



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**PARECER N° , DE 2020**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2406, de 2019, do Senador Jorge Kajuru, que *altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que criou o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, para atribuir nova fonte de recursos ao Fundo Geral de Turismo - Fungetur.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2406, de 2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que *altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que criou o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, para atribuir nova fonte de recursos ao Fundo Geral de Turismo - Fungetur.*

A proposição tem três artigos. Conforme o art. 1º, o art. 20 da Lei nº 11.771, de 2008, passa a incluir entre as fontes de financiamento do Fungetur 10% da arrecadação com o adicional à tarifa de embarque



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

internacional a que se refere o art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999.

O art. 2º altera o inciso II do § 1º do art. 63 da Lei nº 12.462, de 2011, de modo que, dentre os recursos do FNAC, passem a constar 90% dos recursos referidos no art. 1º da Lei nº 9.825, de 1999, e não mais a integralidade dessa fonte de receita.

A cláusula de vigência, contida no art. 3º, estabelece que a lei resultante entrará em vigor em 1º de janeiro do exercício subsequente ao da sua “aprovação”.

Ao justificar a matéria, o autor mostra, com números da Organização Mundial do Turismo (OMT), que nos últimos quinze anos o crescimento do número de visitantes estrangeiros ao Brasil foi significativamente menor do que aquele observado ao nível mundial, menos da metade da América Latina e Caribe e apenas uma fração daquele verificado em países vizinhos, como Argentina, Bolívia e Colômbia. Em 2017 o Brasil recebeu 6,59 milhões de visitantes estrangeiros, com um crescimento de 38% em relação a 2001, o que evidencia *um problema crônico de dificuldade para atrair turistas*.

O autor da proposta aponta também que, mesmo se desenvolvendo aquém de seu potencial, o setor de viagens e turismo é um dos mais relevantes para a economia brasileira, gerando empregos, renda e divisas, concluindo que para torná-lo mais competitivo, é necessário mais apoio do Governo.

Ainda de acordo com a Justificação, o Fungetur, cujo objetivo é fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional, tem contado com um orçamento modesto, o qual poderia ser praticamente dobrado com a entrada em vigor da presente proposta, melhor aproveitando esse potencial econômico.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A matéria foi encaminhada à CDR e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. No dia 11 de dezembro de 2019, foi aprovado o relatório pela rejeição do Projeto, lido pelo Senador Zequinha Marinho, relator *ad hoc*, que passou a constituir Parecer da CDR, com o voto contrário da Senadora Eliziane Gama. Em 19 de dezembro de 2019, a matéria foi a mim distribuída, para emitir relatório perante a CAE.

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômico e financeiro da matéria. Por se tratar de decisão terminativa, também serão analisados os aspectos formais de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição.

Quanto à **constitucionalidade**, compete à União legislar sobre Direito Tributário (art. 24, inciso I), a proteção ao patrimônio turístico e paisagístico (art. 24, VII), Direito Aeronáutico (art. 22, I) e navegação aérea (art. 22, X). Ademais, conforme determina o art. 180 da Carta, juntamente com os demais entes da Federação, a União promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Tais matérias não são reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, conforme o § 1º do art. 61 da Lei Maior.

No tocante à **juridicidade**, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à **regimentalidade**, a proposição vem escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificação escrita e transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto, em conformidade com os arts. 236 a 239 do RISF. Além disso, a CAE é regimentalmente competente para tratar do assunto.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Quanto à **técnica legislativa**, o texto em linhas gerais obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Todavia, é necessária a correção da redação do art. 3º da proposição, que contém a cláusula de vigência, de modo que a entrada em vigor se dê em 1º de janeiro do exercício subsequente ao da sua publicação, como de praxe, e não da “aprovação”.

Finalmente, no **mérito**, concordamos com os argumentos do autor, que enfatiza a necessidade de tornar o País um destino turístico mais atraente, não só para os visitantes estrangeiros, mas também para o público interno, aproveitando plenamente o potencial econômico dessa atividade.

Nesse sentido, entendemos que a proposição em tela é louvável. Ao prover ao Fungetur 10% da receita arrecadada com o adicional sobre a tarifa de embarque internacional de que trata o art. 1º da Lei nº 9.825, de 1999, o orçamento do fundo se beneficiaria de um aumento de cerca de R\$ 65 milhões, ainda pequeno em termos absolutos, mas muito relevante para a promoção do turismo, diante de um quadro de escassez crônica de recursos para sua promoção.

A experiência internacional demonstra que um setor turístico dinâmico e pujante pode ser um fator importante de desenvolvimento econômico, criando postos de trabalho e renda, favorecendo o ingresso de moeda estrangeira e propiciando aumento das receitas públicas. O turismo é uma das indústrias que mais crescem no mundo, destacando-se em diversos países, com diferentes graus de desenvolvimento. Lamentavelmente, o Brasil, a despeito de sua riqueza natural e cultural, não tem sido capaz de entrar com protagonismo no fluxo do turismo internacional e, muitas vezes, os próprios brasileiros optam por viagens ao exterior em detrimento do turismo interno.

As razões para esse mau desempenho são variadas e complexas, mas pode-se apontar dentre elas a deficiente infraestrutura de transportes, a baixa qualidade da prestação de serviços em geral, o déficit de mão-de-obra qualificada para o atendimento turístico, os elevados



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

índices de criminalidade, a falta de saneamento adequado e seu correlato, a degradação ambiental, que ocasionam, entre outras consequências, elevados níveis de poluição e contaminação em grande número de praias e cursos d'água. Todos esses elementos trazem prejuízo direto para a experiência do turista.

A pandemia da COVID-19 causou um impacto profundo no setor de turismo no país, com uma redução drástica no número de viagens e reservas em hotéis. Restrições de viagens, lockdowns e preocupações com a segurança levaram a uma queda significativa no turismo doméstico e internacional. De acordo com dados do Ministério do Turismo, houve redução de 59% no faturamento do turismo brasileiro e de 58% na economia criativa. A revista traz, ainda, o impacto da pandemia no mercado de trabalho e apresenta a redução de 15% no número de trabalhadores dos setores criativos. Entretanto, as perdas seriam ainda maiores sem as medidas do governo federal para auxiliar os setores. O prejuízo global da pandemia no turismo pode chegar a 4 trilhões de dólares, avaliam a Organização Mundial do Turismo (OMT) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Essa diminuição abrupta afetou não apenas as empresas de turismo, mas também toda a cadeia de valor associada, incluindo restaurantes, lojas e atrações turísticas. Muitas empresas enfrentaram dificuldades financeiras, resultando em fechamentos permanentes e perda de empregos em larga escala. O setor de turismo enfrenta desafios significativos na recuperação, mesmo com a flexibilização das restrições, devido à persistência das preocupações com a segurança e às mudanças nos padrões de viagem e comportamento do consumidor.

Nesse contexto, é evidente que o PL nº 2406, de 2019, caso aprovado, não é panaceia, mas sim uma bem-vinda iniciativa na direção correta.

Hoje, o adicional sobre a tarifa de embarque internacional de que trata o art. 1º da Lei nº 9.825, de 1999, é destinado em sua integralidade ao FNAC. A partir da aprovação da proposição em análise, a distribuição



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

da referida receita passará a ser na proporção de 10% para o Fungetur e 90% para o FNAC.

Essa simples modificação, que representa uma redução muito modesta na verba total do FNAC, da ordem de 1%, não prejudicará a capacidade para cumprir com suas atribuições legais e significará praticamente o dobro de recursos ao orçamento do Fungetur. Cabe ainda enfatizar que um aumento do fluxo de turistas estrangeiros ocasionará uma elevação da arrecadação do referido adicional à tarifa de embarque internacional, com potencial para compensar ou até mesmo superar a discreta perda inicial do FNAC.

O Parecer da CDR, pela rejeição da matéria, afirma que o PL nº 2406, de 2019, não é adequado para atingir o propósito de aumentar o financiamento do setor de turismo. Nesse sentido, argumenta que a alteração proposta desvirtua a finalidade do FNAC, pois suas receitas decorrem de recursos oriundos do próprio setor de aviação civil e cumpre que sejam aplicadas em políticas públicas de desenvolvimento, fomento e interiorização do transporte aéreo no Brasil. Ademais, para aumentar as dotações do Fungetur, recomenda alocar mais recursos do orçamento geral da União.

Entendemos que, a despeito da salutar preocupação com o setor aéreo, esse argumento se prende a um aspecto formal da matéria, contornável mediante emenda que altere a redação do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999, para acrescentar o desenvolvimento e o estímulo ao setor turístico à destinação do adicional sobre tarifa de embarque internacional de que trata o art. 1º dessa mesma norma. A esse respeito, vale lembrar que, até a entrada em vigor da Lei nº 12.462, de 2011, que instituiu o FNAC e a ele destinou os recursos a que se refere o art. 1º da Lei nº 9.825, de 1999, eles constituíam receita própria do Tesouro Nacional. Nesse diapasão, não há impedimento formal a que tal destinação seja novamente modificada, se assim entenderem pertinente os legisladores.

Tal alteração é perfeitamente compatível com os propósitos do FNAC, dado que o setor aéreo se beneficia muito com melhores condições



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

para o turismo local. Aumentar os recursos investidos nesse setor poderá gerar retornos ainda maiores para o setor aéreo.

Consoante o exposto, propomos emenda no sentido de alterar o *caput* do art. 2º da Lei nº 9.825, de 1999, a fim de acrescentar o desenvolvimento e o estímulo ao setor turístico à destinação do adicional sobre tarifa de embarque internacional, bem como uma outra emenda para adequar a ementa do projeto de lei às mudanças sugeridas.

Por fim, do ponto de vista das finanças públicas, importa destacar que a proposição não implica criação de despesa ou redução de receita no âmbito da União, posto que trata tão somente de alterar a repartição de fonte orçamentária existente.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela, constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 2406, de 2019, e no mérito pela sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº – CAE**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 2406, de 2019, a seguinte redação:

“Altera as Leis nºs 9.825, de 23 de agosto de 1999, 11.771, de 17 de setembro de 2008, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, para incluir, entre as fontes de financiamento do Fundo Geral de Turismo – Fungetur, dez por cento da arrecadação com o adicional à tarifa de embarque internacional.”

#### **EMENDA Nº – CAE**

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2406, de 2019, a seguinte redação:



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**“Art. 3º** Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro do exercício subsequente ao da sua publicação.”

### EMENDA Nº – CAE

Acrescente-se o seguinte art. 1º ao Projeto de Lei nº 2406, de 2019, renumerando-se os demais:

**“Art. 1º** O *caput* do art. 2º da Lei nº Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

**‘Art. 2º** A receita a que se refere o art. 1º será destinada ao desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, bem como ao desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator