

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSAO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 877, DE 2019, que *altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou pelas entidades da administração pública federal.*

SF/19397.41430-02

Relator: Senador **ELMANO FÉRRER**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 877, de 25 de março de 2019, em seus dois artigos, modifica a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal.

Pelo art. 1º, é alterado o § 9º do art. 64 da citada lei para dispensar a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), no caso de compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo.

Na prática, ficam dispensados da retenção na fonte os seguintes tributos federais: Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).

A medida não é novidade no ordenamento jurídico, visto que outra, de igual teor, já havia sido veiculada pela MPV nº 651, de 9 de julho de 2014 (convertida na Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014), que acrescentou o § 9º ao art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996. A sua validade, entretanto, durou até 31 de dezembro de 2017. Posteriormente, a MPV nº 822, de 1º de março de 2018, tencionou prorrogar a dispensa dos tributos até

31 de dezembro de 2022, mas teve sua vigência encerrada em 29 de junho de 2018, sem que fosse convertida em lei.

Na Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a MPV nº 651, de 2014, justificou-se a ausência de retenção como modo de viabilizar a centralização do sistema de compras de passagens aéreas da Administração Pública Federal, direta, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Segundo o Poder Executivo, tanto o sistema buscador como o processo de faturamento pelos bancos federais trabalhavam somente com o valor bruto das passagens, incluindo os tributos, e a nova funcionalidade, que permitiria a discriminação automática dos tributos, ainda não estava disponível no âmbito do MPOG.

Já na EM que acompanhou a MPV nº 822, de 2018, bem como na EM que acompanha a MPV nº 877, de 2019, ora em discussão, o Poder Executivo justificou que, após estudos sobre desenvolvimento de funcionalidade que permitisse a discriminação automática dos tributos, verificou-se que tanto o sistema buscador do Governo Federal como o processo de faturamento dos bancos federais e das companhias aéreas trabalham somente com o valor bruto das passagens, incluindo os tributos. Nesse contexto, os custos associados à criação e implementação de uma solução de retenção suplantariam parte significativa dos ganhos econômicos que a nova sistemática trouxe, não se apresentando como medida vantajosa para a Administração Pública.

A urgência e a relevância da Medida Provisória decorreriam, segundo o Governo Federal, da necessidade de viabilizar o retorno ao modelo operacional para aquisição de passagens aéreas previsto no § 9º do art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996, cuja vigência se encerrara em 29 de junho de 2018, tendo em vista seus resultados economicamente vantajosos e os demais ganhos de eficiência, controle e transparência.

Por fim, como cláusula de vigência, a MPV nº 877, de 2019, estabelece o início de seus efeitos para a data da sua publicação.

No prazo regimental, foram apresentadas onze emendas à MPV.

II – ANÁLISE

Conforme dispõe o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da medida provisória, o atendimento ou não dos



SF/19397.41430-02

pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

II.1 CONSTITUCIONALIDADE, ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA E TÉCNICA LEGISLATIVA

Relativamente à constitucionalidade da MPV nº 877, de 2019, é de ressaltar que a União é competente para legislar sobre a matéria nela contida, com fundamento no inciso I do art. 24 e no inciso I do art. 48, todos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A matéria não consta no rol de vedações de edição de medida de provisória previsto no § 1º do art. 62 da Lei Maior nem das listas de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da CRFB.

Ademais, a dispensa do cumprimento de obrigações acessórias, como a retenção na fonte, pode ser realizada por meio de lei ordinária federal, de modo que medida provisória pode regular, formal e materialmente, o assunto.

No que concerne, ainda, aos aspectos formais, cumpre observar que a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Diferentemente da EM que acompanhou a MPV nº 822, de 2018, o Poder Executivo não apresentou na Exposição de Motivos da presente MPV a estimativa de redução de arrecadação decorrente da diferença de fluxo de caixa.

Acerca da adequação orçamentária e financeira da MPV, foi emitida a Nota Técnica nº 12/2019 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Para sanar a omissão, reproduzimos trecho da citada Exposição de Motivos da MPV nº 822, de 2018, que tratava da mesma matéria, que contém estimativa do impacto fiscal da medida até 2020:

(...) para fins de observância do disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4





SF/19397.41430-02

de maio de 2000), a estimativa de redução de arrecadação, decorrente da diferença de fluxo de caixa, para o ano de 2018 é de R\$ 665.895,00 (seiscentos e sessenta e cinco mil e oitocentos e noventa e cinco Reais). Da mesma forma, em 2019, a estimativa de redução de arrecadação é de R\$ 47.310,00 (quarenta e sete mil e trezentos e dez Reais), e, em 2020, R\$ 51.343,00 (cinquenta e um mil e trezentos e quarenta e três Reais).

II.2 MÉRITO

A MPV nº 877, de 2019, estabelece a dispensa de retenção na fonte de tributos federais. Essa desoneração já estava em vigor desde julho de 2014, mas terminou em junho de 2018.

No mérito, pouco resta a acrescentar, já que, conforme atesta a Exposição de Motivos, a medida agregou melhorias ao processo de emissão de passagens e proporcionou redução nos preços pagos pelo governo federal. A prorrogação da dispensa é, pois, plenamente justificável.

No que toca às emendas apresentadas na Comissão Mista, a de nº 1, apresentada pelo Deputado Léo Moraes, pretende obrigar as companhias aéreas a adotarem franquia mínima de vinte e três quilos de bagagem por passageiro, nos voos domésticos, e de trinta e dois quilos, em voos internacionais.

A Emenda nº 2, do mesmo autor, e a Emenda nº 10, do Deputado Sérgio Vidigal, têm ambas o objetivo de estabelecer que os pontos em programas de milhagens e de fidelização ou quaisquer outros benefícios decorrentes da emissão de bilhetes de passagem emitida para órgão público sejam creditados em favor do órgão.

As Emendas nºs 3 e 4, ambas do Deputado Eduardo Braide, têm por objetivo vedar a cobrança extra por bagagem despachada que não exceda o limite da franquia e marcação de assento que não confira ao consumidor vantagem especial, não prevista para o assento padrão.

A Emenda nº 5, do Senador Luiz Carlos Heinze, pretende alterar o anexo da Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017, para reduzir a alíquota da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) *exclusivamente para o calcário para uso como corretivo de solo*.

A Emenda nº 6, do Senador Weverton, pretende deixar expresso na Lei nº 9.430, de 1996, que a medida contida na MPV também é extensiva aos Poderes Legislativo e Judiciário da União.

A Emenda nº 7, do Deputado Glaustin Fokus, tem o propósito de ampliar por mais cinco anos o prazo atual (fixando o seu término para 31 de dezembro de 2025) para a fruição do incentivo fiscal concedido aos empreendimentos industriais instalados na região Centro-Oeste pela Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999.

A Emenda nº 8, do Senador Rogério Carvalho, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1991, para regular o uso dos cartões corporativos governamentais, com o fito de evitar desvios de finalidade.

A Emenda nº 9, do mesmo autor, cria parágrafo no art. 64 da Lei nº 9.430, de 1996, alterado pela MPV, para exigir a disponibilização simultânea de dados relativos à aquisição de passagens aéreas das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo ao governo, com o intuito de aumentar a transparência da gestão pública e a educação fiscal.

A Emenda nº 11, do Deputado José Guimarães, cria benefício no âmbito do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) para os valores recebidos, por contribuintes atingidos pelas tragédias recentes, a título de doações pecuniárias efetuadas pelas empresas proprietárias das barragens de rejeitos de mineração situadas nos municípios de Mariana e Brumadinho.

Das emendas apresentadas, apenas as de nºs 9 e 6 serão acatadas.

A de nº 6 é meritória, por estender os benefícios da medida aos outros Poderes da União. Segundo informações do Poder Executivo, a Câmara dos Deputados, o Ministério Público e a Justiça Federal, em algumas ocasiões, demonstraram interesse na implantação da compra direta de passagens aéreas, encontrando óbice na obrigação de substituição tributária. Entretanto, como o sistema é de uso exclusivo do Poder Executivo, há necessidade de ajuste na redação proposta.

A Emenda nº 9 será acolhida, com pequeno ajuste redacional, por ser coerente e contribuir para aumentar a transparência do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP.



SF/19397.41430-02

As Emendas de nºs 1, 3, 4, 5, 7, 11 não serão acolhidas, por falta de pertinência temática.

As Emendas nºs 2 e 10, que pretendem regular os programas de milhagem, não serão acolhidas, por estarem na contramão do processo de desregulação pelo qual o setor aéreo vem passando ao longo dos últimos anos.

Estudos da Agência Nacional de Aviação (ANAC) apontam que a introdução do regime de liberdade tarifária, dentro da lógica de liberalização do setor, trouxe vários benefícios aos consumidores, promovendo importante inclusão social. A regulamentação dos programas de fidelização que se propõe pode vir a criar obrigações para as companhias aéreas incompatíveis com os atuais modelos de negócios desses programas, que visam à fidelização do passageiro e não a do pagador. Em face disso, como não há, no mercado nacional, programas de milhagens voltados a pessoas jurídicas, sejam elas públicas ou privadas, eventual aprovação da emenda pode impactar no interesse das empresas em firmar acordos corporativos com o Governo Federal para fornecimento direto de passagens aéreas.

Finalmente, a Emenda nº 8, que propõe regular o uso de cartão corporativos, não será acatada, já que, segundo informações do Poder Executivo, as medidas não se fazem necessárias por serem inócuas em relação aos quesitos abrangidos pela proposta.

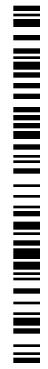
III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequação orçamentária e financeira, regimentalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 877, de 2019. No mérito, votamos pela sua aprovação, na forma do Projeto de Lei de Conversão seguinte, acolhidas as Emendas nº 6 e nº 9, e rejeitadas todas as demais emendas apresentadas na Comissão Mista:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2019

(Proveniente da Medida Provisória nº 877, de 2019)

Altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais



SF/19397.41430-02

na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou pelas entidades da administração pública federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 64.

.....

§ 9º Fica dispensada a retenção dos tributos na fonte de que trata o *caput* sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo.

§10. É obrigatória a disponibilização simultânea dos seguintes dados relativos a aquisição das passagens aéreas de que trata o §9º anterior, no site do ente público que esteja utilizando o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP e no Portal da Transparência:

I – O objetivo e a natureza da viagem adquirida via Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP;

II – O valor da passagem aérea ou do serviço de transporte aéreo adquirido;

III – A identificação individualizada do valor dos tributos que deixaram de ser retidos; e

IV – O CNPJ do estabelecimento vendedor ou prestador de serviço e respectiva denominação.

§11. A dispensa a que se refere o §9º deste artigo estender-se-á também aos demais Poderes da União, nos pagamentos efetuados mediante a utilização de meio de pagamento eletrônico, no caso de compra de

SF/19397.41430-02

passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19397.41430-02