Relator: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 55, de 2015, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que “fixa alíquota máxima para cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente nas operações internas com querosene de aviação”.

A proposta é composta de seis artigos.

O primeiro artigo estabelece em 18%, como regra geral, a alíquota máxima para operações internas com querosene de aviação (QAV) destinado ao consumo de empresa de transporte aéreo classificada nos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que especifica. Essa alíquota será reduzida nas condições dadas pelos artigos seguintes.

O segundo artigo exige que as empresas de transporte aéreo destinatárias do QAV estejam em situação regular com suas obrigações tributárias principais e acessórias.

O terceiro artigo classifica os aeroportos em três categorias em função de sua movimentação anual de passageiros, a saber: até cinquenta mil; acima de cinquenta mil e até cem mil; e acima de cem mil e até seiscentos mil. Para ilustração, na maior categoria estariam aeroportos como Altamira, Boa Vista, Campina Grande, Joinville, Ilhéus, Imperatriz, Montes Claros ou Rio Branco; na categoria intermediária, Criciúma, Cruzeiro do Sul, Marília ou Tabatinga; e na menor categoria, Corumbá, Paulo Afonso, Pelotas ou Sorocaba.

O quarto artigo estabelece alíquotas reduzidas em função do número de aeroportos dos diferentes portes para os quais a empresa aérea amplie sua malha, em relação à existente em setembro de 2015. Para ampliação em aeroportos da maior categoria, as alíquotas vão de 16% (para cinco aeroportos adicionais) a 12% (para quinze ou mais aeroportos adicionais); na categoria intermediária, de 10% (para dez aeroportos adicionais) a 8% (para vinte ou mais aeroportos adicionais); e na menor categoria, 6% (para quinze aeroportos adicionais) a 4% (para vinte e cinco ou mais aeroportos adicionais). A contagem exclui os voos arrendados ou *charter*.

O quinto artigo propõe um adicional de cinco por cento na alíquota de ICMS para cada aeroporto excluído da malha de referência.

O sexto artigo é a cláusula de vigência, que se iniciaria em 1º de janeiro de 2016.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O Senado Federal detém competência para fixar alíquotas máximas nas operações internas a fim de resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, nos termos do art. 155, § 2º, V, *b*, da Constituição Federal.

Com base nessa previsão constitucional, cabe a esta Casa pôr fim à guerra fiscal em curso, entre estados, em relação às alíquotas de ICMS para o querosene de aviação (QAV), que variam entre 3% e 25%, chegando a variar até mesmo entre aeroportos de uma mesma unidade da federação – no estado do Maranhão, por exemplo, são aplicadas quatro alíquotas diferentes: 25%, 17%, 12% e 7%.

Essa caótica aplicação do ICMS gera uma instabilidade tributária que agrava a situação de falta de competitividade do mercado de transporte aéreo brasileiro, que já vem sofrendo com a recente escalada do Dólar frente ao Real. Segundo a Associação Brasileira das Empresas Aéreas – ABEAR, entidade representativa das empresas do setor, o déficit de caixa das empresas aéreas saltou de R\$ 1,4 bilhão em 2014 para R\$ 7 bilhões em 2015. Enquanto as empresas nacionais sofrem com a alta do dólar, suas concorrentes internacionais têm um alívio de caixa proporcionado pela queda de 20,5% no valor do barril do petróleo no mesmo período.

De um lado, os custos operacionais das companhias aéreas que operam no Brasil dispararam em razão das suas principais despesas (locação de aeronaves e combustível) serem dolarizadas. Em 2015, após uma guinada cambial de 47%, com o dólar saindo de R\$ 2,63 em janeiro para R\$ 3,87 em dezembro, houve um aumento de 24% dos custos das operações aéreas, uma vez que 60% dos gastos dessas companhias são cotados em dólar. Por outro lado, a maior parte das receitas é obtida em reais.

No fim das contas, o grande penalizado é o consumidor, usuário de transporte aéreo no Brasil. Vale lembrar que, em 2002, o volume anual de passageiros no Brasil era de apenas 30.000.000. Hoje, as companhias aéreas que aqui operam voos transportam mais de 100.000.000 de pessoas por ano. Contudo, essa inclusão de milhões de brasileiros no mercado aéreo está ameaçada. Nos últimos meses, houve redução no número de usuários por uma combinação de fatores: a desaceleração da economia brasileira, a perda do poder de compra da população, os altos custos em dólar e a dificuldade de caixa das companhias aéreas nacionais.

A atual desaceleração da atividade econômica levou a uma queda de cerca de 40% no fluxo de viajantes a negócios, que antes respondiam por até 70% da demanda, segundo dados da ABEAR. Essa alteração no perfil de passageiros produziu significativo impacto financeiro para as companhias

aéreas, já que os viajantes a negócio pagam tarifas mais altas para terem flexibilidade na agenda e, por conseguinte, são mais rentáveis para a aviação comercial.

Ressalte-se que o Brasil tem um dos serviços de transporte aéreo mais custosos do mundo, e 40% dos custos operacionais estão relacionadas com despesas de combustível. Com a desvalorização do Real, se não tivermos uma readequação da política de cobrança do ICMS, o setor ficará inviabilizado. O ônus ficará com o usuário que vai seguir sendo explorado.

No Brasil, país de dimensão continental, o serviço de transporte aéreo não pode ser visto como artigo de luxo. É de primeira necessidade.

Além disso, sob uma perspectiva ambiental, a guerra fiscal entre os estados leva as empresas aéreas a praticarem o chamado *tankering*, que é o abastecimento de combustível em quantidade superior à necessária nos aeroportos de menor incidência de ICMS. O peso adicional e desnecessário do combustível faz com que o avião tenha sua eficiência reduzida e se torne mais poluente.

Por essas razões, o projeto é extremamente meritório. No entanto, carece de alguns aperfeiçoamentos com o fito de evitar questionamentos quanto à constitucionalidade dos arts. 2º a 5º.

Assim sendo, sugerimos emenda no sentido de se instituir apenas uma alíquota de até 12%, alterando-se o art. 1º e eliminando-se, em consequência, os arts. 2º, 3º, 4º e 5º. É importante salientar que, no Brasil, muitos estados já adotam alíquotas menores ou iguais a 12%: Pará, Minas Gerais, Ceará, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Roraima, Paraíba, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Maranhão, Espírito Santo. Além desses, outros estados ainda preveem redução para alíquotas menores ou iguais a 12% sob algumas condições: Acre, Alagoas, Bahia, Maranhão, Pará, Pernambuco, entre outros.

Com essa redução da alíquota proposta de 18% para 12% poríamos fim a essa verdadeira guerra fiscal que não garante receita adicional aos estados nem oferece a estabilidade necessária para as companhias aéreas programarem seus planos de expansão da malha viária.

Além do mais, a situação das empresas aéreas é catastrófica, “pré-falimentar”. Passam por uma das maiores crises da sua história. A título de exemplo, a GOL divulgou que teve, em 2015, um prejuízo de 4,29 bilhões de dólares norte-americanos. As outras companhias também têm projeções de resultados igualmente negativos. Como dito, os combustíveis respondem por quase 40% dos seus custos operacionais. Por isso, a redução do ICMS terá significativo impacto na recuperação da saúde deste mercado relevante para o desenvolvimento nacional, para a inclusão social e para a integração regional em uma País de dimensões continentais.

Também o parágrafo único do art. 1º deve ser modificado e fundido no *caput* com vistas a ampliar a incidência da referida alíquota máxima para todas as operações internas com QAV, sejam realizadas por distribuidoras, sejam por refinarias, independentemente do consumo a que se destina. Vale notar que a forma como o parágrafo se encontra redigido dá ensejo ao creditamento de ICMS em razão da substituição tributária para trás que ocorre na cadeia do produto. Como os Estados demoram para converter esses créditos em disponibilidade financeira, isso poderia fazer com que a redução do imposto apenas para as distribuidoras gerasse créditos de ICMS que demorariam para serem convertidos em receita. Assim, as distribuidoras não repassariam toda a queda de ICMS para o preço final pago pelos consumidores.

Além disso, propomos a supressão do art. 2º, pois sua manutenção levaria a crer que a alíquota de ICMS poderia ser superior à máxima de 12%, na hipótese em que a empresa de transporte aéreo adquirente de querosene de aviação não esteja em situação regular com suas obrigações tributárias principais e acessórias. Cabe lembrar que qualquer empresa em situação fiscal irregular é passível de sofrer as sanções impostas às infrações praticadas, nos termos da legislação específica. E mais, tributo não constitui sanção de ato ilícito, como preconizado no art. 3º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

É necessária uma segunda emenda no sentido de adaptar a cláusula de vigência, que cita a data já passada de 1º de janeiro de 2016.

III - VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 55, de 2015, com as seguintes emendas:

EMENDA 1 - CAE

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 1º do PRS nº 55, de 2015, suprimindo-se, em consequência, o parágrafo único do art. 1º e os arts. 2º, 3º, 4º e 5º:

Art. 1º A alíquota máxima do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações internas com querosene de aviação, é de doze por cento.

EMENDA 2 - CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do PRS nº 55, de 2015, renumerando-o para art. 2º:

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor após decorridos 10 (dez) dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão, 12 de julho de 2016.

Senadora GLEISI HOFFMANN, Presidente

Senador JORGE VIANA, Relator