



São Paulo, 9 de junho de 2025

Ilmo. Sr.

Roni Brito

Subsecretário de Fiscalização – Ministério da Fazenda

Cc

Fernando Mombelli

Subsecretário de Tributação e Contencioso – Ministério da Fazenda

João Pedro Machado Nobre

Assessor da Secretaria Especial de Reforma Tributária

Juliano Moura de Oliveira

Diretor de Programa da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária

Assunto: Participação em consulta pública sobre reforma tributária

Senhor Subsecretário,

A Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA), a Associação Latino-Americana de Companhias Aéreas (ALTA) e o Junta de Representantes das Companhias Aéreas no Brasil (JURCAIB) apresentam respeitosamente a Vossa Ex.as comentários formulados pela indústria de aviação comercial que opera voos internacionais de e para o Brasil em relação à consulta pública da Receita Federal (RFB) sobre aspectos operacionais da implementação da regulamentação da reforma tributária do consumo prevista na Lei Complementar nº 214/2025 (doravante, a "Reforma Tributária"). Os comentários e propostas que se seguem visam assegurar uma transição eficiente e justa para todas as partes interessadas envolvidas no transporte aéreo.

Apesar dos esforços empreendidos durante as discussões que levaram à sua aprovação, a Reforma Tributária desconsiderou o tratamento tributário atualmente atribuído ao transporte aéreo internacional, tanto no que se refere à isenção do PIS/Cofins, prevista no artigo 14, inciso V, da Medida Provisória nº 2.158-35/2001, quanto em relação ao ICMS, conforme decisão proferida em 1997 no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.089-1¹.

Além disso, a isenção de tributação também está amparada na ADI 1.600², que excluiu a incidência do ICMS, bem como no Parecer nº 464/1994 da RFB, que afastou a incidência do PIS/Cofins. Ambos estão fundamentados no princípio da reciprocidade previsto no artigo 178 da Constituição Federal e nas disposições dos acordos bilaterais de serviços aéreos.

¹ O Supremo Tribunal Federal reconheceu a isenção do ICMS no transporte aéreo internacional, excluindo a navegação aérea do significado da expressão "serviços de transporte interestadual e intermunicipal".

² O Supremo Tribunal Federal reconheceu que o ICMS não incide sobre o transporte de passageiros (transporte de pessoas), transporte internacional de cargas e encomendas postais.

O texto atual da Reforma Tributária representa, de fato, a perda de avanços alcançados ao longo dos últimos anos, restaurando um cenário de insegurança jurídica para o setor aéreo. As Associações e suas companhias aéreas associadas têm profundas preocupações com o impacto e as distorções que a implementação da Reforma Tributária pode trazer, com o prejuízo das viagens aéreas internacionais por brasileiros e o risco de comprometer o potencial crescimento futuro do país em termos de expansão de sua conectividade, seja regional nas Américas ou globalmente.

O transporte aéreo é fundamental para a economia brasileira, e as viagens internacionais são vitais para o desenvolvimento econômico do Brasil. Em 2023, gerou R\$ 231,3 bilhões (US\$ 46,4 bilhões) do PIB (2,1% do PIB) e sustentou mais de 1,9 milhão de empregos. A importância das chegadas de turistas internacionais é destacada por seus gastos, que totalizaram US\$ 6,8 bilhões em 2023. Em 2024, quase 90 milhões de passageiros partiram de aeroportos no Brasil (em regime de origem-destino), sendo 77,5 milhões de partidas (86% do total) em uso doméstico e 12,3 milhões de passageiros em partidas internacionais (14% do total).

A imposição do IBS/CBS em passagens aéreas internacionais e domésticas deve impactar significativamente a demanda e a acessibilidade dos passageiros. Também colocará em risco os benefícios significativos que o turismo e o transporte aéreo proporcionam ao Brasil e é contrário às políticas internacionais, conforme estabelecido pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

De fato, apesar de buscar modernizar o sistema tributário do consumidor brasileiro, a nova legislação desconsidera as políticas tributárias estabelecidas pela OACI, uma agência especializada das Nações Unidas. A imposição de quaisquer taxas sobre as viagens aéreas internacionais, incluindo o novo IVA duplo, contradiz diretamente estes princípios aceitos. O Brasil, como nação signatária da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago) e Estado Contratante da OACI, concordou em ficar vinculado às disposições legais estabelecidas pelas Políticas de Tributação no Domínio do Transporte Aéreo Internacional contidas no Documento 8632 da OACI³. Essas políticas estabelecem que *"cada Estado Contratante reduzirá ao máximo o possível e fará planos para eliminar (...) todas as formas de tributação sobre a venda ou utilização de transportes aéreos internacionais, incluindo os impostos sobre as receitas brutas dos operadores e os impostos cobrados diretamente aos passageiros ou carregadores".*

O desenvolvimento e a expansão das viagens e do comércio internacional, que são fundamentais para o crescimento e o desenvolvimento econômico, tornaram-se um objetivo importante de todos os Estados Contratantes da OACI, incluindo o Brasil. Embora a aviação civil internacional tenha desempenhado um papel cada vez maior nessa expansão a cada ano desde a assinatura da Convenção de Chicago, os impostos sobre a venda ou uso do transporte aéreo internacional estão em desacordo com as tendências modernas de redução das barreiras ao comércio de bens e serviços, uma vez que tais impostos podem ter o mesmo efeito ou impacto que as tarifas sobre importações ou exportações. Portanto, a imposição de tributos da natureza acima mencionada sobre o transporte aéreo internacional, como é o caso

³ ICAO Doc. 8632 disponível em https://www.icao.int/publications/Documents/8632_cons_en.pdf

da Reforma Tributária, tende a retardar seu desenvolvimento posterior, aumentando seu custo para o operador e para o viajante.

A IATA estima que o impacto nos preços das passagens⁴ reduzirá a demanda em aproximadamente 21-29%, resultando em 2,6-3,6 milhões de passageiros internacionais a menos, enquanto diminuirá a demanda em cerca de 18-24%, levando a 13-19 milhões de passageiros domésticos a menos.

Do ponto de vista do setor aéreo, **os compromissos do Governo Brasileiro no âmbito da OACI devem ser honrados ao reconhecer a natureza dos serviços de transporte aéreo internacional de passageiros e cargas como exportação, independentemente de o comprador ser residente ou domiciliado no exterior, para fins da Reforma Tributária**, garantindo um maior alinhamento do Brasil com as práticas globais recomendadas pela OACI, os acordos bilaterais de serviços aéreos existentes e o princípio da reciprocidade consagrado na Constituição do Brasil. Nesse sentido, a **inclusão dos serviços de transporte aéreo internacional na disposição do artigo 79 da LC 214/2025, como serviços que se enquadram na condição de isento de IBS e CBS** por considerá-los como itens para exportação de serviços para o exterior, seria coerente com as discussões que ocorrem no âmbito internacional sobre o tema.

Na ausência de tal tratamento tributário isento para o transporte aéreo internacional, eventuais incertezas jurídicas e tributárias decorrentes da falta de clareza e objetividade na aplicação da Reforma Tributária, combinadas com a ausência de um prazo adequado para sua implementação, acarretariam sérios riscos ao setor de transporte aéreo internacional e à economia brasileira em geral.

Nesse sentido, a incerteza regulatória geralmente desencoraja o investimento estrangeiro, aumenta os custos operacionais das companhias aéreas e gera conflitos com os acordos bilaterais existentes, resultando em possíveis retaliações comerciais. Além disso, a falta de um período de transição adequado pode levar a dificuldades na adaptação dos sistemas de gestão fiscal das empresas, comprometendo a eficiência operacional e a competitividade do setor. Esses fatores, em conjunto, representam ameaças significativas ao desenvolvimento sustentável do transporte aéreo no Brasil, impactando negativamente a conectividade global e a economia nacional.

Dito isso, gostaríamos de destacar as seguintes questões relevantes, para sua consideração, em relação aos aspectos operacionais da regulamentação da LC 214/2025:

- 1. O conceito de "origem":** É imperativo estabelecer de forma inequívoca o conceito de "origem" para a aplicação de impostos, especialmente no contexto de voos internacionais com escalas domésticas. O ponto de origem será decisivo para a alíquota do imposto, influenciando diretamente nas operações das companhias aéreas. Essa definição deve ser precisa para evitar ambiguidades que possam resultar em interpretações divergentes e complicações operacionais, que desconsideram formatos operacionais que utilizam

⁴ A IATA prevê que a reforma tributária aumentará o custo médio dos voos de US\$ 130 para US\$ 160 para o tráfego doméstico e de US\$ 740 para US\$ 935 para o tráfego internacional.

modalidades de escala, nas quais o passageiro tem a possibilidade de fazer uma parada prolongada⁵ em uma cidade intermediária durante um voo de longo curso.

2. **Complexidades operacionais e variabilidade** de rotas: Os requisitos de territorialidade da nova estrutura, como a identificação do local de consumo para fins fiscais, não se alinham bem com a realidade do transporte aéreo internacional, onde rotas, consumo e serviços geralmente abrangem várias jurisdições.
3. **Neutralidade fiscal:** Este é um dos conceitos básicos que nortearam a Reforma Tributária. No entanto, na ausência de ajustes adequados, existe o risco de que as companhias aéreas estrangeiras não consigam recuperar praticamente o IBS/CBS pago no Brasil, devido à falta de contas bancárias locais e requisitos contábeis locais, elevando o custo tributário pela alíquota efetiva e colocando-as em desvantagem competitiva no novo sistema, impactando significativamente os custos de viagens internacionais para brasileiros.

Nesse sentido, o tratamento IBS/CBS de suprimentos/serviços recebidos no Brasil relacionados à atividade de transporte aéreo internacional também deve ser isento. A este respeito, a prática internacional para fazer face a situações semelhantes segue a abordagem da aplicação da isenção de IVA a determinadas prestações de serviços relacionadas com a prestação de serviços de transporte internacional. Por exemplo, de acordo com o artigo 148.º da Diretiva da UE⁶ relativa ao sistema comum do IVA, os países da UE devem isentar de IVA a prestação de serviços aeroportuários a companhias aéreas com tráfego essencialmente internacional. Essa isenção seria reservada para companhias aéreas com mais de 50-55-60% (conforme regulamentado pela legislação nacional), independentemente de transportadoras locais ou estrangeiras. Neste sentido, a prestação de serviços a uma aeronave utilizada por uma companhia aérea cuja atividade principal seja o transporte internacional e para as suas necessidades diretas ou as necessidades diretas dos seus passageiros e/ou carga (por exemplo, serviços de passageiros ou carga aeroportuária, manutenção, etc.) tem direito à isenção de IVA.

Nesse caso, seguindo a prática internacional, a Reforma Tributária deve reconhecer que as companhias aéreas que operam a título remunerado principalmente em rotas internacionais são elegíveis para considerar a isenção do IBS/CBS na prestação dos referidos serviços no Brasil.

4. **Regimes aduaneiros especiais (DAF e Admissão Temporária):** As transportadoras estrangeiras têm isenções fiscais para mercadorias admitidas temporariamente no Brasil (por exemplo, suprimentos de catering, peças de reposição, ferramentas de manutenção). A Reforma Tributária corre o risco de perturbar esses regimes, a menos que os preserve claramente por meio de regulamentação, definindo objetivamente o alcance dos itens beneficiados pelas disposições previstas nos artigos 81 e 87 § único.

⁵ Esta paragem permite ao passageiro sair do aeroporto e explorar a cidade antes de seguir para o destino final, mesmo nos dias subsequentes.

⁶ Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006L0112-20250320>.

5. Sistemas operacionais: A reforma tributária exigirá adaptações estruturais significativas em todas as operações aéreas estrangeiras no Brasil, aumentando os custos operacionais para cumprir as novas obrigações fiscais e padrões de documentação. A nova estrutura tributária introduz uma mudança radical que afeta não apenas a conformidade fiscal, mas também os processos internos, a arquitetura do sistema e a dinâmica da força de trabalho. Esses encargos de conformidade provavelmente serão especialmente críticos para transportadoras estrangeiras com operações locais limitadas sem estruturas locais que permitam esse nível de adaptabilidade, tornando a implementação da Reforma Tributária desproporcionalmente cara e complexa, especialmente do ponto de vista tecnológico. Por exemplo:

- a) Estabelecimento de formato específico para novo bilhete eletrônico, aplicável a voos internacionais de ou para o Brasil, considerando o novo IBS/CBS a partir de 1º de janeiro de 2026. Tal proposta baseia-se num modelo adotado no domínio do transporte rodoviário que não tem qualquer semelhança com as práticas da aviação, que têm modelos formatados a nível mundial. O objetivo de já ter esse modelo adotado até 1º de janeiro de 2027 é impossível sem uma discussão profunda sobre como ele será implementado. Além disso, o cronograma de implementação do relatório eletrônico é significativo, para outros países, isso levou mais de um ano de trabalho e desenvolvimento, uma vez que os regulamentos foram finalizados e o escopo/interpretação é totalmente compreendido.
- b) As companhias aéreas internacionais enfrentarão desafios com o novo requisito de manifesto eletrônico de carga, que já está em vigor para operações de carga doméstica, mas representa a primeira para operações internacionais.
- c) Redesenho de contratos e acordos comerciais para refletir novos parâmetros tributários, regras de compartilhamento de custos e estruturas de preços.
- d) Criação e aquisição de novos sistemas para atender às obrigações de relatórios e conformidade, bem como integração de novos dados fiscais nos processos de relatórios existentes, incluindo ajustes em faturas, fluxos de faturamento e métodos de reconciliação.
- e) Adaptação e redesenho do ERP (Enterprise Resource Planning) e sistemas de gestão fiscal, nomeadamente para lidar com os requisitos de pagamento fracionado e a nova estrutura do IBS e CBS.

RECOMENDAÇÕES

Mais uma vez, as Associações e suas companhias aéreas membros instam fortemente o Governo a **incluir os serviços de transporte aéreo internacional na disposição do Artigo 79 da LC 214/2025, como serviços que se qualificam sob o status de isento de IBS e CBS,** considerando-os como itens para exportações de serviços para o exterior.

De forma prática, gostaríamos também de sugerir as seguintes recomendações:

Para Provisão: art. 12, §8º

- Esclarecer se o transporte aéreo internacional de passageiros é considerado como voos com origem ou destino no exterior, independentemente de escalas e conexões, que ocorram em território nacional, conforme consta nos artigos 1.2 e 1.3 da Convenção para a Unificação de Certas Regras para o Transporte Aéreo Internacional (Convenção de Montreal).⁷
- Esclarecer que um voo com origem no exterior, com destino final que dependa de escalas em território nacional, deve ser considerado um voo internacional para seu destino final, conforme consta nos artigos 1.2 e 1.3 da Convenção de Montreal.
- Especificar que todos os valores arrecadados na passagem aérea (impostos e taxas) destinados a terceiros (por exemplo, governos e autoridades aeroportuárias) não fazem parte da base de cálculo do transporte aéreo internacional.
- Especifique que os serviços auxiliares relacionados à seção não tributada podem não estar sujeitos ao IBS/CBS.
- Especificar que a prestação de serviços no Brasil a aeronave utilizada por companhia aérea cuja atividade principal seja o transporte internacional e para suas necessidades diretas ou de seus passageiros e/ou carga está isenta de IBS/CBS.

Para Provisão: art. 11, VI

- Esclarecer que o local onde o transporte começa é a primeira origem, independentemente de escalas e conexões.

Para Provisão: art. 348, §1º – Adoção de dispensas de implementação ao longo de 2026 em razão da complexidade e do curto prazo para realizar alterações significativas nos processos e sistemas vigentes:

- Não deve haver exigência de novos documentos fiscais no caso de companhias aéreas que adiem a implementação do BP-e (documento de bilhete eletrônico) para 2027.
- Não deve haver imposição de penalidades durante a transição em 2026.

Para Provisão: art. 60 – Documentos fiscais

- Especifique os casos em que a nota fiscal será necessária para operações que atualmente não exigem (por exemplo, leasing e transporte internacional de carga).

⁷ Convenção de Montreal disponível [aqui](#).

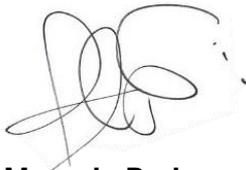
- Informações adicionais previstas no n.º 4 - definição e exigência de aprovação de regras uniformes para IBS e CBS, a fim de garantir a simplicidade e a transparência.

Gostaríamos de expressar nossa sincera gratidão pela oportunidade de trazer essas considerações à atenção do Governo. Reiteramos o apoio incondicional do setor aéreo à Reforma Tributária, reconhecendo os inúmeros benefícios que sua implementação pode proporcionar, dentre os quais destacamos a simplificação do sistema tributário e o estímulo ao crescimento econômico por meio do aumento da competitividade.

Acreditamos que, com a devida clareza e objetividade, bem como um prazo adequado para a adaptação, a Reforma Tributária contribuirá significativamente para o desenvolvimento sustentável do transporte aéreo no Brasil, fortalecendo a posição do país no cenário global.

Agradecemos novamente a atenção e permanecemos disponíveis para colaborar no que for necessário, especialmente para discutir detalhadamente cada uma das recomendações apresentadas.

Atenciosamente



Marcelo Pedrosa

Diretor Adjunto, Assuntos
Externos

IATA



Paulo Costa

Diretor Jurídico

ALTA



Robson Bertolossi

Presidente

JURCAIB