

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 442, DE 2007

Altera a constituição do Fundo Geral de Turismo – FUNGÉTUR, criado pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971 e modificado pelo Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975.

Autora: Deputada Sandra Rosado

Relator: Deputado Leonardo Quintão

I – RELATÓRIO

Chega para análise desta Comissão de Viação e Transportes o projeto de lei acima ementado, que altera a constituição do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, criado pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, e modificado pelo Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, destinando-lhe 1% (um por cento) do montante arrecadado com as vendas realizadas, no território nacional, de bilhetes de passagens aéreas e marítimas internacionais, emitidas por empresas credenciadas a operar no mercado brasileiro. A responsabilidade pelo recolhimento desse percentual caberia às agências de turismo e às companhias aéreas e de navegação, quando da venda dos bilhetes de passagens.

Outra fonte de receita do FUNGETUR, prevista no art. 3º do PL, é o percentual de 80% (oitenta por cento) incidente sobre o aumento concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, do Ministério da Aeronáutica às tarifas de embarque internacional, incluído o adicional de 50% (cinquenta por cento) sobre as tarifas referidas, ATAERO. A nova receita foi proposta mediante a alteração do art. 2º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de

1999, a qual dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional de parcela da tarifa de embarque internacional.

Em 2 de julho de 2009, o PL nº 5.402, de 2009, foi apensado ao projeto de lei citado anteriormente. De autoria do Deputado Marcelo Teixeira, a proposta tenciona dividir igualmente entre a INFRAERO e a EMBRATUR o aumento concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, sobre a taxa de embarque internacional e seu correspondente Adicional Tarifário. Vale destacar que esse aumento acha-se destinado ao Tesouro Nacional, conforme o art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, e que o projeto prevê a revogação completa da referida lei.

O Projeto de Lei nº 442, de 2007, e seu apenso foram distribuídos à análise conclusiva das seguintes comissões: Comissão de Viação e Transportes, Comissão de Turismo e Desporto, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental não foram recebidas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Criado pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, art. 11, o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, tem como metas fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional. Entre estas atividades consta a divulgação do Brasil no exterior, prevista nos incisos X e XI do art. 11 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que entre outras disposições trata da Política Nacional de Turismo e das atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

O projeto de lei apenso coincide com o principal em sua destinação de recursos à EMBRATUR, tendo em vista que a aplicação para a divulgação do Brasil no exterior acha-se prevista na Lei nº 11.771/08, nos seus itens X e XI do art. 11.

A lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992 regula uma parcela do ATAERO, suprida com as tarifas essencialmente aeroportuárias para o fomento exclusivo do sistema aeroviário de interesse federal, e ao programa federal de auxílio ao aeroportos propostos e instituídos pelos planos aeroviários estaduais. Esta parcela tornou-se ao longo do tempo a principal fonte de recursos na execução de investimentos de construção, de operação, melhoria e manutenção da malha aeroviária do país, a exceção feita à malha coberta pela INFRAERO (67 aeroportos).

A outra parcela, àquela relativa ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações aeronáuticas são os recursos que suportam financeiramente todo o SISCEAB nas ações de investimentos, operação e manutenção, configurando-se então na espinha dorsal da sustentabilidade financeira do mencionado sistema.

Relacionado ao tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), em apoio à Comissão Parlamentar de Inquérito da "crise aérea", instaurada em 2007 na Câmara dos Deputados, indicou em diversos momentos que uma das prováveis causas da "crise" foi a insuficiência de recursos para os investimentos em melhoramentos, reaparelhamento, reforma e expansão do (SISCEAB), ocorrida ao longo dos últimos anos, conforme transcrito *in verbis* :

Acórdão 2420/2006 TCU- Plenário

"9.7. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:

9.7.1. avalie a pertinência e oportunidade de, em conjunto com o Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica e Infraero, identificar as necessidades de aporte de capital no âmbito do SISCEAB, de forma a verificar se as carências se dão na operação e manutenção do sistema ou nas ações relativas à sua expansão, ou ainda nas duas vertentes;

9.7.2 verifique a conveniência de, ainda que temporariamente, aportar recursos do Tesouro Nacional para as Ações de Governo relacionadas ao custeio e expansão do SISCEAB, em complemento aos recursos originários da arrecadação das tarifas TAN (Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea), TAT (Tarifa de Uso

das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo) e ATAERO. "

Paradoxalmente, e contrariando as observações do TCU, os projetos de lei em curso, ao modificarem a destinação e regulamentação do ATAERO, deixam uma expectativa de efeitos desastrosos na funcionalidade do Sistema de Controle do Espaço Aéreo e do Sistema Aerooviário Brasileiro, pois retira os recursos que dão suporte aos investimentos para a expansão, a modernização e a manutenção dos equipamentos de tais sistemas nos próximos anos, sem apresentar as novas fontes que supririam esses sistemas, e sem analisar suas irreparáveis consequências.

Não obstante, saliento que antes dos efeitos da "crise aérea" de 2007, este montante de recursos advindos das tarifas aeroportuárias e as relativas ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações aeronáuticas era constantemente sujeito a contingenciamentos e utilizado como fonte de superávit fiscal.

Acrescento ainda que hoje e no futuro o SISCEAB necessita de mais aportes financeiros se considerarmos os seguintes aspectos latentes do planejamento dos referidos sistemas:

- altas taxas de crescimento do tráfego aéreo no país;
- uma demanda projetada positiva para um futuro breve, sem a contra partida de investimentos em infra-estrutura que assegure este atendimento;
- a obsolescência natural dos equipamentos e a necessidade da implantação de novos sistemas de Controle de Tráfego Aéreo como o CNS/ATM (Comunicação, Navegação e Vigilância / Gerenciamento do tráfego Aéreo), regidos por normas internacionais compulsórias da ICAO (Organização Internacional de Aviação Civil);
- insuficiência de arrecadação para operação e manutenção dos sistemas atuais, e os novos a serem implantados
- a urgência destes investimentos que demandam um planejamento e execução de médio e longo prazo; e

- a garantia do recebimento anual desses recursos com fluxo de desembolso compatível com os cronogramas de execução dos projetos.

Além disso, vale ainda explanar que a tarifa de embarque internacional diz respeito a serviços cuja prestação é específica, mensurável, individual, ou seja, se apresenta de forma concreta ao usuário. Justamente por se tratar de tarifa é considerada remuneratória e não compulsória, sendo cobrada somente dos usuários que efetivamente utilizem este serviço público. Tem natureza privada de preço público, isto é, paga quem usa.

Já o instituto das taxas, ao contrário das tarifas, tem natureza de tributo e é devido pelo contribuinte desde que o serviço, de utilização obrigatória, esteja à sua disposição. A cobrança, neste caso, é realizada com base em serviços prestados de forma abstrata, difusa, a toda coletividade, sem particularização ou individualização.

De acordo com a doutrina e a jurisprudência dominante, o Adicional de Tarifa Aeroportuária vem a ser um preço público. Não representa, pois, exação tributária, e também não está sujeito às regras que norteiam o Sistema Tributário, dentre as quais, àquelas que regem as alterações de bases de cálculo, razão pela qual pode ter seu valor definido por normas infra legais.

Em relação às receitas do PL nº 442/07 e sua respectiva taxação de 1% somente sobre os bilhetes aéreos e marítimos internacionais, não nos deixa claro qual o motivo da exclusão dos bilhetes terrestres internacionais. Considero que o consumidor irá, mais uma vez, ser chamado a custear mais uma taxa com a sensação de mais um imposto. Quanto à alteração do Art. 2º da lei nº 9.825/99, esta modifica a destinação da receita gerenciada pelo Tesouro Nacional para a amortização da dívida pública mobiliária federal, onde carece de dados sobre os aspectos econômico-financeiros advindos de tal alteração por parte do Tesouro Nacional.

Quanto às receitas do PL nº 5402/09, estas prevêem a transferência de 25% da taxa de embarque internacional (receita da INFRAERO) e de 25% do adicional de tarifa aeroportuária, previsto na lei nº 7.920/89 (receita do SISCEAB e do sistema aeroportuário), alterando na essência a constituição das receitas da INFRAERO e do Comando da Aeronáutica. Além disso, promove a perda total da receita devida ao Tesouro

Nacional com a revogação da lei nº 9.825/99, que trata do recebimento de parcela da tarifa de embarque internacional, inclusive seu adicional tarifário correspondente.

Face a exposição acima, a alteração proposta pelos autores não é admissível, pois pretende dar destinação diversa às tarifas (as aeroportuárias, as relativas ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações aeronáuticas, e as de embarque internacional e seu correspondente adicional), o que somente seria possível caso se tratasse de taxas. Nos termos das propostas, a parcela da sociedade que utiliza determinado serviço individual e mensurável, ao pagar uma contraprestação de natureza privada, arcaria com despesas da coletividade, qual seja, a divulgação turística do Brasil. E ainda mais, por retirar recursos regulados por leis, e previamente aplicados em tarefas de estado tão importantes ao desenvolvimento social e econômico do país, onde o transporte aéreo assume um caráter de serviço essencial; e extremamente sensível por se tratar de segurança aérea com a consequente proteção de vidas humanas.

Em suma, os recursos originários das tarifas aeroportuárias e as relativas ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações aeronáuticas tem sua destinação compatível com as tarefas do Comando da Aeronáutica, na forma de primar pela eficiência, segurança e qualidade dos serviços. Somente assim é possível garantir o atendimento da crescente demanda pelo transporte aéreo, meio este essencial ao desenvolvimento dos negócios, do turismo e da integração regional.

Certamente os autores dos Projetos de lei nº 442/2007 (principal) e do Projeto de lei nº 5402/2009 (apenso) foram sensíveis à necessidade do revigoramento do Programa Nacional de Turismo ao buscar alternativas para incrementar as fontes de receita deste setor no país. Entretanto, ambos os projetos, quanto ao mérito, não demonstram em suas justificativas a situação atual do FUNGETUR, suas receitas, despesas e o quanto o mencionado fundo necessita para suprir sua finalidade prevista no Decreto-lei nº 1.439/75 em seu capítulo III.

Assim não nos parece razoável quanto ao mérito que a alteração da destinação, dessas receitas de tarifas aeronáuticas promovam a degradação do Sistema aeroviário, da segurança de vôo e do SISCEAB, que não dispõem de outras fontes de recursos para financiarem seus custeios e os

investimentos necessários para a prestação de serviços no nível desejado. Tais proposições além de contrariarem as recomendações do TCU contidas no acórdão nº 2420/2006, não se alinham com as lições aprendidas com a “crise aérea” de 2007. Naquela ocasião, ficou claro e evidente a necessidade de maiores aportes financeiros ao Sistema Aerooviário Brasileiro e ao SISCEAB para que estes acompanhassem o desenvolvimento, as melhorias e principalmente, as demandas advindas do setor na última década e aquelas planejadas para a próxima. Tal inferência nos faz concluir que o setor aeronáutico, no segmento do transporte aéreo e controle de tráfego aéreo, necessita sim, de mais recursos, e não, da subtração, divisão ou revogação de suas atuais fontes.

Desse modo, votamos pela REJEIÇÃO dos Projetos de Lei nº 442/07 e nº 5.402/09.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

Deputado LEONARDO QUINTÃO
Relator