

EMENDA NA COMISSÃO MISTA Nº , de 2023

(à Medida Provisória Nº 1.147, de 20 de dezembro de 2022)

Altera a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - Perse, e reduz a zero por cento as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros.

A Medida Provisória Nº 1.147, de 20 de dezembro de 2022, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

"Art. 2º-A. A redução a 0% (zero por cento) das alíquotas dos tributos a que se referem os incisos I a IV do art. 4º da Lei Nº 14.148, de 3 de maio de 2021 aplica-se aos serviços aéreos auxiliares a que se refere o art. 102 da Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, na forma dos §§ 1º a 3º do art. 4º da Lei Nº 14.148, de 3 de maio de 2021."

JUSTIFICAÇÃO

O programa emergencial de recuperação do setor de eventos - PERSE -, germinou na Câmara dos Deputados a partir da constatação da necessidade de se assegurar empregos, PIB nacional e a sobrevivência do setor, desde prestadores de serviços, colaboradores, informais, ambulantes, músicos, cerimonialistas, prestadores de serviços turísticos e modalidades auxiliares deste segmento. Como bem anotado pelo [Projeto de Lei](#) que originou a norma federal Nº 14.148/21, o setor de eventos restou como aquele mais afetado pela pandemia, o que justifica uma programa especial de retomada. Vejamos:

"É impossível estimar o prejuízo sofrido pelos empresários do setor. Falência, desemprego e queima de capital de giro são alguns dos problemas enfrentados. Mas não são só os empreendedores que são impactados, com



eles é impactada uma cadeia gigantesca de fornecedores, prestadores de serviços, colaboradores e informais: ambulantes, músicos, iluminadores, seguranças, floristas, garçons, fotógrafos, cerimonialistas, barmans, montadores, buffets, técnicos de som, luz e imagem, cantores, DJs, agentes de limpeza, operadores de caixa, transportadores, carregadores. Os números do setor são bastante significativos. Trata-se, segundo SEBRAE de um setor responsável por R\$ 209,2 bilhões em faturamento; cerca de 2 milhões de empregos diretos e indiretos; R\$ 48 bilhões em impostos, impactando significativamente o PIB Nacional."

Notório que diversos segmentos econômicos restaram impactados pela pandemia, como o setor aéreo. Por essas razões, entendeu o outrora Ministério da Economia que o segmento merecia desoneração específica, motivo pelo qual a Medida Provisória que se pretende alterar carrega alterações no PERSE, para fins de segurança jurídica, e propõe redução a zero por cento de PIS/PASEP e Cofins das companhias aéreas regulares.

Não há dúvidas que a medida é conveniente, oportuna e necessária. Se não o fosse, a relevância e urgência da Medida Provisória também não seria anotada pela exposição de motivos da MPV¹. Entretanto, ainda que bem-intencionada, a lei provisória pode causar rebuliços e distorções em toda a cadeia produtiva e de serviços envolvida no transporte aéreo. Explica-se. O setor aéreo brasileiro, por óbvio, não é composto apenas pelas companhias que ofertem transporte regular de passageiros.

Envolvido no segmento, pode-se destacar os serviços de apoio em solo, realizados pelas ESATAs – empresas de serviços auxiliares ao transporte aéreo, relevantíssima operação econômica para o regular funcionamento da cadeia de transporte aéreo de passageiros. Podem ser considerados serviços de apoio em solo as de natureza operacional – orientação, organização, preparo e deslocamento de passageiros, tripulantes e aeronaves, limpeza e desinfecção das aeronaves – e os serviços de proteção – vigilância, identificação, canal de inspeção, segurança de bagagens e aeronaves.

¹ “A relevância e a urgência decorrem da necessidade premente de: a) reduzir o risco de litigiosidade decorrente de possíveis interpretações do texto original, que poderiam vir a comprometer o orçamento público e o cumprimento das metas do teto de gastos; e b) evitar que ocorra uma crise na atividade de transporte aéreo regular de passageiros, que poderia vir a comprometer a continuidade de prestação desse serviço.” MPV 1.147/2022, Exposição de motivos.



Nos moldes da resolução regulamentadora da atividade, os serviços auxiliares ao transporte aéreo podem ser prestados pelos operadores do aeródromo, pelo **proprietário ou operador de aeronave, para sua aeronave ou de terceiros** ou por **sociedade empresária especializada** que, ao caso em tela, refletem-se nas ESATAS².

Tais empresas prestam serviço de natureza especializada, sendo imprescindíveis para as operações das próprias companhias aéreas e da infraestrutura aeroportuária no geral. Em suma, efetuam a integralidade da logística do aeroporto. Como mencionado, vige no segmento o regime de livre concorrência (CF, art. 170, IV), em que as próprias empresas de transporte regular de passageiros pressionam preços das companhias especializadas em serviços auxiliares, pois as primeiras podem, a qualquer momento, efetuar serviço auxiliar próprio.

Significa que qualquer desoneração tributária ou regulatória das companhias prestadoras do serviço de transporte regular afeta a cadeia dos serviços auxiliares do transporte aéreo, em que concorrentes (ESATAs e empresas de transporte aéreo regular) não performarão suas atividades em regime isonômico. Ao caso da Medida Provisória, a desoneração de PIS/PASEP e Cofins às companhias aéreas regulares, ainda que necessária, na hipótese de não se estender aos serviços auxiliares, causará quebra na isonomia concorrencial no setor, já que um concorrente usufruirá de benefício tributário não extensivo ao outro.

No organograma constitucional, a discussão não é nova. Por vezes, companhias estatais que exerciam atividade econômica gozavam dos privilégios da Fazenda Pública, como prazos processuais em dobro, regime de precatórios, certos benefícios fiscais e etc. Contudo, caso a estatal estivesse inserida em mercado em que outras companhias privadas operavam, os privilégios ora concedidos não mais se aplicavam, pois não são extensíveis à companhia privada.

Isso porque a CFRB/88 estatuiu a livre iniciativa, livre concorrência e a isonomia como princípios constitucionais a serem observados no exercício de atividade econômica. O paradigma para o reconhecimento da impossibilidade de se estender benefícios a companhias em regime de concorrência foi firmado no tema 253 da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, no qual se consignou empresas estatais ou sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica em

² Resolução ANAC Nº 116, de 20 de outubro de 2009, art. 2º.



regime concorrencial não podem gozar do regime de precatórios, por exemplo. Aplica-se o mesmo entendimento aos privilégios fiscais. Trata-se de resguardar a igualdade de oportunidades (isonomia) no exercício de atividades econômicas.

Tal analogia é plenamente aplicável à seara tributária e positivada no texto constitucional, através do art. 150, inciso II, em que é vedado *“instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;”*. Significa que contribuintes em situação isonômica não podem perceber a frustração de tal condição.

Ao caso concreto, a desoneração de impostos federais das empresas prestadores do serviço de transporte regular, quando não acompanhada da desoneração das ESATAs, concorrentes diretos das companhias aéreas, possui potencial eliminar a isonomia tributária e, como consectário lógico, qualquer possibilidade concorrencial no segmento (CF, art. 150, II e art. 170, IV). Ao extremo, vislumbra-se eliminação de concorrentes por vias transversas à prestação de serviços de melhor qualidade.

É certo que eventual isenção fiscal decorre de política econômica, baseada em evidências, conveniência e oportunidade. Contudo, ainda que revestida de discricionariedade do Poder Público, devem ser observados os princípios constitucionais de regência da matéria, qual seja, a isonomia tributária e a livre concorrência. São diversos os precedentes da Corte Maior e dos Tribunais pátrios que vedam a distinção de tratamento entre similares sem base razoável³. A situação é agravante quando vista da ótica dos elos da cadeia.

Isso pois não há dúvidas que, quando contrastada ESATAs e companhias aéreas regulares, a parcela mais frágil comporta as empresas dos serviços de apoio em solo. Na lei provisória proposta, a possibilidade de pressão de preço e supressão de mercados a ser realizada pelas empresas aéreas regulares é inimaginável, pois se conferiu desoneração tributária de centenas de milhões de reais não extensível às ESATAs que possuem como um dos principais concorrentes as próprias empresas aéreas. É dizer que o cenário, caso os benefícios não se arrastem às ESATAs, é nefasto.

³ ADINs 4276; 6152; 3984;



Dessa maneira, necessário assegurar a isonomia tributária (art. 5º, caput; 150, II) e o regime de livre concorrência, sob pena de se instituir grave risco à operação das ESATAs. Portanto, são essas as razões que nos levam à propositura desta emenda.

Sala da Comissão Mista, de de 2023

Deputada GREYCE ELIAS
AUTORA



CD/23767.71283-00



LexEdit

* C D 2 3 7 6 7 1 2 8 3 0 0 *