



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira**

Nota Técnica n.º 12, de 2016.

***Subsídios acerca da adequação
orçamentária e financeira da Medida
Provisória nº 714, de 1º de março de 2016.***

Núcleo da Receita
Maria Emília Miranda Pureza



Nota Técnica nº 12/2016

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 714, de 1º de março de 2016.

I – INTRODUÇÃO

Com base no art. 62, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 0062, de 2016, a Medida Provisória nº 714, de 1º de março de 2016, que “*Extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária e altera a Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986*”.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: “*o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória*”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 714, de 1º de março de 2016, determina a extinção, a partir de 1º de janeiro de 2017, do Adicional de Tarifa Aeroportuária criado pela Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, e a incorporação do valor correspondente ao valor das tarifas, de modo que o montante pago pelos usuários seja mantido sem alteração.

As tarifas aeroportuárias são devidas no embarque de passageiros, pouso e permanência de aeronaves nos aeroportos, no armazenamento, guarda e controle de mercadorias em armazéns de carga aérea e na



utilização de serviços relativos à manutenção e manuseio de mercadorias em armazéns de carga.

O valor correspondente ao adicional sobre tarifas aeroportuárias constitui atualmente fonte de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil, para serem aplicados em despesas com melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias.

Segundo informa a Exposição de Motivos que acompanha a MP, a iniciativa visa resguardar a sustentabilidade do setor de aviação civil num contexto em que alguns dos maiores aeroportos brasileiros foram concedidos ao setor privado. Nesse novo cenário, o setor não mais dispõe do regime de subsídios cruzados na cobrança de tarifas aeroportuárias, o qual permitia que a operação dos aeroportos menores contasse com a suplementação de recursos oriundos do superávit de aeroportos maiores, hoje delegados a parceiros privados. Para assegurar a recuperação do valor dessas tarifas aeroportuárias e arcar de maneira eficiente com os custos de operação e manutenção dos aeroportos nacionais, sem onerar o passageiro, propõe-se a incorporação do adicional ao valor das tarifas. Com a mudança, os valores cobrados ficarão integralmente com os operadores aeroportuários.

De acordo com o art. 2º da MP, após efetivada a extinção da cobrança do adicional e até que Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC conclua a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão para exploração de infraestrutura aeroportuária, a diferença entre os valores das tarifas revistas e aquelas decorrentes dos contratos vigentes deverá ser repassada ao Fundo Nacional de Aviação Civil, descontados os tributos incidentes sobre este faturamento, a título de valor devido como contrapartida à União em razão da outorga de que trata o art. 63, § 1º, inciso III, da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Caberá à ANAC concluir o processo de recomposição do equilíbrio econômico financeiro das operadoras no prazo de cento e oitenta dias contado da data da incorporação do adicional ao valor da tarifa.

Adicionalmente, a MP introduz dispositivo ao art. 2º da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, permitindo que atribuições da Infraero sejam realizadas mediante ato administrativo ou por meio de contratação direta da Infraero pela União, nos termos de regulamento.



O art. 4º da MP, por sua vez, altera o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), passando a prever o limite mínimo 51% de participação de brasileiros no capital votante das companhias aéreas, além de suprimir a exigência de que a direção dessas companhias seja confiada exclusivamente a brasileiros. Com isso, o teto para a participação do capital estrangeiro das entidades concessionárias de serviços aeroviários aumenta de 20% para 49%, devendo a transferência de ações com direito a voto a acionista estrangeiro ser submetida à prévia aprovação por parte da autoridade aeronáutica.

Ressalte-se que acordos sobre serviços aéreos celebrados pela República Federativa do Brasil poderão prever limite de capital votante em poder de estrangeiros superior ao estipulado nesta lei, desde que observada a reciprocidade entre as partes contratantes.

Ao seu final, a MP revoga:

- a) em caráter imediato, o inciso III do caput do art. 181 e o art. 182 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, adequando a lei às novas regras de participação do capital estrangeiro em companhias aéreas; e
- b) a partir de 1º de janeiro de 2017, a Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, a Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992, e o inciso I do § 1º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, todas versando sobre a instituição e destinação de recursos do Adicional de Tarifa Aeroportuária, a ser extinta.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O *exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas*

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A LDO – 2016, por sua vez, regulamenta a matéria em seu art. 113, nos seguintes termos:

“Art.113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, 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 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.

Com a edição da Medida Provisória nº 714, de 2016, pretende o Governo Federal:

i) extinguir o Adicional de Tarifa Aeroportuária e incorporar esse montante aos valores das tarifas de embarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia; e

ii) ampliar o limite de participação estrangeira no capital votante de companhias aeroviárias para até 49% (quarenta e nove por cento) e permitir que a estrangeiros ocupem cargos de direção nas mesmas.

Observa-se, portanto, que eventuais repercussões do ponto de vista orçamentário e financeiro restringem-se à medida de recomposição tarifária referida no item “i” acima.

Segundo informa o Poder Executivo, o aspecto motivador da presente proposta de extinguir o Adicional sobre as Tarifas Aeroportuárias e incluir tal montante ao principal das tarifas aeroportuárias regularmente cobradas refere-se à necessidade de conferir maior sustentabilidade ao setor de aviação civil num cenário em que alguns dos maiores aeroportos brasileiros foram objeto de concessão para a iniciativa privada. A medida asseguraria um aumento no valor das tarifas, sem que isso implique um aumento dos custos suportados pelo consumidor final.

Em seu art. 2º, a MP prevê a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão para exploração de infraestrutura aeroportuária, cujos procedimentos serão concluídos pela ANAC no prazo de cento e oitenta dias, contados a partir da incorporação do adicional ao valor das tarifas. Aduz, ainda que, até que se conclua tal recomposição deverão as empresas concessionárias repassar para o Fundo Nacional de Aviação Civil, até o décimo quinto dia útil do mês subsequente ao da arrecadação das tarifas, o montante correspondente à diferença entre os valores das tarifas revistas e aquelas decorrentes dos contratos vigentes na data de publicação da MP, descontados os tributos incidentes sobre este faturamento.

O Poder Executivo registra que a medida não afetará a arrecadação em 2016. Contudo, em 2017, prevê-se uma renúncia de receita de R\$ 1.298 milhões, passando a ser de R\$ 1.393 milhões, em 2018, e R\$ 1.494 milhões, em 2019. Visando ao atendimento das exigências inscritas no art. 14 da LRF, o governo aduz que o impacto orçamentário e financeiro será considerado quando da elaboração do projeto de lei orçamentária de cada exercício.



Importa mencionar que a renúncia de receita indicada na Exposição de Motivos não condiz com o montante efetivamente arrecadado com o Adicional sobre as Tarifas Aeroportuárias, o qual correspondeu a R\$ 584,0 milhões, em 2014, e R\$ 678,9 milhões, em 2015, sendo projetada uma receita de R\$ 745,3 milhões, em 2016. Portanto, os dados informados pelo governo superestimam o impacto da medida sobre o orçamento federal.

De toda sorte, tais recursos deixarão de compor o orçamento do Fundo Nacional de Aviação Civil, afetando o custeio de despesas no âmbito de instalações aeroportuárias de interesse federal, bem como de aeroportos e aeródromos de interesse regional ou estadual.

Por outro lado, os principais beneficiários com a adoção da medida serão as operadoras aeroportuárias, inclusive a Infraero, que, por sua vez, detém a titularidade na operação de cerca de 60 aeroportos no país.

De acordo com informação divulgada pela ANAC em seu sítio na internet, os operadores dos aeroportos já concedidos terão seus contratos revistos “para que essa nova receita seja repassada novamente para o governo ou compense gastos não previstos dos concessionários”, conforme regras a serem definidas pela agência. Quanto às futuras concessões, a incorporação dessa receita a maior será considerada nos contratos.

A par dessas considerações, o aspecto essencial a reconhecer é que as novas regras de cobrança e destinação das tarifas aeroportuárias serão observadas na elaboração do projeto de lei orçamentária de 2017 e dos exercícios seguintes, de forma que não se verificam óbices para que a Medida Provisória nº 714, de 2016, seja considerada adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira.

Esses são os subsídios.

Brasília, 7 de março de 2016.

MARIA EMILIA MIRANDA PUREZA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira