

Relatório de Recomendações

Operações de *Leasing* (Arrendamento) de Aeronaves e Motores

Ciclo 2020

Política	Leasing de Aeronaves
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS/2020
Coordenador da Avaliação	CGAT/SUASU/SECAP/ME
Executores da Avaliação	CGAT/SUASU/SECAP/ME IPEA/ME
Supervisor	SAGAS/SECAP/ME

Sumário Executivo

1. A isenção da cobrança de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre operações internacionais de *leasing* (arrendamento) de aeronaves e motores de aeronaves constituiu um subsídio tributário originalmente instituído na década de 1990. O gasto tributário com essa intervenção foi renovado sucessivamente e alcançou uma estimativa de R\$ 861 milhões em 2019.
2. A política foi revisada recentemente, por meio da Lei nº 14.002/2020 (conversão da MP nº 907/2019). O novo marco legal, em consonância com as diretrizes fiscais vigentes, reduziu o benefício tributário para operações internacionais de *leasing*, ao definir uma alíquota, antes nula, de 1,5% sobre as transações. Além disso, limitou o benefício às operações firmadas em 2020 e encerrou a continuidade do subsídio em exercícios seguintes (vigência prevista anteriormente era até 2022).
3. O propósito da investigação foi conferir transparência e oferecer evidências que propiciem melhor compreensão sobre esse instrumento da política pública de aviação civil, que ganha relevância no cenário atual de crise do setor, particularmente, afetado pelos efeitos da pandemia da COVID-19. A avaliação realizada contemplou o diagnóstico, o desenho e a governança da política e buscou responder, respectivamente, às seguintes perguntas:
 - a. Qual o problema (e os seus efeitos/setor econômico ou população afetada) apresentado no diagnóstico que fundamentou a instituição da política de desoneração tributária? O problema se mantém atual? Quais as causas permanecem válidas e quais as novas causas do problema?
 - b. Qual a coerência interna do desenho de política que fundamenta a relação entre a causa do problema e a proposição do instrumento (renúncia tributária) como mecanismo capaz de resolver ou mitigar o problema enfrentado?
 - c. Qual a capacidade do arranjo institucional da política pública (legal e infralegal) para regular os procedimentos, definir responsabilidades, produzir e publicar informações, controlar o uso dos recursos e contribuir para a produção de resultados esperados da ação de governo?
4. A avaliação de diagnóstico revelou que a origem do benefício foi motivada por uma reação à reoneração do IRRF sobre transações internacionais e que o diagnóstico que o fundamentou tratava de problema genérico, associado ao elevado custo de produção e à baixa competitividade da economia brasileira, subjacentes ao conceito do alto “custo Brasil”. Dessa forma, o subsídio não foi concebido a partir de um diagnóstico específico ou no bojo de uma política bem delineada de desenvolvimento da aviação civil, do mesmo modo que houve definição de objetivos, metas, contrapartidas, mecanismos de monitoramento, avaliação ou modelo de governança no seu desenho institucional. Constatou-se também que essas lacunas não foram tratadas no decurso das revisões institucionais dessa política, apesar das grandes transformações verificadas no setor de transporte público aéreo, que foi radicalmente modificado no período, com destaque para a consolidação de um modelo de liberalização da oferta dos serviços, o aumento da concorrência, o crescimento da demanda e mudanças nas companhias que ofertam os serviços.
5. A avaliação de desenho foi realizada por meio da elaboração de modelo lógico da política. Segundo o modelo, o problema central da intervenção seria o alto custo de operação das empresas aéreas (R\$ 40,8 bilhões em 2019). Nesse espectro, a concessão de subsídio tributário às operações de *leasing* internacionais de aeronaves e motores teria a finalidade de mitigar esse problema, ao reduzir os custos com aquisição, manutenção e seguro das aeronaves (24% do custo total). O modelo lógico preconiza que a desoneração resultaria em redução do custo de manutenção, modernização e otimização do tamanho da frota aérea. Esses resultados contribuiriam para o alcance de objetivos específicos de: reduzir o custo de frete; reduzir o custo operacional das empresas aéreas; reduzir o

preço médio de passagens aéreas; aumentar a oferta de passagens aéreas; equilibrar a rentabilidade das companhias; e ampliar investimentos no setor aéreo. Dessa forma, o objetivo geral de estimular o desenvolvimento da aviação civil seria alcançado, em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC (Decreto 6.780/200). Os beneficiários da política seriam as empresas de transporte aéreo regular. O público-alvo abrangeria as empresas que ofertam os serviços aéreos, os passageiros e as empresas que demandam serviços aéreos de cargas. Um pressuposto fundamental do modelo é que os lessores das aeronaves repassariam a desoneração de custos tributários para o preço das operações de *leasing* pagos pelas companhias aéreas nacionais.

6. A avaliação da governança da intervenção apontou lacunas características de outras políticas públicas financiadas por subsídios tributários. A legislação que instituiu o benefício não previu um modelo de governança e sequer apresentou definição de papéis aos órgãos técnicos responsáveis pelo setor de aviação civil. Também não foram identificados outros normativos ou registros que consignem os responsáveis diretos pela governança, implementação, monitoramento e avaliação desta política. Além disso, a exposição de motivos que encaminhou e justificou a lei mais recentemente aprovada sobre o subsídio não indicou estudos técnicos de fonte pública e disponível para que se verifique que tipo de fundamentação pode ter servido de motivação para a propositura. A única atribuição claramente estabelecida sobre o subsídio tributário ao *leasing* de aeronaves e motores se refere à Receita Federal, na produção dos relatórios demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária.
7. Durante a vigência do subsídio tributário, o *leasing* internacional consolidou-se como modalidade preponderante na frota aérea de transporte público de passageiros nacional – o número de aeronaves foi de um patamar inferior a 300 em 1995 para um número próximo a 500 em 2020 (posição de julho), com a participação das aeronaves arrendadas elevando-se de 43% do total para 94% no período. Constatou-se uma tendência de modernização e mudança no perfil da frota com o crescimento dessas operações. Entre 1990 e 2020, a média de idade das aeronaves arrendadas foi de 4,5 anos contra 7,2 anos nas demais modalidades e a média de capacidade de transporte da frota subiu de 127 passageiros para 161 passageiros. Porém, não é possível inferir causalidade entre o subsídio e os resultados observados, uma vez que não foi realizada uma avaliação de impacto. Um aspecto central seria a investigação do repasse efetivamente realizado do subsídio tributário concedido para os preços pagos por operações internacionais de *leasing*.
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.
 - 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.

Recomendações

Não foram aprovadas recomendações prioritárias no CMAS.
