

MENSAGEM Nº 618

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 907, de 26 de novembro de 2019 que “Altera a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre direitos autorais, e a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, e a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre alíquotas do imposto sobre a renda incidentes sobre operações, autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo e extingue a Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo”.

Brasília, 26 de novembro de 2019.

Brasília, 18 de novembro de 2019.

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua apreciação proposta de Medida Provisória (MP) com vistas a posicionar estrategicamente o setor do Turismo como vetor de geração de emprego e renda para o Brasil. As iniciativas desta MP prorrogam benefícios de natureza tributária cuja eliminação constituiriam fortes gargalos que impediriam o desenvolvimento econômico da atividade; extingue cobrança do Ecad<sup>1</sup> em quartos de hotéis e cabines de embarcações turísticas, que está taxando o setor indevidamente; e transforma a Embratur em uma Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, no formato de Serviço Social Autônomo, o que possibilitará aumentar do fluxo de turistas internacionais, reduzir o *déficit* na balança comercial do turismo e otimizar os gastos públicos.

2. Os dispositivos desta Medida se referem especificamente a:

i) extinção da cobrança de taxa do Ecadem relação a quartos de meios de hospedagem e cabines de embarcações aquaviárias (uso exclusivo dos hóspedes);

ii) prorrogação do benefício tributário relativo aos contratos de arrendamento mercantil de aeronaves e motores a elas destinados; e

iii) prorrogação do benefício tributário relativo ao imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remessas ao exterior para pagamento de despesas pessoais de pessoa física domiciliada no País, tais como hotéis, traslado, companhias aéreas, dentre outros.

iv) transformação da Autarquia Especial Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo e em **Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, no formato de Serviço Social Autônomo.**

3. Recente estudo do The World Travel & Tourism Council – WTTC evidenciou os benefícios do turismo para a economia e a geração de empregos no mundo. Segundo a pesquisa, o setor contribuiu com mais de US\$ 8,8 trilhões para economia global, sendo responsável por mais de 10% da atividade econômica mundial e gerando mais de 319 milhões de empregos em 2018. Em relação ao Brasil, a pesquisa indica que a contribuição do turismo ao Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 3,1%, totalizando US\$ 152,5 bilhões, representando mais de 8% da economia no Brasil em 2018<sup>2</sup>.

4. Destaca-se, contudo, que os países concorrentes continuam seus investimentos em turismo em patamares várias vezes superiores ao do Brasil. Nesse cenário é extremamente difícil

<sup>1</sup> Ecad - Escritório Central de Arrecadação e Distribuição de direitos autorais.

<sup>2</sup> Fonte: Travel & tourism economic impact 2019 – World. Disponível em: Link - <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2019/world2019.pdf>

competir no mercado internacional com tamanha desigualdade. Em recente estudo do Fórum Econômico Mundial, o Brasil despencou 5 posições no quadro do ranking geral de competitividade internacional em comparação com a edição de 2017, passando a ocupar a 32º posição em um universo de 140 países. O país cedeu a liderança no quesito recursos naturais para o México e caiu também uma posição no ranking de competitividade dos recursos culturais, sendo agora o 9º colocado. Outro dado importante, que denota a pouca importância dada ao setor é a posição de número 125 no ranking de priorização governamental do setor de viagens e turismo<sup>3</sup>.

5. Percebe-se, diante disso, que o mercado do turismo mundial é altamente competitivo e o Brasil vem ocupando posições incompatíveis com seu imenso potencial turístico. Em que pese o Brasil já ter evoluído no processo de ordenamento dos territórios para o desenvolvimento do turismo, as estratégias usualmente adotadas pelo Governo Federal, Estados e Municípios brasileiros, não se mostraram suficientemente efetivas para reposicionar o País na economia do turismo mundial colocando-o definitivamente na cesta de consumo dos turistas nacionais e internacionais.

6. Nesse cenário é necessário e urgente preservar e implantar iniciativas e estratégias que possam elevar o patamar de importância do turismo brasileiro no mundo, conforme propõe esta Medida Provisória.

#### **i) extinção da cobrança de taxa do Ecad em relação a quartos de meios de hospedagem e cabines de embarcações aquaviárias (uso exclusivo dos hóspedes)**

7. Para fins de contextualização, vale a pena informar que o Ecad (Escritório Central de Arrecadação e Distribuição) é uma instituição privada, sem fins lucrativos, formada por sete associações<sup>4</sup> de autores e demais filiados, cuja finalidade é atuar na administração, defesa, arrecadação e distribuição dos direitos autorais decorrentes da utilização pública de obras musicais e fonogramas no País e que controla e fiscaliza a utilização de músicas em espaços públicos, que atua como agente promotor da música. A instituição tem por objetivo garantir que os criadores de conteúdos artísticos recebam a justa remuneração pelo uso de seu trabalho, que conecta compositores, intérpretes, músicos, editores e produtores fonográficos aos canais e espaços onde a música é executada. O Ecad tem suas atividades amparadas na Lei Federal nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

8. A definição do valor a ser pago ao Ecad considera fatores como o local em que a música é tocada, sua importância para o negócio, o ramo de atividade, tipo de utilização musical e região socioeconômica do estabelecimento. Lojas comerciais, emissoras de rádio e cinemas, por exemplo, contam com critérios de cobrança diferentes devido à natureza de suas atividades e da sua utilização musical. O cálculo do direito autoral é feito com base nos critérios estabelecidos no Regulamento de Arrecadação e na Tabela de Preços, definidos pelas associações de música que administram o Ecad<sup>5</sup>.

9. Ressalta-se que o Ecad arrecada direitos não só de rádio, TV e shows, mas também de bares, academias, clínicas médicas, hospitais, carros de som, terminais de transporte, restaurantes, meios de hospedagem, e até mesmo festas de casamento, festas juninas, quermesses, bem como vídeos e áudios em formatos MP3, MP4 ou semelhantes que transitam no âmbito da *internet*. Ficam isentas das custas de pagamentos das taxas do Ecad, os eventos particulares em propriedade privada, que não haja cobrança de ingresso, cultos religiosos em geral e eventos com fins educacionais.

10. De 2015 a 2018 o Ecad arrecadou cerca de R\$ 4,3 bilhões. No primeiro semestre de 2019, a arrecadação foi de R\$ 533,2 milhões<sup>6</sup>. Em 2018, **somente dos meios de hospedagem foram**

<sup>3</sup> Fonte: Fórum Econômico Mundial Relatório sobre Competitividade em Viagens e Turismo 2019. Link: <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/country-profiles/#economy=BRA>

<sup>4</sup> As associações são **Abramus, Amar, Assim, Sbacem, Sicam, Socinpro e UBC**. Fonte: ECAD/2019 (<https://www3.ecad.org.br/>)

<sup>5</sup> ECAD/2019. Disponível em: <https://www3.ecad.org.br/eu-uso-musica/arrecadacao/Paginas/default.aspx>

<sup>6</sup> Fonte: Ecad/2019. Disponível em: <https://www3.ecad.org.br/o-ecad/resultados/Paginas/default.aspx>

**arrecadados mais de R\$ 50 milhões, com previsão de mais R\$ 50 milhões para 2019<sup>7</sup>.**

11. A distribuição dos direitos autorais arrecadados pela execução pública musical é realizada com base em critérios utilizados internacionalmente e definidos Assembleia Geral do Ecad, composta pelas associações de gestão coletiva musical. As associações são responsáveis pela fixação de preços e pela definição de todas as regras de arrecadação e distribuição dos valores, sendo que 85% do total arrecadado são repassados para os titulares filiados às sociedades de gestão coletiva musical, outros 5% são destinados às associações, para cobrir suas despesas operacionais e os 10% restantes são destinados ao Ecad para pagamento de suas despesas administrativas em todo o Brasil.

12. Destaca-se, dessa forma, que o Ecad pode arrecadar os direitos autorais em locais de execuções públicas das obras lítero-musicais. Contudo o §3º do art. 68 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998<sup>8</sup> **considera locais de frequência coletiva, entre outros, quartos de hotéis, de motéis, de clínicas, de hospitais e de cruzeiros marítimos e fluviais.**

13. Diante disso, a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo)<sup>9</sup>, posterior a lei do Ecad, tentou sanar o problema e considerou em seu art. 23 que quartos de meios de hospedagem são unidades de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede. Contudo a Súmula 261 do Superior Tribunal de Justiça - STJ julgou devida a cobrança de direitos autorais pela retransmissão radiofônica em quartos de hotel, na medida em que integra o conjunto de serviços oferecido pelo estabelecimento comercial hoteleiro aos seus hóspedes, mas ressaltou que a cobrança de direitos autorais pela retransmissão radiofônica em quartos de hotel não pode ser pela totalidade dos apartamentos e sim pela média de utilização do equipamento.

14. Neste contexto, detecta-se que<sup>10</sup>:

- a) a execução lítero-musical dentro dos quartos de meios de hospedagem e das cabines de embarcações aquaviários não configura execução pública, mas sim individual;
- b) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, no âmbito do direito penal, entende o quarto de hotel como extensão da própria casa: de uso privado, individual e inviolável. Ou seja, no momento da ocupação de um quarto por um hóspede, este torna-se um bem de uso exclusivo e privado, pelo tempo determinado de sua ocupação<sup>11</sup>.
- c) **a mera disponibilização do serviço de TV por assinatura aos hóspedes, não configura hipóteses de execução pública, pois a simples disponibilidade não insere no fato concreto do uso dos serviços. Além disso, salienta-se informar que as próprias operadoras de TV por assinatura ou de divulgação assemelhadas de *streamings*, já pagam as taxas do Ecad;**
- d) **não é possível afirmar que o hóspede assistiu a uma apresentação de um artista nacional ou internacional dentro de um quarto de hotel.** E mesmo se o artista for nacional, nada garante que a obra já não se encontra sobre domínio público. O que se tem é uma expectativa e não há como se tributar expectativa, tratando-se de cobrança subjetiva;
- e) **cerca de noventa hotéis fecharam em oito das doze cidades que sediaram a Copa de 2014, em oito das doze cidades sede da Copa do Mundo Fifa 2014.** A

<sup>7</sup> Fonte: Ecad/2019. Audiência Pública no Senado Federal, 11 de junho de 2019. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=8647&codcol=34>.

<sup>8</sup> Planalto/2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm)

<sup>9</sup> Planalto/2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm)

<sup>10</sup> Nota Técnica ABIH/ABR/FBHA/FOHB, maio 2019.

<sup>11</sup> Nota Técnica ABIH/ABR/FBHA/FOHB, maio 2019.

cidade mais impactada foi o Rio de Janeiro (dezesesseis hotéis). Somente na cidade do **Rio de Janeiro houve uma redução de cerca de dois mil quartos de hotéis**, no período de 2016 a 2019<sup>12</sup>.

15. Verifica-se, diante disso, que o custo incidente dos direitos autorais normalmente é repassado ao consumidor. Quando o empresário é onerado, o ônus também é atribuído ao consumidor. Quanto mais caro for um bem ou serviço, mais excluídos do acesso ficam as camadas menos abastadas da população.

16. Observa-se, ainda, que os principais impactados são os pequenos negócios. Detecta-se que 84,6% dos meios de hospedagem do País são pequenos e médios empresários<sup>13</sup>. Quaisquer taxas ou impostos impactam diretamente no custo desses pequenos negócios, e conseqüentemente no valor da diária do turista e na geração de empregos. Infere-se, ainda, que o que incide sobre as grandes redes hoteleiras incide também aos pequenos e médios meios de hospedagem. O alto custo de operação com taxas e impostos estrangula o pequeno empresário, que muitas vezes não consegue se manter diante da concorrência de grandes redes hoteleiras e das plataformas de economia compartilhada. Conseqüentemente, o turismo brasileiro encarece.

17. Assim, com o entendimento de que: o quarto de hotel ou de cabines de embarcações aquaviárias é de frequência individual, de uso exclusivo e privado do hóspede; que a reprodução musical dentro de tais ambientes é um evento impossível de averiguação, ou seja, depende apenas da vontade individual do hóspede em ouvir música ou não; a existência de rádio ou canal televisivo com reprodução musical não é variável que afeta a demanda (não é isso que atrai o turista para o hotel e sim a necessidade de estadia), **julga-se razoável, procedente, imprescindível e urgente a extinção da cobrança de taxa do Ecad em relação a quartos de meios de hospedagem e cabines de embarcações aquaviárias (uso exclusivo do hóspede)**. Essa medida desonera o empresário e o possibilita a redução do custo de seus serviços para o consumidor final, o turista.

## **ii) prorrogação do benefício tributário relativo aos contratos de arrendamento mercantil de aeronaves e motores a elas destinados.**

18. A Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, que dispõe, dentre outros temas, sobre a tributação do arrendamento mercantil de aeronaves estabeleceu, em seu art. 16, uma redução a 0 (zero) da alíquota do imposto sobre a renda na fonte na hipótese de pagamento, crédito, entrega, emprego ou remessa, por fonte situada no País, a pessoa jurídica domiciliada no exterior, a título de contraprestação de arrendamento mercantil de aeronave ou de motores destinados a aeronaves, celebrado por empresa de transporte aéreo público regular, de passageiros ou de carga. Tal alíquota tem previsão de ser aplicada até 31 de dezembro de 2022 para contratos celebrados até 31 de dezembro de 2019.

19. O possível aumento do custo operacional das empresas aéreas com o arrendamento mercantil de aeronaves e motores representaria mais um componente a pressionar a elevação do preço das passagens aéreas e diminuir o potencial de crescimento do setor. Cabe observar que os arrendamentos são efetuados em moeda estrangeira (dólar ou euro), que têm se valorizado perante o real em 2019.

<sup>12</sup> Fonte: ABIH/2019 (notícia disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-globo-news/videos/v/cerca-de-90-hoteis-fecham-em-cidades-que-sediaram-a-copa-de-2014/7681882/>)

<sup>13</sup> Fonte: MTur-IBGE/2016 – Pesquisa de Serviços de Hospedagem. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/economia-do-turismo/ibge-%E2%80%93-meios-de-hospedagem.html>

20. As Demonstrações Contábeis de Empresas Aéreas – 2018, publicadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), registram que, no subgrupo de contas 6.1.12.1 (Arrendamento Operacional de Aeronaves) as empresas aéreas brasileiras com participação de mercado relevante, no seu conjunto, dispenderam cerca de R\$ 5,3 bilhões naquele exercício.

21. Conforme a Associação Brasileira das Empresas Aéreas - ABEAR o transporte aéreo não tem a capacidade de reter os seus ganhos de produtividade, os quais evoluem a uma taxa de 3% ao ano, em média de longo prazo. Por essa razão, os preços das viagens aéreas no Brasil e em todo mundo vêm caindo em proporção semelhante. As tarifas médias domésticas brasileiras por quilômetro voado são hoje cerca de um terço das tarifas médias vigentes na década de 1990. As razões principais para que isso ocorra são: perecibilidade do produto, custos marginais baixos combinados com custos operacionais muito altos, racional econômica de curto prazo contraditória com a racional econômica de longo prazo, entre outras. Essa dinâmica funciona também no sentido inverso: aumentos de custos gerais do setor são repassados inexoravelmente às tarifas, deprimindo a sua atividade econômica, assim como a dos setores indiretos, induzidos e catalisado (turismo). Este último é responsável por 1,2 milhão de empregos diretos no Brasil.

22. No Brasil o transporte aéreo representa 33% das receitas das atividades características do turismo, 24% do seu valor adicionado bruto e 30% dos tributos pagos. Sublinhando isso, um eventual aumento dos impostos pagos pela indústria do transporte aéreo provocaria **redução de R\$ 5,94 bilhões no PIB brasileiro; queda de R\$ 1,13 bilhão dos tributos totais recolhidos no país; diminuição de R\$ 2,52 bilhões em salários, e perda de 92 mil empregos**<sup>14</sup>.

23. A eliminação do prazo para assinatura de contratos de arrendamento mercantil de aeronaves e motores a elas destinados faz-se necessária para o desenvolvimento do transporte aéreo brasileiro. Com a medida, as empresas poderão continuar a investir em suas frotas, ampliar a oferta de assentos, reduzir os custos e os preços finais praticados, fatores particularmente relevantes no contexto de recuperação que se deseja.

24. Conforme entendimento da Receita Federal a supressão do limite de prazo para assinatura dos contratos implicará em renúncia fiscal, pois os contratos passarão a gozar de um benefício não previsto na legislação atual. **Diante disso, e para atender ao disposto no art.116 § 1º da LDO 2019 (Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018)**, foi proposto um escalonamento de redução anual das alíquotas. Os valores de renúncia fiscal considerando as alíquotas de 1,5% para 2020; 3,0% para 2021; e 4,5% para 2022 foram estimados em R\$ 293 milhões em 2020; R\$ 468 milhões em 2021 e R\$ 544 milhões em 2022<sup>15</sup>.

25. Informa-se, por fim, que a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, determina que deve ser estimulado o desenvolvimento dos serviços aéreos, assegurada a regulação econômica clara e bem definida, bem como garantida a segurança jurídica e a redução dos riscos regulatórios.

26. A prorrogação do benefício sobre contratos de arrendamento mercantil de aeronaves e motores a elas destinados faz-se necessária e urgente para o desenvolvimento do transporte aéreo brasileiro. Com a medida, as empresas poderão continuar a investir em suas frotas, ampliar a oferta de assentos, reduzir os custos e os preços finais praticados, fatores particularmente relevantes no contexto de recuperação que se deseja. Informa-se, por fim, que a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, determina que deve ser estimulado o desenvolvimento dos serviços aéreos, assegurada a regulação econômica clara e bem

<sup>14</sup> Fonte: Pro Memória: Impactos Econômicos da Incidência de Imposto de Renda em Contratos de Arrendamento Mercantil de Aeronaves e Motores.

<sup>15</sup> Fonte: Nota Cetad/Coest nº 201 de 11 de novembro de 2019.

definida, bem como garantida a segurança jurídica e a redução dos riscos regulatórios.

**iii) prorrogação do benefício tributário relativo ao imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remessas ao exterior para pagamento de despesas pessoais de pessoa física domiciliada no País, tais como hotéis, traslado, companhias aéreas, dentre outros.**

27. A prorrogação de benefício fiscal referente a redução da alíquota de Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF incidente sobre as remessas ao exterior para pagamento de despesas pessoais de pessoa física domiciliada no País, tais como hotéis, traslado, companhias aéreas, dentre outros, está em vigor até 31 de dezembro do corrente e atualmente é disciplinado pela Lei nº 13.315, de 20 de julho de 2016 (conversão da Medida Provisória nº 713, de 2016)<sup>16</sup>, que alterou o Art. 60 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010<sup>17</sup>, regulamentada pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN RFB 1.645/16)<sup>18</sup>.

28. Para fins de contextualização, ressalta-se que a Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, em seu art. 7º, dispõe a respeito da incidência da alíquota de IRRF de 25% sobre as remessas ao exterior, destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País, em viagens de turismo, negócios, serviço, treinamento ou missões oficiais. Diante disso, a partir do expresso no art. 60 da Lei nº 12.249/2010, regulamentada pela IN 1.214/11, vigorou até 31 de dezembro de 2015 a isenção de IRRF às operações relativas às tais remessas. Todavia, a partir da Lei nº 13.315/2016, o referido artigo foi alterado, passando a vigorar o benefício de redução da alíquota de IRRF de 25% para 6%. Como mencionado anteriormente, a validade desse benefício expira em 31 de dezembro de 2019.

29. É nesse contexto que o setor de operadoras e agências de viagens e turismo reivindica a necessidade de prorrogação da vigência do benefício fiscal, defendendo seu impacto positivo na economia e desenvolvimento do País. Atualmente, o serviço prestado pelas operadoras de turismo que atuam no Brasil pagam 6% de IRRF; enquanto a reserva diretamente nos hotéis fora do País com pagamento com cartão de crédito internacional, cartão de débito internacional, cartão pré-pago internacional ou *traveler* cheque, está sujeita ao pagamento de Imposto sobre Operações Financeiras (“IOF”) de 6,38%. Assim, nesse cenário as operadoras conseguirão continuar competindo em igualdade com a reserva direta<sup>19</sup>.

30. O estudo “Impactos socioeconômicos da não prorrogação do benefício fiscal relativo à redução de alíquota do IRRF sobre valores destinados à cobertura de gastos pessoais no exterior”, elaborado pela Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – BRAZTOA, por meio da GO Associados/2019<sup>20</sup>, retrata a cadeia produtiva do turismo e a contribuição das viagens internacionais dos brasileiros para a criação de empregos e geração de renda por meio da movimentação dos atores dessa cadeia. E para a realização de tais viagens fundamenta o papel desempenhado pelas operadoras e agências de viagem e turismo. Entre os serviços gerados por empresas brasileiras relacionados ao turismo emissor, principalmente agências de viagens, destaque-se a organização de pacotes turísticos (que podem incluir passagens, orientações para viagem, orientações sobre câmbio, atrações, orientações para obtenção de passaporte e visto, transporte, reservas em hotéis e reservas em restaurantes). A organização desses pacotes tem custos, os quais geram receita para as empresas no

<sup>16</sup> Fonte: Planalto/2019. Link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13315.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13315.htm)

<sup>17</sup> Fonte: Planalto/2019. Link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm)

<sup>18</sup> Fonte: Receita Federal/2019. Link: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=74319>

<sup>19</sup> Fonte: BRAZTOA e GO Associados, 2019.

<sup>20</sup> Fonte: BRAZTOA e GO Associados, 2019.

País.

31. O citado estudo avança em uma análise dos impactos econômicos possivelmente gerados caso não ocorra a prorrogação do benefício de redução da alíquota de IRRF para o patamar de 6% no próximo ano. Os cálculos utilizados revelam que esse cenário para 2020 resultaria em aumento de 23,46% nos custos para as viagens internacionais dos brasileiros, com diminuição de 27,6% na demanda das agências e operadoras, em comparação ao projetado com a vigência do benefício fiscal.

32. Com a provável prorrogação da medida, estima-se que 9,6 milhões de passageiros brasileiros viajarão ao exterior em 2020. Com a não prorrogação do benefício fiscal (retorno do IRRF 25%) seriam 6,92 milhões de passageiros<sup>21</sup> seja por meio da contratação das operadoras ou por compra direta.

33. O mesmo estudo afirma que com a não prorrogação do benefício, o faturamento do setor de operadoras e agências, que teve alta em 2017 após dois anos de queda devido a recessão econômica, pode voltar a sofrer uma perda de faturamento de aproximadamente R\$ 1,26 bilhão. Ressalta que a retração poderá ser ainda maior, em torno de R\$11,3 bilhões, quando considerada a expectativa do número total de viagens segundo os dados da Organização Mundial do Turismo - OMT, já que os dados da Associação Brasileira de Operadores de Turismo - BRAZTOA se referem a apenas a parte do mercado que consome os serviços das operadoras e agências. Dessa forma projeta o faturamento (R\$ bi) do segmento internacional nos cenários com e sem prorrogação do benefício fiscal: mercado total em 2020. Com a prorrogação (IRRF 6%), o faturamento seria de R\$ 39,25 bilhões. Sem a prorrogação (IRRF 25%), o faturamento seria de R\$ 27,98 bilhões.

34. O estudo se aprofunda nas possíveis consequências para a economia brasileira, caso não haja a prorrogação do benefício da alíquota de IRRF, alertando para o efeito multiplicador da retração do faturamento, o que poderá provocar a redução de 358,3 mil vagas no mercado de trabalho e diminuição de R\$ 3,4 bilhões na renda prevista para os salários no setor.

35. Destaca-se, também, que dados do Ministério do Turismo apontam o crescimento contínuo do número de agências e operadores de viagens e turismo, por um longo período que vai de 2010-2017, demonstrando a dinamicidade do setor e seu papel preponderante para a geração de empregos no turismo.

36. Entretanto, **em respeito ao § 1º do art. 116 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que determina que prorrogação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial deve ser por um prazo não superior a cinco anos, e que o montante do incentivo ou benefício prorrogado deve ser reduzido em pelo menos dez por cento ao ano**, propõe-se o escalonamento da alíquota até 2024, com o benefícios de 7,9% (sete inteiros e nove décimos por cento) em 2020; 9,8% (nove inteiros e oito décimos por cento) por cento em 2021; 11,7% (onze inteiros e sete décimos por cento) em 2022; 13,6% (treze inteiros e seis décimos por cento) em 2023; e 15,5% (quinze e meio por cento) em 2024. Aplicando-se estes percentuais, calculou-se uma renúncia fiscal de aproximadamente (em milhões): R\$1.432,00 em 2020, R\$ 1.316 em 2021 e R\$ 1.191 em 2022.

37. Diante disso, considera-se danoso o eventual impacto que a elevação da alíquota para 25% poderá causar aos negócios do setor turismo. O aumento dos custos provoca, diretamente, o encarecimento das viagens e diminui a demanda e retrai o consumo. Isso leva ao fechamento de empresas e gera desemprego. E é nesse contexto que se julga urgente e imprescindível a prorrogação do benefício à alíquota de imposto de renda retido na fonte sobre remessas ao exterior para o ano de 2020 e o escalonamento desse percentual até 2024, considerando as possíveis consequências na

<sup>21</sup> Fontes: BRAZTOA, OMT e PME/IBGE. Estimativa e análise: GO Associados.



retração da economia e na redução de vagas no mercado de trabalho do turismo.

38. Diante disso, informa-se que as estimativas de renúncias de receitas propostas neste Medida Provisória estão previstas no substitutivo do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 – PLOA 2020 e, diante disso, não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, conforme determina o art. 14, da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

**iv) transformação da Autarquia Especial Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo em Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, no formato de Serviço Social Autônomo.**

39. Primeiramente, se faz importante lembrar que a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR passou a denominar-se Embratur - Instituto Brasileiro do Turismo por meio do advento da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991<sup>22</sup>. Não obstante, detecta-se algumas modificações realizadas, contudo, atualmente o ordenamento jurídico da autarquia encontra-se defasado e repleto de impropriedades, pois, mesmo após a criação do Ministério do Turismo no ano de 2003 e da edição da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008<sup>23</sup> (que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico), ainda apresentam-se como atribuições da Embratur o fomento e o desenvolvimento do turismo em âmbito nacional, papéis precípuos do Ministério do Turismo.

40. É importante destacar que cabe à Embratur, Autarquia Especial vinculada ao Ministério do Turismo, exclusivamente a promoção do turismo brasileiro no exterior. Contudo, constata-se que o modelo institucional da entidade, no cenário competitivo global, não é capaz de responder aos desafios que se apresentam no mesmo patamar em que atuam os principais concorrentes do Brasil no setor de turismo.

41. Recorda-se que a Embratur foi instituída em uma época em que o setor turístico era incipiente no Brasil. Hoje, o Brasil dispõe de um setor pujante, de apoio político ao turismo como atividade econômica, de possibilidade de fontes de recursos extra orçamentárias. **Todavia a entidade, nos moldes atuais, não possui capacidade de desempenhar o seu papel e de alcançar os resultados esperados para 2022**, conforme preconiza as metas do Plano Nacional de Turismo.

42. Com a transformação da Embratur em Serviço Social Autônomo, juntamente com a destinação de recursos necessários à implementação efetiva da promoção internacional do turismo brasileiro, será possível resgatar a capacidade institucional de inserir o turismo do Brasil no novo cenário global, como indutor do desenvolvimento econômico do País.

43. O novo modelo institucional possibilitará:

- a) **a manutenção de quadro de pessoal especializado em promoção turística no exterior:** a representação da autarquia Embratur no exterior era realizada por terceiros (empresa licitada) e quando se retiraram, deixaram algum histórico previsto no contrato, mas levaram consigo o principal ativo e resultado de sua atuação: a relação de confiança com a rede de contatos construída. Outro fator que justifica a necessidade de mudança é o fato de que a contratação de terceiros para

<sup>22</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8181.htm)

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm)

operacionalização dos escritórios internacionais da Embratur (denominados EBTs) sofreu contestações dos órgãos de controle, o que limitou a abrangência de sua atuação. A manutenção de escritórios no exterior que cria as condições necessárias para garantir o domínio das redes de contato e a manutenção do conhecimento adquirido ao longo do tempo no campo da promoção do turismo internacional. Uma representação própria possibilitará mais legitimidade nas tomadas de decisão e maior poder de articulação com instituições públicas e privadas do setor de turismo (*trade*), com a imprensa e com o consumidor final. Assim possibilita-se a atuação integrada do Governo e a otimização de custos, em respeito aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade;

- b) **a reorganização das competências do Governo na promoção internacional do turismo:** de forma explicitada e objetiva, a MP elimina o que não era próprio da atuação pretendida pela Embratur e agrega competências consistentes em relação à sua finalidade: a promoção do turismo em âmbito internacional;
- c) **a ampliação e qualificação do quadro de pessoal:** a questão de pessoal é fator crítico na Embratur. Com a extinção da Autarquia Especial Embratur, a **Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo** poderá receber os atuais servidores do Plano de Carreira da Embratur por meio de cessão, para ocupar ou não cargo comissionado, sem prejuízos em sua remuneração atual. Com esse novo modelo se torna possível, também, aumentar o quadro de pessoal da Agência, por meio de processos seletivos, com vistas a atrair perfis de especialistas para atuação internacional e possibilitar a atração e maior retenção de talentos, o que certamente contribuirá para os resultados e o cumprimento da missão institucional da promoção internacional do turismo. Ou seja, de imediato, a **Agência** poderá contar com quadro de pessoal da Autarquia Embratur, que já possuem qualificações na área do turismo e, ainda, aumentar o número de empregados para possibilitar uma melhor atuação;
- d) **a utilização de fonte de recursos já existente, independente do orçamento fiscal do Poder Executivo:** a utilização de recursos de CIDE evita a perda constante de valores provenientes do Orçamento da União, que hoje é um dos grandes problemas da Embratur. O modelo de gestão proposto para a Embratur - **Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo** possibilita, também, utilizar outras alternativas de fontes de recursos para a execução de suas estratégias, o que poderá aumentar a capacidade de promover o Brasil nos mercados internacionais;
- e) **um modelo institucional mais flexível, com novas formas de parcerias:** a Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, no formato de Serviço Social Autônomo, poderá permitir mais eficiência para as ações de promoção internacional do turismo, e, dessa forma, aumentar a competitividade do Brasil nos mercados internacionais. A mudança possibilitará que os processos e as estratégias de promoção internacional se adequem a moldes mais contemporâneos, conferindo modernidade, agilidade e inovação na promoção turística internacional, por meio de mecanismos que poderão facilitar a atuação nos mercados internacionais, em condições de igualdade com outros países. A nova natureza jurídica possibilita, também, receber recursos privados para o desenvolvimento de

projetos de interesses comuns, aumentando a capilaridade da promoção turística internacional.

44. É relevante enfatizar que a promoção turística tem um caráter decisivo nas estratégias nacionais voltadas para obter os benefícios de geração de emprego, renda e receitas cambiais. Também representa o instrumento que provavelmente guarda a maior correlação entre o conjunto de variáveis que determinam as escolhas do turista e sua efetiva decisão de visitar um destino específico.

45. Em estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, encomendado pela Embratur<sup>24</sup>, detectou-se o alto retorno do investimento em promoção, quando **para cada R\$ 1,00 investido, o retorno alcançado chega a R\$ 20,70**. Registra-se que os países concorrentes continuam seus investimentos em turismo em patamares várias vezes superiores ao do Brasil. O que se confirma também pelas taxas de crescimento do turismo internacional de países como México com 12%, Colômbia 7,60%, e Argentina 3,40%, que investiram em promoção, respectivamente, US\$ 490 milhões, US\$ 100 milhões e US\$ 60 milhões. Enquanto isso, o Brasil investiu US\$ 12,8 milhões em 2018 e teve seu crescimento em 0,5%. Nesse cenário é extremamente difícil competir no mercado internacional com tamanha desigualdade.

46. Em contramão às políticas mundiais, houve uma redução drástica de recursos orçamentários para a promoção internacional do turismo nos últimos anos, sendo que, de 2014 a 2019, o **orçamento para promoção internacional do turismo diminuiu 70,39%**. **Em 2014 eram US\$ 29,2 milhões e em 2019 esse valor chegou a US\$ 8,2 milhões**. Essa redução deixa claro que o turismo, no âmbito do Governo Federal, não era entendido como uma estratégia de desenvolvimento e uma atividade econômica capaz de produzir resultados imediatos na geração de empregos, além de contribuir para alavancar a economia do País.

47. Destaca-se que, de modo geral, os reflexos de investimentos nas áreas de promoção do turismo só surtem efeitos em médio e longos prazos. Contudo, conforme o exposto, há precariedade orçamentária para promoção do turismo, acarretando o baixo incremento do número de visitantes estrangeiros no País e uma evolução irrisória do ingresso de turistas estrangeiros nos últimos seis anos, mesmo após a realização de grandes eventos como a Jornada Mundial da Juventude, Copa da Confederações, Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Tal nível de crescimento é insuficiente para permitir o alcance, em prazo razoável, de um patamar mais elevado que reflita as reais possibilidades do Brasil.

48. Em recente estudo do Fórum Econômico Mundial, **o Brasil despencou 5 posições no quadro do ranking geral de competitividade internacional em comparação com a edição de 2017, passando a ocupar a 32ª posição em um universo de 140 países. O país cedeu a liderança no quesito recursos naturais para o México e caiu também uma posição no ranking de competitividade dos recursos culturais, sendo agora o 9º colocado. Outro dado importante, que denota a pouca importância dada nas gestões anteriores ao setor é a posição de número 125 no ranking de priorização governamental do setor de viagens e turismo**<sup>25</sup>.

49. Frisa-se que a proposta de novo texto à Lei nº 8.029/1990 somente prevê a redistribuição de uma CIDE existente. **Não há criação de nova taxa ou imposto**. Não gera, diante

<sup>24</sup> Estudo para Definição de Estratégias Inovadoras para a Promoção Turística Internacional: Produto 2 - Situação Atual do Turismo Internacional e Análise de Tendências - 2ª Versão. FGV/Embratur 2018.

<sup>25</sup> Fonte: Fórum Econômico Mundial Relatório sobre Competitividade em Viagens e Turismo 2019. Link:

<http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/country-profiles/#economy=BRA>

disso, ônus adicional à administração. Assim, **com a extinção da autarquia Embratur** o orçamento da Autarquia retorna ao Ministério da Economia. **O montante será de aproximadamente R\$ 48,3 milhões anuais** (considerando que despesas com servidores efetivos permanecem mesmo após a extinção da autarquia)<sup>26</sup>. Compõe esse valor os custos com 66 cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas, que atualmente estão alocados para a entidade, o que corresponde a cerca de R\$ 5,3 milhões, de acordo com os valores previstos no SIORG para 2019<sup>27</sup>.

50. Ressalta-se, ainda, que a redação prevista nesta proposta de Medida Provisória prevê que o adicional de contribuição a que se refere o § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 (alterada pela Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004), após arrecadado, seja repassado mensalmente pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e à Agência de Promoção Internacional do Turismo de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil, **na proporção de 70% (setenta inteiros por cento) ao Sebrae, 15,75% (quinze inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) à Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, mantendo 12,25% (doze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) à Apex e 2% (dois inteiros por cento) à ABDI. Ou seja, redistribui 15,75% (quinze inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) do recurso antes destinado ao Sebrae (que atualmente recebe percentual de 85,75%) para a Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.**

51. Nesse contexto, julga-se razoável e acertada a decisão em redistribuir os recursos provenientes da CIDE e investir na promoção internacional do turismo e atração de turistas estrangeiros, considerando, também, que a promoção provoca um efeito em cascata na economia nacional e, por consequência, gera oportunidades para as empresas que compõem o setor turístico brasileiro, constituído por mais de **90% de empresas de pequeno porte, funcionando como um indutor de inovação e modernidade. Salienta-se, portanto, que os recursos continuariam beneficiando os micro e pequenos empresários que atuam no segmento de turismo, bem como de 53 outros segmentos econômicos impactados pelas atividades turísticas, público atendido pelo Sebrae.**

52. Enfatiza-se que a transformação da Embratur em Serviço Social Autônomo, por meio da criação da **Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo**, se torna imprescindível para que o turismo tenha representatividade e se torne, de fato, um setor orientador de desenvolvimento econômico do País. Acredita-se que esta medida possibilitará o empreendimento contínuo e consistente das atividades de promoção internacional do turismo brasileiro e a atração de turistas estrangeiros, evitando-se que ações estratégicas sejam reduzidas e até descontinuadas, em função da restrição permanente de recursos.

53. Essa mudança se torna uma decisão estratégica que possibilitará uma melhor condução da articulação e da integração no âmbito do Governo Federal, para posicionar uma imagem unificada do País no mercado internacional, aproveitando o segmento do turismo para introduzir ou manter o País no imaginário mundial como uma nação soberana, acolhedora, criativa, parceira, moderna e inclusiva.

<sup>26</sup> Fonte: Secretaria Especial de Fazenda, set. 2019.

<sup>27</sup> Fonte: Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal: [https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadaowebapp/pages/listar\\_cargos\\_funcoes/listar\\_cargos\\_funcoes.jsf;jsessionid=kJxSm8XuzKYQzr16vh0CYtnk](https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadaowebapp/pages/listar_cargos_funcoes/listar_cargos_funcoes.jsf;jsessionid=kJxSm8XuzKYQzr16vh0CYtnk)

54. O Brasil precisa participar, de forma competente e profissional do mercado do turismo. O que se percebe é que o País continua estagnado pela sua pouca capacidade de promover seus atrativos naturais e culturais, tão bem avaliados pelo Fórum Econômico Mundial. O mercado do turismo mundial é altamente competitivo e o Brasil vem ocupando posições incompatíveis com seu imenso potencial turístico. Há anos o Brasil é visto como um país de grande potencial, mas não consegue se posicionar diante de seus concorrentes, de maneira competitiva.

55. Importante também se faz relembrar os investimentos empreendidos pelo Brasil para realização dos megaeventos já citados. Esses megaeventos deixaram muitos legados de infraestrutura, mobilidade urbana, acessibilidade, entre outros. Hoje, o País conta com destinos que possuem estruturas arrojadas capazes de concorrer com países já consolidados no mercado do turismo e de atrair, pelo menos, o dobro de turistas internacionais em um período de três anos. Contudo, é imprescindível que essa oportunidade seja capitalizada naquilo que possivelmente seja o maior legado da iniciativa: sua grande visibilidade internacional. É necessária a imediata implantação de uma estratégia robusta de promoção para atrair cada vez mais fluxos de turistas estrangeiros, consolidando os destinos turísticos brasileiros e concorrendo profissionalmente no mercado internacional.

56. De acordo com a Organização Mundial do Turismo — OMT, mais de 1 bilhão de pessoas consomem o turismo internacional. Desse total, apenas 6,6 milhões escolhem o Brasil como destino, ou seja, menos de 0,7% do mercado global. O Brasil é o 390º país no *ranking* de destinos que mais faturam com o turismo e, em contrapartida, é o 10º quando se trata de gasto no exterior. Ratifica-se que, como resultado, o País teve um *déficit* na balança comercial do turismo de US\$ 13,2 milhões em 2017 e em 2018 de US\$ 12,3 milhões, como já mencionado.

57. É notório, diante do relatado, que o turismo tem todas as condições de contribuir muito mais para a solução dos problemas relacionados à economia do País. Promovê-lo, neste contexto, é uma postura estratégica inteligente, necessária, imprescindível e urgente. Essa Medida, junta-se às outras ações já desenvolvidas pelo poder público, como: a abertura do capital estrangeiro para as companhias aéreas; a isenção do visto para os americanos, canadenses, australianos e japoneses; a atração de companhias aéreas **low cost** para o Brasil; e a redução do ICMS sobre o QVA (combustível de avião) em alguns Estados. Soma-se, também, as propostas de mudanças que estão em tramitação, como: a revisão da Lei Geral do Turismo (PL nº 1.929/2019).

58. Julga-se que o conjunto desses esforços e iniciativas contribuirão para aumentar para 12 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; aumentar para US\$19 bilhões o gasto dos estrangeiros no Brasil e criar 2 milhões de empregos (o turismo foi responsável por 1 a cada 5 empregos gerados no mundo, durante a última década<sup>28</sup>); conforme prevê o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.

59. A urgência de que se reveste essa Medida Provisória fundamenta-se na necessidade de adotar medidas que possam manter a promoção e a manutenção ou a geração de empregos no setor; melhorar o ambiente de negócios e a segurança jurídica para atrair mais investimentos para o Brasil; diminuir o custo da prestação de serviços de turismo no Brasil e aumentar o fluxo de turistas brasileiros e estrangeiros. Ressalta-se, também, a proximidade das férias de inverno da Europa, concomitante as festividades de natal e ano novo Brasil, momento estratégico para atrair turistas. A publicação desta MP, diante disso, é imprescindível e urgente.

<sup>28</sup> Fonte: The World Travel & Tourism Council – WTTC/2019

60. Por fim, ressalta-se que está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.425, de 2017, que tem como apensado o PL 3982/2019, o qual autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção do Turismo – Embratur, um Serviço Social Autônomo. Considerando que se trata do mesmo objeto, sugere-se que esta proposta prevaleça sobre o Projeto de Lei nº 7.425, de 2017.

61. Ressalta-se que a intenção é retirar entraves econômicos e/ou burocráticos que impedem o crescimento do setor do turismo no Brasil e possibilitar que o Brasil concorra profissionalmente no mercado internacional do turismo, que – por enquanto – tem números inexpressivos se comparados com o potencial do País. É a hora do turismo. A hora da mudança. A hora de posicionar o Brasil, de uma vez por todas, em uma Nação Turística.

62. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a propor o Projeto de Medida Provisória em questão.

Respeitosamente,

*Assinado por: Marcelo Henrique Teixeira Dias, Paulo Roberto Nunes Guedes, Tarcísio Gomes de Freitas*