



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

OFÍCIO Nº 531/2021/GAB-SAC/SAC

Brasília, 27 de maio de 2021.

Ao Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Ministério da Economia
Esplanada dos Ministérios, Bloco P
Brasília/DF

Assunto: Política de Subsídio Tributário a Operações de *Leasing* (Arrendamento) de Aeronaves e Motores.

Referência: Processo nº 18101.100424/2021-33.

Anexo: Nota Técnica nº 28/2021/DPR/SAC, de 25 de maio de 2021.

Senhor Secretário,

1. Cumprimentando-o, faz-se referência ao OFÍCIO SEI Nº 132254/2021/ME, de 20 de maio de 2021, que convida esta Secretaria de Nacional de Aviação Civil - SAC, do Ministério da Infraestrutura - MINFRA, a "*apresentar Nota Técnica acerca do Relatório de Avaliação e do Relatório de Recomendações, resultantes da avaliação da Política de Subsídio Tributário a Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores, que se insere especificamente no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) por se tratar de benefício tributário e financeiro, e faz parte do conjunto de avaliações do ciclo 2020, cuja fase de execução se iniciou na data de 20 de maio de 2020 e termina em 31 de maio de 2021*".
2. Sobre o assunto, encaminha-se a Nota Técnica nº 28/2021/DPR/SAC, na qual o Departamento de Políticas Regulatórias desta Secretaria Nacional de Aviação Civil manifestou-se, bem como se registra o excelente trabalho realizado pela equipe desse Ministério e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) na elaboração da metodologia de avaliação de uma política pública como o subsídio sobre o *leasing* de aeronaves e motores.
3. Por oportuno, solicita-se produtos intermediários resultantes desse processo de elaboração da metodologia para que tenha referência na avaliação inclusive de outras políticas desenvolvidas no âmbito desta SAC/MInfra.
4. Sendo o que compete para o momento, coloca-se esta Secretaria à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

(assinatura eletrônica)
RONEI SAGGIORO GLANZMANN
Secretário Nacional de Aviação Civil



Documento assinado eletronicamente por **Ronei Saggioro Glanzmann, Secretário Nacional de Aviação Civil**, em 28/05/2021, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4147500** e o código CRC **6ACBAB43**.



Referência: Processo nº 50000.013618/2021-41



SEI nº 4147500

Esplanada dos Ministérios, Bloco R -, Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Oeste - Bairro Zona Cívico-Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-8632 - www.infraestrutura.gov.br



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

NOTA TÉCNICA Nº 28/2021/DPR/SAC

Brasília, 25 de maio de 2021.

PROCESSO Nº 50000.013618/2021-41

INTERESSADO: ROSÂNGELA FRAGOSO DE MENDONÇA SANTIAGO

1. ASSUNTO

1.1. **Política de Subsídio Tributário a Operações de *Leasing* (Arrendamento) de Aeronaves e Motores.**

2. INTRODUÇÃO

2.1. O Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC do Ministério da Infraestrutura - MINFRA solicita, por meio do Despacho nº 490/2021/GAB-SAC/SAC, de 21 de maio de 2021 (SEI nº 4125165), análise e manifestação acerca do OFÍCIO SEI Nº 132254/2021/ME, de 20 de maio de 2021 (SEI nº 4124567), do Ministério da Economia, que "versa acerca da política de subsídio tributário a operações de *leasing* (arrendamento) de aeronaves e motores, bem como sobre submissão de relatórios de avaliação e de recomendações decorrentes de avaliação no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas".

3. ANÁLISE

3.1. O Ministério da Economia, por meio do OFÍCIO SEI Nº 132254/2021/ME, de 20 de maio de 2021 (SEI nº 4124567), convida a Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC, do Ministério da Infraestrutura - MINFRA, a "*apresentar Nota Técnica acerca do Relatório de Avaliação (15894923) e do Relatório de Recomendações (15895001), resultantes da avaliação da Política de Subsídio Tributário a Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores, que se insere especificamente no âmbito do CMAS por se tratar de benefício tributário e financeiro, e faz parte do conjunto de avaliações do ciclo 2020, cuja fase de execução se iniciou na data de 20 de maio de 2020 e termina em 31 de maio de 2021*".

3.2. A presente análise foca inicialmente no Relatório de Avaliação (SEI nº 4124568), passando em seguida ao Relatório de Recomendações (SEI nº 4124570) acerca da Política de Subsídio Tributário a Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores.

3.3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

3.4. O *Relatório de Avaliação da Política de Subsídio Tributário a Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores* traz um diagnóstico acerca de tal política, focando no histórico da legislação desde a década de 1990; em considerações acerca das operações de *leasing* e de experiências internacionais no financiamento de aeronaves comerciais; nos fundamentos, benefícios e resultados da política; na metodologia e no modelo lógico da avaliação; e na avaliação de governança da política.

3.5. Ao tratar do histórico da legislação no item 2.1 (*Histórico da Legislação*) - que, ressalta-se, faz com absoluta precisão -, o Relatório de Avaliação destaca que "a concepção do subsídio

tributário às operações internacionais de leasing de aeronaves foi relacionada a um problema genérico, referente aos custos de produção elevados e à baixa competitividade do setor produtivo no país" na década de 1990 (p.17). Observa ainda que "não parece ter sido concebido como um instrumento planejado para o atendimento de objetivos específicos de uma política pública de desenvolvimento da aviação civil", o que "pode ser uma explicação para as lacunas no desenho institucional dessa política de incentivos, que não apresenta objetivos, metas, contrapartidas dos beneficiários, mecanismos de monitoramento, previsão de avaliação ou modelo de governança bem definidos" (p. 18). Não há nessa seção qualquer necessidade de reparo à análise realizada.

3.6. Em seguida, apresenta no item 2.2 (*O setor de transporte aéreo e a evolução das políticas regulatórias*) um conjunto de dados acerca da evolução do transporte aéreo no Brasil e considerações acerca de diferentes modelos regulatórios adotados desde a década de 1960. Esse panorama do transporte aéreo brasileiro revela, segundo o Relatório, "que o mercado de transporte aéreo brasileiro passou por profundas transformações ao longo da vigência do subsídio tributário ao leasing de aeronaves". Observa ainda que "a maturação da política de isenção tributária, que foi sucessivamente renovada após 2006, coincide com o período de consolidação do modelo de liberalização do mercado e intensificação". Entende-se igualmente que tal seção não merece reparo.

3.7. O item 2.3 (*Financiamento a aeronaves comerciais*) trata das operações de leasing e de experiências internacionais no setor. Expõe uma série de aspectos que demonstram a importância dessa modalidade de composição de frotas de empresas aéreas, especialmente no Brasil, como a redução da necessidade de capital para operação, a flexibilidade na substituição de aeronaves e maior rapidez para obtenção de aeronaves. Tal como as seções anteriores, a análise nela realizada reflete adequadamente a situação do setor.

3.8. O item 2.4 (*Caracterização do subsídio tributário ao leasing de aeronaves*) trata inicialmente dos "Fundamentos da intervenção" (item 2.4.1). Como observa, a "avaliação do subsídio tributário ao leasing de aeronaves é desafiadora, uma vez que os fundamentos da concepção desse incentivo não são bem identificados nos marcos do seu desenho institucional". A seção destaca que em 2019 o subsídio alcançou R\$ 861,1 milhões, ante R\$ 308,6 milhões referente ao ano de 2011. Cabe ressaltar que tais dados são de responsabilidade do Ministério da Economia, que detém competência sobre questões tributárias.

3.9. O Relatório de Avaliação passa a seguir aos "Benefícios" da política (item 2.4.2). É interessante observar que em 2018, conforme o Relatório, o subsídio tributário correspondeu em média a 1,9% dos custos e despesas operacionais das quatro maiores empresas aéreas brasileiras à época (Avianca, Azul, Gol e Latam). A respeito de tal item, recomenda-se apenas que o título "Benefícios" seja substituído por "Benefícios tributários", para melhor refletir a natureza de que tipo de "benefício" é tratado.

3.10. No item 2.4.3 o Relatório trata dos "Resultados" da política. A avaliação se dá partindo da "hipótese simplificadora de que o custo dessas operações foi efetivamente reduzido por conta do benefício (ou, pelo contrário, seria aumento na ausência do benefício)". É importante observar que o Relatório deixa claro não se tratar de uma avaliação de impacto, na medida em que não busca controlar os efeitos de outras variáveis que poderiam influenciar os resultados constatados. Nesse sentido, destaca que o *leasing* parece ter contribuído para a obtenção de aeronaves mais modernas, o que estimula a demanda por serviços, a aumenta a segurança de voo e reduz custos operacionais:

"O conjunto de evidências apresentado indica, portanto, que o subsídio tributário ao leasing de aeronaves, ao reduzir o custo dessas operações, parece ter sido eficaz em incentivar a ampliação e a modernização da frota aérea nacional e contribuir para o alcance de ganhos de produtividade e aumento da competitividade das companhias aéreas. A redução do preço das passagens aéreas e a ampliação do acesso aos serviços também são indícios de que a política de subsídio tributário ao leasing de aeronaves tenha alcançado os usuários finais dos serviços, de modo a contribuir para o desenvolvimento da aviação civil." (p. 39)

3.11. Cabe ressaltar que, de fato, há diversos indicativos de que a política de subsídio tributário ao *leasing* tem impactos positivos sobre o transporte aéreo no Brasil. O Relatório deixa claro, porém, que "não se pode inferir que a isenção de IRRF sobre as empresas estrangeiras que arrendam aeronaves é efetivamente repassada para os preços pagos por companhias aéreas nacionais em operações de *leasing*, tampouco inferir uma relação de causalidade entre a performance do transporte público aéreo e a implementação do subsídio" (p. 40). Esse é o **ponto fundamental da crítica** que será feita na presente Nota Técnica - não à análise feita no Relatório, mas à concepção equivocada de que as dificuldades de avaliação da política são fundamento para sua revogação. Se existem indicativos de externalidades positivas de uma política, mas não é possível concluir com razoável precisão seus resultados, deve esta política ser abandonada? E em prol de qual outra política? Qual é o *trade-off* que se propõe e em qual medida pode impactar negativamente o transporte aéreo e outros setores que dele dependem? Essas questões serão retomadas na conclusão desta Nota Técnica.

3.12. No item 3 (*Avaliação de Desenho*) o Relatório de Avaliação trata inicialmente da "Metodologia" (item 3.1) de elaboração do "Modelo Lógico" (item 3.2), para passar em seguida à descrição do próprio modelo lógico. Deve-se destacar a observação de que a política de subsídio poderia ter se valido de uma análise como a realizada ao longo desse trabalho, pelo qual reproduzimos o seguinte trecho:

"O modelo lógico elaborado é convergente com a avaliação de diagnóstico apresentada anteriormente, ao indicar que o elevado custo com aeronaves das companhias aéreas, associados aos dispêndios realizados com as operações de *leasing* internacional desse bem de capital, seriam um problema atual para o setor de aviação civil. A sistematização da intervenção proposta por meio dessa metodologia também indica que a política de concessão do subsídio tributário, que teve sua vigência encerrada em 2020, poderia ter sido formulada com base em fundamentos de planejamento mais sólidos e ter um desenho institucional mais transparente, com previsão de: (i) diagnóstico preciso do problema; (ii) objetivos, metas e possíveis contrapartidas para fruição dos benefícios; (iii) mecanismos de monitoramento e de avaliação; e (iv) modelo de governança bem definido, com identificação de atores, atribuição de responsabilidades e mecanismos de prestação de contas.

A definição desses atributos poderia ter contribuído para que o subsídio tributário fosse gerido como um instrumento efetivo da política pública de aviação civil, o que não ocorreu ao longo de sua vigência. Trata-se de atributos necessários para permitir a apuração de resultados, o aprimoramento do desenho ou da implementação e a revisão da intervenção, quando couber. Além disso, são fundamentais para assegurar transparência à ação governamental e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Eventuais propostas de políticas públicas de desenvolvimento da aviação civil financiadas por subsídios tributários não podem prescindir dessas características." (p. 46)

3.13. A elaboração do "Modelo Lógico" foi um processo extremamente bem fundamentado e gerou excelentes bases para que essa política seja discutida futuramente. Nesse sentido, recomenda-se que a SAC: 1) solicite ao Ministério da Economia todos os produtos intermediários que possam ser disponibilizados; e 2) registre em ofício elogio à condução das oficinas pelo ME e ENAP, realizadas de forma dinâmica e objetiva.

3.14. Por fim, o Relatório de Avaliação tratou da "Avaliação de Governança" (item 4), que "apontou que a única atribuição claramente estabelecida sobre a política pública de subsídio tributário a operações de *leasing* de aeronaves e motores para aeronaves se refere à Receita Federal, na produção dos relatórios Demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária" (p. 49). Haveria, portanto, lacunas legais na governança da política. Isso corroboraria a noção de que "a política não dispunha de fundamentos de planejamento bem definidos".

3.15. **CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RELATÓRIO DE RECOMENDAÇÕES**

3.16. O *Relatório de Recomendações da Política de Subsídio Tributário a Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores* traz um sumário executivo com os pontos abordados ao longo do Relatório de Avaliação e apresenta algumas conclusões e recomendações. A seguir, as

conclusões apresentadas:

"8. As conclusões são que:

a. Seria preciso avançar em avaliações sobre a efetividade e a eficiência, que não foram desenvolvidas no estudo, para uma melhor compreensão da política. Um aspecto importante seria a investigação do repasse efetivamente realizado do subsídio tributário para os preços de leasing. Outra agenda de investigação oportuna seria a avaliação da equidade dos benefícios.

b. A política de concessão do subsídio tributário, que teve sua vigência encerrada em 2020, poderia ter sido formulada com base em fundamentos de planejamento mais sólidos e ter um desenho institucional mais transparente, conforme demonstrado no modelo lógico e na matriz lógica que foram elaborados. Isso poderia ter contribuído para que o subsídio tributário fosse gerido como um instrumento efetivo da política pública de aviação civil, o que não ocorreu ao longo de sua vigência.

c. A política não apresentou um modelo de governança para a concessão, gestão e revisão dos benefícios tributários. Essa ausência de governança segue uma tendência observada em políticas públicas financiadas por subsídios tributários de modo geral.

d. Eventuais proposições de políticas públicas de desenvolvimento da aviação civil financiadas por subsídios tributários devem ser concebidas a partir de diagnóstico preciso da necessidade de intervenção governamental no setor, planejamento e desenho institucional que contemplem atributos requeridos para permitir uma gestão efetiva da ação governamental, assegurar a sua transparência e possibilitar o seu aperfeiçoamento contínuo." (p. 3)

3.17. É inegável que se faz necessário melhorar o processo de avaliação da efetividade e eficiência da política de subsídio. A análise do presente Relatório de Avaliação constitui, nesse sentido, o primeiro passo para tanto. Do mesmo modo, não se pode negar que a política foi formulada e mantida ao longo de mais de duas décadas sem "fundamentos de planejamento mais sólidos", sem um "desenho institucional mais transparente" e sem um modelo de governança adequado.

3.18. Contudo, acreditamos que tais lacunas não retiram da política de subsídio sobre *leasing* de aeronaves e motores seu caráter de **instrumento efetivo da política pública de aviação civil**. A Política Nacional de Aviação Civil - PNAC (aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009) traz um conjunto de objetivos e ações cuja consecução depende em grande parte da redução do custo operacional das empresas aéreas. O subsídio sobre o *leasing* reduz efetivamente os custos das empresas aéreas sem gerar distorções no mercado de transporte aéreo. Obviamente pode-se argumentar contra sua aplicação quando analisadas suas externalidades em relação a setores concorrentes - como o transporte rodoviário -, ou a objetivos fiscais do País. Contudo, no âmbito dos objetivos da PNAC, essa política é, sim, um instrumento efetivo para o desenvolvimento da aviação civil brasileira. Nesse sentido, recomenda-se a exclusão da frase "Isso poderia ter contribuído para que o subsídio tributário fosse gerido como um instrumento efetivo da política pública de aviação civil, o que não ocorreu ao longo de sua vigência" no item "b" das conclusões. Não se trata necessariamente de algo que precisaria ser "gerido" sob o ponto de vista da política do setor, e sim da criação de condições inerentes favoráveis ao desenvolvimento do transporte aéreo.

3.19. Por fim, o Relatório de Recomendações traz a seguinte recomendação à SAC/MINFRA, a partir das conclusões já mencionadas:

"O desenho institucional de eventuais proposições de políticas públicas de desenvolvimento da aviação civil financiadas por subsídios tributários deverá contemplar: i) diagnóstico preciso da necessidade de intervenção governamental no setor com identificação do problema; ii) previsão de objetivos, metas e contrapartidas; iii) previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação; e iv) modelo de governança, com transparência, identificação de atores, atribuição de responsabilidades e previsão de mecanismos de prestação de contas." (pp. 4-5)

3.20. A política de subsídios ao *leasing* de aeronaves e motores não é uma política de governo associada a um único ministério, mas constitui-se como uma política que envolve vários órgãos e entidades da Administração Pública - dentre eles o Ministério da Infraestrutura e o Ministério da Economia. Como se verifica na análise do Relatório, perpassou diferentes governos desde a década de 1990. Conquanto as recomendações sejam pertinentes a todo e qualquer órgão da Administração Pública, há aspectos da política que são de competência do Ministério da Economia. Desse modo, quais são as recomendações às áreas competentes do Ministério da Economia no processo de formulação, implementação e acompanhamento de tal política? Em quais momentos o ME se inseriu (e se insere) em tal processo? Deve-se enfatizar que não é uma política restrita ao MINFRA.

4. CONCLUSÃO

4.1. Os *Relatórios de Avaliação e Recomendações acerca da Política de Subsídio Tributário a Operações de Leasing (Arrendamento) de Aeronaves e Motores* contém elementos importantes para análise e, principalmente, para o desenvolvimento de tal política. Não obstante, devem ser destacados nesta conclusão alguns dos pontos levantados na análise sobre tais relatórios:

I - Existem **indícios** de que a política de subsídio tributário ao *leasing* tem impactos positivos sobre o transporte aéreo no Brasil. Conquanto sejam considerados "indícios" em virtude do Relatório de Avaliação constatar não ser possível inferir que a isenção é "efetivamente repassada para os preços pagos por companhias aéreas nacionais em operações de leasing, tampouco inferir uma relação de causalidade entre a performance do transporte público aéreo e a implementação do subsídio", não é possível argumentar que cause prejuízos ao setor. É uma medida que contempla todos os operadores do setor, sem gerar distorções no âmbito do transporte aéreo. O Relatório não analisa quais os possíveis impactos do fim de tal política sobre o setor - se existem dificuldades para analisar o passado da política, certamente seu futuro sem tal isenção é ainda mais difícil de ser avaliado. Seria isso um motivo para abandonar a política de subsídio? Entendemos que a dificuldade de formular a política nos moldes desejados não deve ser motivo para eliminar algo que ao longo de mais de duas décadas passou a constituir-se como uma característica do setor, levada em consideração sempre que uma empresa aérea resolve investir na ampliação de seus serviços. É importante que fique claro que não foram analisados possíveis impactos do fim do subsídio ao *leasing* de aeronaves e motores para o transporte aéreo e sobre o que quer que se deseje adotar como política alternativa. Em resumo, abandonar uma política pública para a qual existem "indícios" de impactos positivos em prol de algo que não está claramente definido parece ser pior do que propor sua manutenção - ainda que com os alguns problemas apontados.

II - A política de subsídio sobre o *leasing* de aeronaves e motores é, sim, um instrumento efetivo da Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, na medida em que constitui um elemento fundamental para consecução de seus objetivos. Ela cria condições para a redução dos custos operacionais das empresas aéreas e tem sido entendida como característica do setor há mais de duas décadas, por mais que haja problemas em considerá-la como tal.

III - A política de subsídio existe há mais de duas décadas e foi proposta e mantida por diferentes governos desde a década de 1990. Não é uma política implementada exclusivamente pelo órgão setorial responsável pela aviação civil. Nesse sentido, é razoável que o Relatório de Recomendações traga recomendações a todos os órgãos envolvidos em sua formulação, implementação e acompanhamento - o que inclui o Ministério da Economia -, entendendo-a como um processo que envolve mais do que um órgão (o Ministério da Infraestrutura).

4.2. Por fim, deve-se registrar o excelente trabalho realizado pela equipe do Ministério da Economia e da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP na elaboração da metodologia de avaliação de uma política pública como o subsídio sobre o *leasing* de aeronaves e motores. Recomenda-se que a SAC/MINFRA solicite produtos intermediários resultantes desse processo de elaboração da metodologia para que tenha referência na avaliação inclusive de outras políticas desenvolvidas no âmbito da Secretaria.

GUSTAVO PACHECO FORTES FLEURY

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

RODRIGO RIBEIRO ALENCAR

Coordenador-Geral

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil para conhecimento e demais providências da alçada daquela unidade.

RICARDO SAMPAIO DA SILVA FONSECA

Diretor de Políticas Regulatórias



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Pacheco Fortes Fleury, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 27/05/2021, às 14:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Ribeiro Alencar, Coordenador-Geral**, em 27/05/2021, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sampaio Da Silva Fonseca, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 27/05/2021, às 14:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4135473** e o código CRC **83736386**.



Referência: Processo nº 50000.013618/2021-41



SEI nº 4135473

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Oeste - Bairro Zona Cívico-Administrativa

Brasília/DF, CEP 70044-902

Telefone: (61) 2029-8534 - www.infraestrutura.gov.br