

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 936-B, DE 2018
(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

MENSAGEM Nº 463/17
AVISO Nº 552/17 – C. Civil

Aprova o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Seychelles, assinado em Seychelles, em 19 de maio de 2015; tendo parecer da Comissão de Viação e Transportes, pela aprovação (relatora: DEP. CHRISTIANE DE SOUZA YARED); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. FELIPE RIGONI).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
VIAÇÃO E TRANSPORTES; E
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54 DO RICD)
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto oriundo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que visa aprovar o texto do Acordo sobre Serviços Aéreos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Seychelles, assinado em Seychelles, em 19 de maio de 2015.

O parágrafo único do art. 1º do Projeto, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, determina a sujeição à aprovação do Congresso Nacional de quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

O art. 2º do Projeto estabelece que o Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº EMI nº 270/2016 MRE MTPA, de 9 de agosto de 2016, o Acordo tem como objetivo incrementar os laços de amizade, entendimento e cooperação entre os dois países signatários, consequências esperadas do estabelecimento de um marco legal para a operação de serviços aéreos entre os territórios do Brasil e de Seychelles, e contribuir para o adensamento das relações bilaterais nas esferas do comércio, do turismo, da cooperação, entre outras.

O Acordo é composto de vinte e cinco artigos e um anexo.

Ao tramitar na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a matéria foi aprovada na reunião ordinária de 16 de maio de 2018, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 936, de 2018.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a este órgão técnico, além do mérito, examinar o projeto de Decreto Legislativo quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que *"estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira"*.

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível *"a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor"* e como adequada *"a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual"*.

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

O art. 14 da LRF, ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas que concedem ou ampliam benefício de natureza tributária, preceitua que a matéria deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o projeto deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Da mesma forma, a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), determina no art. 114 que as *"proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria"*. (grifo nosso).

O § 4º desse mesmo artigo destaca ainda que a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação.

Confrontando a proposição em análise com os dispositivos legais e regimentais mencionados, verifica-se que os artigos 5º e 10 do Acordo preveem isenção de impostos e taxas que poderiam resultar em renúncia de receita da União.

No entanto, documento encaminhado pelo Coordenação-Geral de Serviços Aéreos do Departamento de Políticas Regulatórias – DPR da Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC esclarece que:

"A propósito, informa-se que o último parágrafo do Artigo 5 estabelece que estarão isentas de taxas alfandegárias bagagem e carga em trânsito direto, ou seja, que apenas passam pelo Brasil em voos de escala ou conexão e que, portanto, não deixam a zona de trânsito direto do aeroporto. Para a bagagem e carga efetivamente desembarcadas no território nacional aplicam-se as regras de isenção, cotas, limites quantitativos e Duty Free definidas pela Receita Federal, conforme se depreende do parágrafo 2º do referido Artigo 5: "As leis e regulamentos de uma Parte, relativos à entrada, permanência e saída de seu território, de

passageiros, tripulantes e carga, incluindo mala postal, tais como os relativos à imigração, alfândega (...) serão aplicados aos passageiros, tripulantes, carga e mala postal transportados por aeronaves das empresas aéreas da outra Parte (...)”.

Informa-se, ainda, se tratar de Artigo padrão, presente na maioria dos acordos sobre serviços aéreos em vigor, como é o caso dos acordos com Austrália (promulgado pelo Decreto nº 9.767/2019) e Ucrânia (promulgado pelo Decreto nº 9.534/2018). Desta maneira, não há de se falar em inovação que conceda renúncia de receita da União.

Ademais, cumpre esclarecer que o texto do Artigo 10 do Acordo Brasil – Seychelles é baseado em regra estabelecida pelo Artigo 24 da Convenção de Chicago, assinada pelo Brasil em 1944. A Convenção estabelece as regras para operação de serviços aéreos internacionais e cria a Organização de Aviação Civil Internacional – OACI, como agência especializada da ONU. As normas e práticas recomendadas pela OACI balizam a atuação das autoridades aeronáuticas de aviação civil dos Estados membros e estão dispostas em 19 Anexos à Convenção de Chicago.

O Artigo 24 da Convenção de Chicago afirma que um voo internacional deve ser admitido livre de encargos, impostos e taxas em conformidade com as regulações de cada país. São listados como bens a serem temporariamente admitidos livres de encargos: os combustíveis, óleos lubrificantes, peças e equipamentos sobresselentes para manutenção da aeronave, produtos para venda a bordo da aeronave, e outros materiais usados na prestação do voo. A Convenção afirma que essa isenção não se estende aos produtos desembarcados, a não ser que exista legislação específica, o que pode incluir a exigência de que os bens sejam mantidos sob supervisão da autoridade alfandegária. O capítulo 4 do Anexo 9 à Convenção trata da entrada e saída de carga e outros materiais e detalha, em seu item “D”, os procedimentos relacionados a não cobrança de impostos e outros encargos para bens trazidos temporariamente ao território da outra Parte, relacionados exclusivamente com a prestação do serviço aéreo internacional. O Anexo 9 lista, além dos bens definidos no artigo 24, os seguintes itens a serem isentos: equipamentos de segurança e uso em solo, incluindo suas peças de reposição, e material de instrução e treinamento.

Assim, a leitura cuidadosa do art. 24 e do Capítulo 4 (item D) do Anexo 9 demonstram que o texto do Acordo Brasil – Seychelles reflete estritamente as regras estabelecidas pela Convenção de Chicago em relação a Direitos Alfandegários. A Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto de promulgação nº 21713, de 27 de agosto de 1946.

Registre-se que o texto do art. 10 do Acordo Brasil-Seychelles, além de estar em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, segue prática internacional adotada historicamente pelos 191 países membros da OACI. A ausência de cobrança de impostos e taxas sob os produtos relacionados está calcada na racionalidade de que esses produtos não são efetivamente interiorizados nos territórios dos países de maneira permanente, e sim utilizados exclusivamente na prestação do serviço aéreo internacional. Um determinado produto a bordo de uma aeronave, por exemplo, pode ser “importado” e “exportado” diversas vezes durante um ano e a cobrança de impostos de importação, nesse caso, poderia ser feita de forma cumulativa e por diferentes países, em relação ao mesmo produto, caso não houvesse a regra do artigo 24.

Cabe destacar ainda que todos os Acordos sobre Serviços Aéreos possuem cláusula sobre o tema, cujo texto pode variar, sem alteração efetiva na substância. Muitos dos Acordos em vigor, aprovados pelo Congresso Nacional, foram analisados pela Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados, e receberam pareceres favoráveis à aprovação, tais como Portugal, Gana, Cabo Verde e Polônia. O Parecer sobre Portugal, por exemplo, afirma que:

“o próprio texto do Acordo esclarece que as regras de isenção tributária ali contidas já se encontram plenamente abrigadas pela legislação brasileira, inexistindo em seu bojo qualquer inovação que importe a concessão de vantagens ou privilégios fiscais.

... Não há portanto, no conteúdo do Acordo em exame, qualquer cláusula que implique a concessão de benefício fiscal ou tratamento tributário privilegiado em relação ao que já é concedido para as empresas de transporte aéreo nacionais e internacionais, o que nos leva a concluir que o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.426, de 2004, não conflita com as normas de finanças públicas em vigor.”

Portanto, entende-se que os Artigos 5 e 10 do Acordo sobre Serviços Aéreos Internacionais entre Brasil e Seychelles está em conformidade com os compromissos internacionais do Brasil e com a legislação nacional.”

Ante o exposto, voto pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 936, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em 14 de agosto de 2019.

DEPUTADO FELIPE RIGONI
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 936/2018; e, no mérito, pela aprovação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Felipe Rigoni.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Sergio Souza - Presidente, Giovani Feltes e Júlio Cesar - Vice-Presidentes, Alê Silva, Celso Sabino, Denis Bezerra, Elias Vaz, Enio Verri, Felipe Rigoni, Fernando Monteiro, Flavio Nogueira, Gil Cutrim, Glaustin Fokus, Guiga Peixoto, Heitor Freire, Hercílio Coelho Diniz, Hildo Rocha, Lucas Redecker, Luis Miranda, Mário Negromonte Jr., Marreca Filho, Osires Damaso, Otto Alencar Filho, Paulo Ganime, Pedro Paulo, Rui Falcão, Ruy Carneiro, Sidney Leite, Aliel Machado, Bruna Furlan, Chiquinho Brazão, Christiane de Souza Yared, Daniel Silveira, Dr. Frederico, Edilázio Júnior, Eduardo Cury, Fábio Mitidieri, Felício Laterça, Idilvan Alencar, Leda Sadala, Lucas Vergilio, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marcelo Ramos, Márcio Labre, Marlon Santos, Paulo Azi, Rodrigo Coelho e Santini.

Sala da Comissão, em 21 de agosto de 2019.

Deputado SERGIO SOUZA
Presidente