

Brasília, 17 de Fevereiro de 2016

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Temos a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória que altera dispositivos da legislação vigente com objetivo de viabilizar a política para o equilíbrio do sistema de aviação civil brasileiro.
2. O Governo Federal, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil, instituiu Grupo de Trabalho formado por representantes da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com vistas a propor medidas que visem a sustentabilidade do setor de aviação civil após o cenário de concessão de alguns dos maiores aeroportos brasileiros a parceiros privados. Como é sabido, os aeroportos funcionam em lógica de rede, como um sistema, portanto a política adotada precisa garantir segurança, qualidade e eficiência para todas as cadeias envolvidas de modo que se alcance um sistema aeroportuário equilibrado.
3. Os trabalhos desenvolvidos apontaram a necessidade de recomposição tarifária, cujos valores, desatualizados, precisaram ser reavaliados dentro do novo cenário da gestão aeroportuária brasileira. Anteriormente, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) suportava sua defasagem graças ao subsídio cruzado, financiando a operação dos aeroportos menores a partir do superávit de seus grandes ativos, hoje delegados a parceiros privados. Propomos, portanto, a recuperação do valor destas tarifas aeroportuárias, de modo que se consiga arcar de maneira eficiente com os custos de operação e manutenção dos aeroportos nacionais.
4. Com o intuito de não onerarmos o passageiro é que propomos a Medida Provisória em tela, que extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) sobre as tarifas de embarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia, de modo que os valores correspondentes possam ser incorporados às tarifas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sem que haja alteração do montante pago pelos usuários - recomposição tarifária esta que deverá ocorrer concomitantemente com a entrada em vigor dessas disposições.
5. Cumpre-nos destacar que o referido adicional fora criado em outro cenário, em que seus recursos eram a principal fonte de financiamento do setor. Hoje as outorgas oriundas das concessões aeroportuárias quadruplicaram as receitas do setor, e significam sua principal fonte de recursos. O ATAERO, em 2015, representou apenas 25% das receitas do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), e, com a realização das novas concessões aeroportuárias,

esse percentual será ainda menor.

6. Propõe-se ainda na Medida Provisória uma recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão vigentes, por meio do repasse dos recursos arrecadados pelas concessionárias, oriundos da extinção do ATAERO e da consequente recomposição das tarifas pela ANAC, para o FNAC.

7. Ato contínuo, propõe-se também uma alteração na lei de criação da Infraero que conferirá maior clareza na definição do arcabouço legal e contratual a que estará sujeita a referida empresa pública e suas controladas e coligadas para a exploração dos aeroportos, aprimorando o ambiente regulatório do setor de aviação civil.

8. Dessa feita, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cabe informar que a medida em questão não importará em renúncia de receita no ano-calendário de 2016. Por sua vez, a renúncia de receitas decorrente da adoção dessa medida, estimada para 2017, R\$ 1.298 milhões (um bilhão e duzentos e noventa e oito milhões de reais), para 2018, R\$ 1.393 milhões (um bilhão, trezentos e noventa e três milhões de reais), e para 2019, R\$ 1.494 milhões (um bilhão, quatrocentos e noventa e quatro milhões de reais) será considerada na elaboração dos respectivos Projetos de Leis Orçamentárias, cumprindo, portanto, o disposto no inciso I do citado artigo.

9. Destaca-se que há urgência na adoção dessas medidas porque se faz necessário garantir segurança jurídica e previsibilidade aos planos de investimentos do setor, não obstante a extinção do ATAERO a partir de janeiro de 2017. Ademais, a medida em questão se justifica pela necessidade da restauração do equilíbrio do sistema aeroportuário brasileiro, bem como a relevância da matéria para o desenvolvimento dos projetos de concessão aeroportuária em curso, cujos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental se encontram em fase de avaliação, com a abertura do processo de audiência pública prevista para fevereiro – para tanto, faz-se necessária clareza quanto aos valores tarifários alterados por esta Medida Provisória para a definição dos cenários de investimento e dos montantes de contribuição fixa e variável devidos.

10. Por fim, a minuta de Medida Provisória também altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), para dispor sobre os serviços aéreos públicos. A proposta modifica as condições necessárias para outorga de concessão para exploração de serviços de transporte aéreo regular e de autorização para transporte aéreo não regular ou serviços especializados.

11. A Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, aprovada por meio do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, cujo principal propósito é “assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial”, estabelece um conjunto de objetivos apoiados em ações estratégicas que incluem a redução das barreiras à entrada de novas empresas no setor aéreo; o estímulo ao desenvolvimento de serviços aéreos em todo o território brasileiro; e o estímulo à concorrência no setor de aviação civil.

12. O antigo Código Brasileiro do Ar (Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966) instituiu em seu art. 69 a determinação de que a concessão ou a autorização para exploração de serviços aéreos fossem dadas apenas às pessoas jurídicas brasileiras que tivessem, dentre outras condições: I) sede no Brasil; II) pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto pertencente a brasileiros (conforme alteração promovida pela Lei nº 5.710, de 7 de outubro de 1971); e III) direção confiada exclusivamente a brasileiros (de

acordo com redação dada pelo Decreto-Lei nº 234, de 28 de fevereiro de 1967). Tais restrições à participação de estrangeiros em empresas aéreas brasileiras foram incorporadas sem grandes alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986), que revogou o Código Brasileiro do Ar de 1966 e que ainda se mantém como o marco regulatório da aviação civil no Brasil.

13. O Código Brasileiro de Aeronáutica, de 1986, determina em seu art. 181 que a concessão para exploração de serviços de transporte aéreo regular será concedida somente à pessoa jurídica brasileira que tiver: I) sede no Brasil; II) pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital com direito a voto pertencente a brasileiros, prevalecendo essa limitação nos eventuais aumentos do capital social; e III) direção confiada exclusivamente a brasileiros. O art. 182 do CBA, por sua vez, prevê que as mesmas condições se aplicam à autorização para o transporte aéreo não regular e serviços especializados.

14. Esse limite de até 20% (vinte por cento) de participação de capital estrangeiro com direito a voto em empresas concessionárias ou autorizadas de serviços aéreos públicos faz com que o Brasil seja um dos países mais fechados a investimentos estrangeiros no setor aéreo. De acordo com informações do Banco Mundial contidas no estudo “*Investing Across Borders*” e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR, apenas países como Arábia Saudita, Etiópia, Haiti e Venezuela mostram-se mais restritivos à participação de investidores estrangeiros em empresas aéreas – neles o capital estrangeiro com direito a voto não é permitido. Por outro lado, países sul-americanos como Chile, Colômbia e Bolívia permitem até 100% (cem por cento) de controle acionário por investidores estrangeiros em empresas aéreas nacionais.

15. Tal limite ainda faz com que o transporte aéreo seja o setor da economia brasileira mais restritivo a investimentos estrangeiros. Anteriormente à Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, essa condição era conferida aos serviços de saúde. O art. 142 da referida lei alterou a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, com objetivo de permitir a participação direta ou indireta de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde, inclusive em hospitais gerais, especializados, policlínicas, clínicas gerais e especializadas. Com isso, estrangeiros podem, desde 2015, deter até 100% (cem por cento) do capital com direito a voto no setor hospitalar, como já acontece nos setores de aeroportos, portos, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica, saneamento básico, construção, turismo, varejo, mineração, óleo e gás, agricultura, manufaturas leves, bancos e seguros.

16. Como resultado, a manutenção do limite de 20% (vinte por cento) de participação de capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas brasileiras impõe obstáculos ao desenvolvimento do transporte aéreo no país. Propõe-se, nesse sentido, a ampliação do atual limite para até 49% (quarenta e nove por cento) do capital com direito a voto e a possibilidade de direção confiada a estrangeiros. Ademais, observada a reciprocidade, os acordos sobre serviços aéreos celebrados pelo Brasil poderão prever limite de capital social votante em poder de estrangeiros superior a 49% (quarenta e nove por cento).

17. Dentre os possíveis benefícios que o aumento do limite de participação de investidores estrangeiros traria ao transporte aéreo brasileiro destacam-se: o aumento da competição e desconcentração do mercado doméstico; o aumento da quantidade de rotas e cidades atendidas pelo transporte aéreo regular, bem como a melhor integração a rotas internacionais; a redução do preço médio de passagens; a absorção de novas práticas gerenciais e tecnologias utilizadas em mercados desenvolvidos; o maior acesso a fontes de financiamento, com redução dos custos operacionais; a geração de emprego diretos e indiretos, com consequente aumento da renda média; e o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria aeronáutica.

18. A despeito do expressivo crescimento da quantidade de passageiros e da redução dos preços médios das passagens aéreas, a quantidade de cidades atendidas pelo transporte aéreo tem se mantido bem abaixo do que já se verificou em um passado relativamente recente. Em janeiro de 1999, havia no Brasil 182 (cento e oitenta e dois) aeroportos atendidos pelo transporte aéreo regular de passageiros e carga. Entre 2004 e 2013, oscilou sempre entre 120 (cento e vinte) e 140 (cento e quarenta) aeroportos. Em fevereiro de 2016, contudo, esse número é de apenas 108 (cento e oito) aeroportos atendidos por voos regulares. A maioria daqueles que deixaram de receber voos regulares está em cidades de pequeno e médio porte, especialmente na Região Amazônica. Políticas públicas específicas, como o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR, criado pela Lei nº 13.097, de 2015, e o Programa de Investimentos em Logística – PIL-Aeroportos, coordenado pela SAC-PR, conquanto propiciem condições para a expansão do transporte aéreo em tais localidades, são fortemente dependentes de recursos públicos para sua operacionalização.

19. Além da redução da quantidade de cidades atendidas pelo transporte aéreo, os resultados líquidos da indústria verificados desde 2011 apontam a necessidade de ampliar as possibilidades de fontes de financiamento das empresas nacionais. Naquele ano, o setor aéreo apresentou um prejuízo líquido de quase R\$ 1,6 bilhão. Em 2012, o prejuízo líquido foi de cerca de R\$ 3,46 bilhões; em 2013, de R\$ 2,4 bilhões; em 2014, de R\$ 1,65 bilhão. Impulsionado pela desvalorização do Real, o prejuízo líquido do setor aéreo apenas nos nove primeiros meses de 2015 foi de R\$ 3,73 bilhões, de acordo com a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. Nesse cenário adverso, o incentivo a investimentos estrangeiros no transporte aéreo brasileiro constitui um importante mecanismo de garantia da sustentabilidade econômica das empresas nacionais.

21. Ademais, propõe-se a revogação do art. 182, cujo teor já está devidamente compreendido na redação ora proposta ao art. 181.

22. Quanta à última dimensão dessa medida, qual seja, a readequação do limite de participação de capital estrangeiro com direito a voto em empresas concessionárias ou autorizadas de serviços aéreos públicos, a evolução do contexto econômico do setor trazida acima, assim como, de uma forma mais ampla, o próprio o cenário econômico desfavorável atual justificam a urgência para a adoção da medida que ora se propõe.

23. São essas, Excelentíssima Senhora Presidenta, as razões que justificam a edição de Medida Provisória que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

GUILHERME WALDER MORA RAMALHO

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO

VALDIR MOYSÉS SIMÃO