



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

PARECER Nº 158, DE 2022 -PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.094, de 31 de dezembro de 2021, o qual *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.*



SF/22705.47180-07

Relator: Senador **NELSINHO TRAD**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame do Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, de 2022, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 1.094, de 31 de dezembro de 2021, o qual *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 PLV nº 7, de 2022, está disposto em dois artigos.

O art. 1º promove alteração na Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, para reduzir, até 31 de dezembro de 2026, a alíquota do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre os valores remetidos ao 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.

Conforme o art. 1º, a alíquota-padrão de 15% é reduzida a zero e elevada a 3% conforme o seguinte escalonamento:

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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

- b) 1% (um por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2024;
- c) 2% (dois por cento), de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2025;
- d) 3% (três por cento), de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2026.

O art. 2º do PLV nº 7, de 2022, é a cláusula de vigência e dispõe que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

No prazo regimental comum, fixado no art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, foram apresentadas 16 emendas de comissão à MPV.

A vigência original da MPV nº 1.094, de 2021, foi prorrogada para 1º de junho de 2022 (quarta-feira) pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Na sessão de 4 de maio de 2022, sob a relatoria do Deputado Felipe Carreras, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a MPV nº 1.094, de 2021, na forma do PLV nº 7, de 2022, com a rejeição de todas as emendas de comissão.

No mérito, o PLV introduz apenas uma alteração na MPV, restrita à organização do setor de transporte aéreo. Segundo a redação da MPV, a beneficiária da desoneração deveria ser “empresa de transporte aéreo **público** regular, de passageiros ou cargas”. O PLV suprimiu o adjetivo “público”, tendo em vista a vigência da MPV nº 1.089, de 29 de dezembro de 2021, cujo art. 4º, inciso IV, alíneas “ah” e “ai”, suprime do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) a previsão legal de distinção de tratamento entre serviços aéreos públicos e serviços aéreos privados.

Perante o Plenário do Senado Federal, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

II.1. – DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, TÉCNICA LEGISLATIVA DA MPV E DO PLV



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

O *caput* e o § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF) permitem a adoção de medida provisória pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 395/2021, dos Ministérios da Economia (ME) e da Infraestrutura (MINFRA) sustenta que a MPV é relevante e urgente, porque fará diminuir o alto custo operacional das companhias aéreas e, assim, contribuir para retomada e sobrevivência do setor de transporte aéreo brasileiro na pós-pandemia de Covid-19.

A nosso ver, a relevância e a urgência da MPV ficaram ainda mais patentes com o conflito entre a Ucrânia e a Rússia iniciado em fevereiro de 2022, que provocou a elevação dos preços internacionais do petróleo, alta essa repassada ao preço do querosene de aviação.

No tocante à constitucionalidade, verificamos:

- a) a competência da União para legislar sobre direito tributário, nos termos do inciso I do art. 24 da CF;
- b) a competência da União para legislar sobre o Imposto sobre a Renda, conforme o inciso III do art. 153 da CF;
- c) a inexistência de óbices à veiculação em medida provisória da matéria contida na MPV, por não estar arrolada entre as vedações previstas no § 1º do art. 62 e no art. 246, ambos da CF;
- d) a utilização de lei específica para a concessão de benefício fiscal, nos termos do § 6º do art. 150 da CF.

Quanto à juridicidade, a MPV e o PLV estão em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico pátrio e não violam qualquer princípio geral do Direito.

Em relação à técnica legislativa, o PLV corrigiu impropriedades contidas na MPV, a saber:



SF/22705.47180-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

- a) revogação expressa, veiculada no art. 2º da MPV, de dispositivos já derogados;
- b) aproveitamento do número de dispositivo vetado (o inciso I do *caput* do art. 16 da Lei nº 11.371, de 2006), em desconformidade com a vedação prevista na alínea “c” do inciso III do *caput* do art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Dessa maneira, consideramos que os pressupostos de relevância e urgência, constitucionalidade e juridicidade estão presentes na MPV nº 1.094, de 2021, em sua redação original e também na forma do PLV nº 7, de 2022, cuja técnica legislativa não merece reparos.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Em relação à adequação orçamentária e financeira, a desoneração veiculada na MPV e no PLV dá causa a renúncia de receitas. Nesse caso, entre outras normas, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exige que a proposição legislativa seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Essa exigência é cumprida pela EMI nº 395, de 2021, que quantifica a renúncia de receitas nos seguintes valores: 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.

O art. 14, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), exige que a renúncia seja compensada por meio do aumento de receita. Segundo a EMI nº 395, de 2021, essa exigência será cumprida pelo aumento de arrecadação de receitas tributárias decorrente da MPV nº 1.095, de 31 de dezembro de 2021, que revoga o benefício fiscal do chamado Regime Especial da Indústria Química (REIQ). Com efeito, a compensação mostra-se suficiente, tendo em conta que a EM nº 400, de 2021, do Ministério da Economia, que acompanha a MPV nº 1.095, de 2021, estima o ganho de



SF/22705.47180-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

arrecadação de R\$ 573,09 milhões para o ano de 2022, R\$ 611,89 milhões para o ano de 2023 e R\$ 325,02 milhões para o ano de 2024.

Por fim, a MPV nº 1.094, de 2021, e o PLV nº 7, de 2022, estão conformes ao art. 136, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021), que exige que o benefício fiscal concedido tenha cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos (até 2026).

Dessa forma, consideramos a MPV e o PLV adequados do ponto de vista orçamentário e financeiro.

II.3. DO MÉRITO

Desde 1997, apesar de algumas lacunas de planejamento, há, de fato, conforme se pode ver no Quadro I abaixo, uma política pública de desoneração do IRRF incidente sobre remessas para pagamento de operações de arrendamento mercantil (*leasing*) de aeronave e motores de aeronave com pessoa jurídica do exterior.

Quadro I – Histórico do IRRF sobre operações de arrendamento mercantil de aeronave com pessoa jurídica do exterior

Lei	Período	Alíquota
Lei nº 9.430, de 27/12/1996, art. 85	De 28/11/1996 a 31/12/1996	15%
MPV nº 1.563, de 31/12/1996, art. 1º, I	De 1º/1/1997 a 12/8/1997	0%
Lei nº 9.481, de 13/8/1997, art. 1º, I	De 1º/1/1997 a 31/12/1999	0%
MPV nº 1924-1, de 4/11/1999, art. I (reeditada como: MPVs nº 1932-2, de 1º/12/1999, nº 2.005-3, de 14/12/1999, e nº 2.013-4, de 31/12/1999)	De 1º/1/2000 a 31/12/2001	15%
Lei nº 9.959, de 27/1/2000, art. 1º, I	De 1º/1/2000 a 4/9/2002	15%
MPV nº 67, de 4/9/2002, art. 1º	De 5/9/2002 a 31/12/2003	0%
Lei nº 10.560, de 13/11/2002, art. 1º	De 5/9/2002 a 31/12/2003	0%
Sem legislação específica ¹	De 1º/1/2004 a 3/8/2006	15%
MPV nº 315, de 3/8/2006, art. 16	De 4/8/2006 a 28/11/2006	0%
Lei nº 11.371, de 28/11/2006, art. 16	De 4/8/2006 a 31/12/2008	0%
MPV nº 451, de 15/12/2008, art. 13 ²	De 16/12/2008 a 3/6/2009	0%
Lei nº 11.945, de 4/6/2009, art. 21 ²	De 16/12/2008 a 31/12/2011	0%
Lei nº 12.431, de 24/6/2011, art. 45 ²	De 25/06/2011 a 13/11/2014	0%
Lei nº 13.043, de 13/11/2014, art. 89 ²	De 14/11/2014 a 31/12/2019	0%
MPV nº 907, de 26/11/2019, art. 2º ²	De 27/11/2019 a 31/12/2019	0%
	De 1º/1/2020 a 31/12/2020	1,5%
	De 1º/1/2021 a 31/12/2021 ³	3%
	De 1º/1/2022 a 31/12/2022 ³	4,5%
Lei nº 14.002, de 22/5/2020, art. 1º ²	De 1º/1/2020 a 31/12/2020	1,5%



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

	De 1º/1/2021 em diante ⁴	0%
Sem legislação específica ¹	De 1º/1/2021 a 31/12/2021	15%
MPV nº 1.094, de 31/12/2021, art. 1º ²	De 1º/1/2022 a 31/12/2023	0%
	De 1º/1/2024 a 31/12/2024	1%
	De 1º/1/2025 a 31/12/2025	2%
	De 1º/1/2026 a 31/12/2026	3%

Notas: Em destaque, períodos com desoneração.

¹ Retorno à Lei nº 9.430, de 27/12/1996, art. 85.

² Alterações ao art. 16 da Lei nº 11.371, de 28/11/2006.

³ No PLV nº 8, de 2020, esses dispositivos foram alterados.

⁴ Vetado quando da promulgação da Lei nº 14.002, de 22/5/2020.

Observamos que, desde agosto de 2006 até dezembro de 2020, a alíquota do IRRF foi zero ou 1,5%. No ano de 2021, a alíquota voltou ao padrão de 15% em consequência do desconcerto de entendimentos entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo quando da tramitação da MPV nº 907, de 2019, convertida na Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020.

Em relação à concessão do benefício desde 1997, o *Relatório de Avaliação: Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores (Ciclo 2020)*, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério da Economia (CMAP/ME), publicado em 2021, conclui que a frota de transporte aéreo público de passageiros foi ampliada e renovada no período de vigência do benefício tributário (fls. 45 e 46).

Em face desses resultados, apoiamos a continuidade da política de desoneração do IRRF, na forma da redução de alíquota proposta pela MPV e pelo PLV, a saber: redução a zero nos anos de 2022 e 2023 e elevação em um ponto percentual ao ano até atingir 3% em 2026.

Como já anotado, a única alteração de mérito introduzida pelo PLV restringe-se à organização do setor de transporte aéreo. Segundo a redação da MPV, a beneficiária da desoneração deveria ser “empresa de transporte aéreo **público regular**, de passageiros ou cargas”. O PLV nº 7, de 2021, suprimiu o adjetivo “público”, tendo em vista a vigência da MPV nº 1.089, de 2021, cujo art. 4º, inciso IV, alíneas “ah” e “ai”, suprime do Código Brasileiro de Aeronáutica a previsão legal de distinção de tratamento entre serviços aéreos públicos e serviços aéreos privados. Essa revogação foi mantida no art. 14, inciso III, alíneas “af” e “ag”, do PLV nº 5, de 2022.



SF/22705.47180-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Nessa matéria, somos caudatários da apreciação da MPV nº 1.089, de 2021, pelo Senado Federal, razão pela qual mantivemos a supressão do adjetivo “público” veiculada no PLV nº 7, de 2021. Sendo o transporte aéreo **regular** caracterizado pela prévia publicidade de horário, linha, equipamento e frequência, cremos que a manutenção do adjetivo “regular” no texto legal impedirá a ampliação do gozo do benefício a empresas fretadoras (inclusive voos *charter*), táxi-aéreo, aeronaves agrícolas e aviação geral (aeronaves particulares), modalidades de transporte aéreo **privado** que não tinham e vão continuar não tendo acesso ao benefício. Nossa preocupação em restringir o benefício àquele concedido pela MPV nº 1.094, de 2021, decorre da falta de espaço fiscal para novas desonerações.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é: (i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência pela Medida Provisória nº 1.094, de 2021; (ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.094, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2022; (iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2022; e (iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2022.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/22705.47180-07