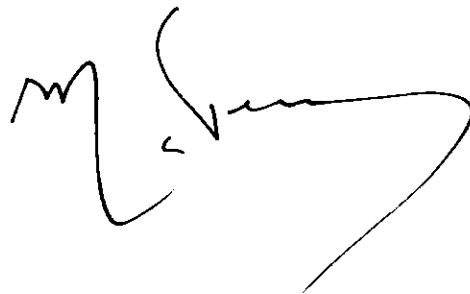


Mensagem nº 119

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção do Turismo - Embratur e dá outras providências”.

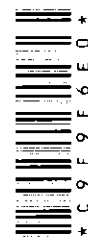
Brasília, 12 de abril de 2017.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned below the date and is the only mark on the page.

Brasília, 12 de abril de 2017.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à apreciação de Vossa Excelência a anexa minuta de Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção do Turismo - Embratur e dá outras providências.
2. A intenção é que a Embratur possa efetivamente cumprir sua missão, operando em patamares equivalentes aos demais países, principalmente seus concorrentes diretos, que investem substancialmente nessa atividade gerando emprego, renda e acentuada entrada de divisas em seus países.
3. Ressalta-se, que esta proposta de Projeto de Lei está em consonância com o art. 180 da Constituição, segundo o qual: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”, com a Política Nacional de Turismo e com o Plano Nacional do Turismo (PNT) – ambos instituídos pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 – e, ainda, com as competências do Ministério do Turismo e da Embratur, Autarquia vinculada a esta Pasta.
4. Pelo advento da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR passou a denominar-se Embratur - Instituto Brasileiro do Turismo. Não obstante algumas modificações realizadas, a Autarquia encontra-se hoje defasada e repleta de impropriedades, pois, mesmo após a criação do Ministério do Turismo no ano de 2003 e da edição da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, ainda apresentam-se como atribuições da Embratur o fomento e o desenvolvimento do turismo em âmbito nacional, papéis precípuos do Ministério do Turismo.
5. Traz, ainda, modelo institucional que no cenário competitivo global não é capaz de responder aos desafios que se apresentam no mesmo patamar em que atuam os principais concorrentes do Brasil no setor de turismo. Cabe à EMBRATUR, Autarquia Especial vinculada ao Ministério do Turismo, exclusivamente a promoção do turismo brasileiro no exterior. Contudo, apesar do entendimento de que alguns artigos da Lei nº 8.181/1991 já tenham sido revogados tacitamente (em decorrência de legislação posterior que versa sobre o tema de forma diversa), julga-se como adequado, razoável e



imprescindível a revogação desse diploma legal e a edição de novo normativo com o objetivo de instituir um Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Promoção do Turismo - EMBRATUR, à semelhança de instituições como a APEX Brasil e a ABDI, entre outras, para atuar como entidade propulsora das atividades de estímulo e incremento ao turismo interno e como agente indutor do processo de aumento da competitividade do turismo brasileiro no mercado internacional.

6. Além de corrigir diversas situações que não mais fazem parte do campo de atuação da Embratur, desde a criação do Ministério do Turismo, esta proposta pretende possibilitar uma reorientação estratégica da Embratur e permitir que seu processo de gestão seja mais compatível com a complexidade de sua missão institucional, voltada à promoção internacional do turismo brasileiro. Trata-se de iniciativa que tem como pano de fundo possibilitar uma gestão da Embratur em moldes mais contemporâneos, conferindo modernidade, agilidade e inovação, por meio da flexibilização dos seus processos de gestão, nos limites da lei e garantindo alguns mecanismos facilitadores de sua atuação nos mercados internacionais em condições de igualdade com outros países.

7. Outra questão fundamental é a necessidade de prover recursos financeiros para a operação da Embratur. Assim, propõe-se incluir a nova entidade denominada EMBRATUR como beneficiário do percentual de setenta e cinco centésimos da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares, cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios, para fins de realização de promoção internacional do turismo brasileiro, de forma adequada, estratégica e profissional. Certamente essa decisão contribuirá de maneira marcante para o crescimento econômico e social do Brasil, num momento em que essa questão se torna cada vez mais grave e preocupante.

8. É importante ressaltar que houve redução drástica de recursos orçamentários para a promoção do turismo nos últimos anos, sendo que de 2011 a 2016 houve uma diminuição de 82,46% do orçamento para promoção internacional. Essa redução deixa claro que o turismo, no âmbito do Governo Federal, ainda não é entendido como uma estratégia de desenvolvimento e uma atividade econômica capaz de produzir resultados imediatos na geração de empregos, além de contribuir para alavancar a economia do País.

9. Destaca-se, ainda, que, de modo geral, os reflexos de investimentos nas áreas de promoção do turismo só surtem efeitos em médio e longos prazos. Contudo, atualmente, há precariedade orçamentária para promoção do turismo, acarretando o baixo incremento do número de visitantes estrangeiros no País e uma evolução irrisória do ingresso de turistas estrangeiros nos últimos seis anos, com um pico no ano de 2014 por ocasião da Copa do Mundo FIFA 2014. Tal nível de crescimento é insuficiente para permitir o alcance, em prazo razoável, de um patamar mais elevado que reflita as reais possibilidades do Brasil. Salienta-se, ainda, que o número de brasileiros que viajam para o exterior



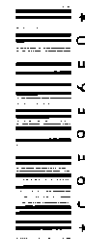
creceu 31,82% de 2010 para 2015, ou seja, o brasileiro cada vez mais escolhe outros países para viajar.

10. Ressalta-se, diante disso, que os países concorrentes continuam seus investimentos em promoção em patamares substancialmente superiores ao do Brasil, tornando-se extremamente difícil competir no mercado internacional em tamanha desigualdade. Atualmente, o Brasil, apesar de ter sido eleito pelo Fórum Econômico Mundial como o 1º no ranking de competitividade internacional em recursos naturais (à frente de países como a Austrália, Estados Unidos, México, Costa Rica, Canadá, França e Espanha) e o 8º em recursos culturais (à frente de países como Índia, México, Estados Unidos, Argentina, Portugal, Peru e Turquia), encontra-se em 101º lugar em prioridade do setor de turismo e viagens e no 42º em número de chegadas de turistas internacionais (atrás de países como México, África do Sul, Austrália e Índia).

11. É relevante enfatizar que a promoção turística tem um caráter decisivo nas estratégias nacionais voltadas para obter os benefícios de geração de emprego, renda e receitas cambiais. Também representa o instrumento que provavelmente guarda a maior correlação entre o conjunto de variáveis que determinam as escolhas do turista e sua efetiva decisão de visitar um destino específico.

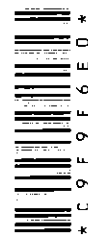
12. A Embratur nasceu em uma época em que o setor era incipiente no Brasil. Hoje, temos um setor pujante e uma Entidade com capacidade reduzida de atuação. Com as proposições ora apresentadas e com os recursos necessários, pretende-se resgatar essa capacidade da Embratur, promovendo o seu fortalecimento institucional no novo cenário global do turismo brasileiro, como indutora do desenvolvimento econômico do País, posicionando-a como organização estratégica da inserção do Brasil na comunidade internacional. Seu papel é aproveitar um segmento que não sofre barreiras comerciais ou políticas para introduzir ou manter o País no imaginário mundial como uma nação soberana, acolhedora, parceira, moderna, inclusiva e com protagonismo crescente no mercado internacional. Diante disso, esta proposta traz as seguintes modificações, em relação ao atual modelo institucional:

- a. Alteração da natureza jurídica e do nome: A alteração da natureza jurídica da Embratur tem a intenção de superar as limitações que o modelo autárquico impõe a uma instituição voltada para a competição no mercado turístico internacional. Por consequência, o nome será alterado para Agência Brasileira de Promoção do Turismo - EMBRATUR, visando alinhar a instituição a essa nova natureza jurídica pelo uso de uma nomenclatura mais contemporânea e com conotações mais apropriadas em âmbito internacional;
- b. Cria a possibilidade de manutenção de estrutura física e quadro de pessoal no exterior. A possibilidade para a abertura de escritório e equipe técnica no



exterior cria as condições necessárias para garantir o domínio das redes de contato e a manutenção do conhecimento adquirido ao longo do tempo no campo da promoção do turismo internacional. Uma representação própria possibilitará mais legitimidade nas tomadas de decisão e maior poder de articulação com instituições públicas e privadas do setor de turismo (**trade**), com a imprensa e com o consumidor final, entre outros, em nome da Embratur. Atualmente, a representação da Embratur no exterior é realizada por terceiros (empresa licitada) que, quando se retiram, deixam algum histórico previsto no contrato, mas levam consigo o principal ativo e resultado de sua atuação no exterior: a relação de confiança com a rede de contatos construída. Outro fator que justifica a necessidade de mudança é o fato de que a contratação de terceiros para operacionalização dos escritórios internacionais da Embratur, denominados EBTs, tem sofrido contestações dos órgãos de controle, o que limitou a abrangência de sua atuação. Além disso, a manutenção de servidores do quadro de pessoal da Embratur em países emissores estratégicos para o Brasil poderá diminuir os custos atualmente investidos nos EBTs, em respeito aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade;

- c. Define com mais clareza a finalidade da Embratur como instituição voltada para o desenvolvimento econômico e social do País por meio da promoção e do apoio à comercialização do turismo brasileiro no exterior. A definição clara da finalidade da Embratur consagra sua razão de existir e permite a orientação estratégica de seus esforços. É importante ressaltar que a definição adotada não agrega, do ponto de vista legal, nenhuma nova atividade à instituição;
- d. Alinha suas competências à missão precípua da Embratur e permite a reorganização das competências da instituição, explicitada de forma objetiva, com o intuito de eliminar o que não era próprio de sua atuação e de agregar competências consistentes com o que está definido em sua finalidade;
- e. Possibilita a revisão e modernização da gestão de pessoal. A questão de pessoal é fator crítico na Embratur e seu plano de carreira remonta ao tempo em que era empresa e seus empregados eram regidos pela Consolidação da Leis do Trabalho (CLT). A nova natureza jurídica possibilitará criar um quadro de servidores com perfil condizente ao seu atual papel; manterá servidores no exterior que garantirão o resultado proveniente do relacionamento cotidiano com os principais parceiros na comercialização do produto turístico brasileiro no mercado internacional; e instituirá um plano de carreira capaz de atrair e reter talentos, o que certamente contribuirá para os resultados e o cumprimento da missão institucional da Embratur;



* C 9 F 9 F 6 E 0 *

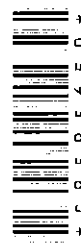
f. Define novas possibilidades de fontes de recursos para sua operação. A definição das possibilidades de recursos para a operação da Embratur configura-se, neste momento, de fundamental importância e um contrato de gestão para o cumprimento de metas acordadas com o Governo Federal é parte dessa estratégia. A perda constante de recursos provenientes do Orçamento da União obriga que novas alternativas sejam buscadas para financiar a operação da instituição. Outras origens de recursos precisam ser apropriadas e revertidas para seu funcionamento sob pena de perda da capacidade de promover o Brasil nos mercados internacionais.

13. Outra questão de relevante citação é que a utilização de recursos da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais, como pretendido, alavancará o esforço brasileiro de promoção internacional, reduzindo a necessidade de incremento ou ajustes de recursos orçamentários para a operação da Embratur e permitirá que os atuais recursos utilizados pela Entidade sejam dirigidos pelo MTur para a promoção nacional do turismo, sabidamente deficitária.

14. Destaca-se, também, que o turismo é um dos mais significativos segmentos da economia mundial. O setor de viagens e turismo cresceu 2,8% em 2015, superando o crescimento da economia global (2,3%) e também o de outros grandes setores, como a indústria e o varejo. No total gerou US\$ 7,2 trilhões (9,8% do PIB mundial) e 284 milhões de empregos, o equivalente a 1 em 11 postos de trabalho na economia global. Prevê-se que o setor de viagens e turismo cresça mais rapidamente do que a economia de outros setores durante a próxima década. A expectativa é que gere mais de 370 milhões de empregos até 2026, conforme o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC).

15. Ainda, conforme a WTTC, a contribuição direta do turismo para o PIB, no Brasil, em 2015 foi de R\$ 190,5 bilhões (3,3% do PIB). A previsão é que cresça 2,9% ao ano, o que corresponderá a R\$ 251,8 bilhões (3,7% do PIB) em 2026. A contribuição total do setor de turismo para o PIB (incluindo as contribuições diretas, indiretas e induzidas) foi de R\$ 514,3 bilhões em 2015 (9,0% do PIB) e deverá ter uma queda de 1,4% em 2016, reduzindo para R\$ 507,1 bilhões (9,0% do PIB). Contudo, estima-se um aumento de 3,0% ao ano, chegando a R\$ 683,2 bilhões até 2026 (10,0% do PIB).

16. A atividade turística no Brasil foi responsável pela geração de 2.624.500 empregos diretos em 2015 (2,9% do total de empregos), prevendo-se um crescimento de 2,5% para 2016, chegando a 2.690.500, incluindo emprego de hotéis, agências de viagens, companhias aéreas e outros serviços de transporte de passageiros. Em 2026, a área de viagens e turismo responderá por 3.260.000 empregos diretos, um aumento de 1,9% ao ano nos próximos dez anos (3,3% do total). A contribuição total do turismo para a geração de emprego (incluindo as contribuições diretas, indiretas e induzidas) foi de 7.342.500 empregos em 2015 (8,0% do total de empregos). A previsão de aumento para 2016 é de 1,6%, passando para 7.463.500 (8,2% do total de empregos). Até 2026, estima-se que o



* C 9 9 F 9 F 6 E D *

setor de viagens e turismo gere 8.922.000 empregos (9,0% do total), um aumento de 1,8% ao ano.

17. Depois do ciclo de grandes eventos, encerrado com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, a previsão é que se torne inevitável a redução de entradas de turistas estrangeiros e do número de viagens domésticas no País, razão pela qual um esforço de promoção internacional é fundamental nos próximos anos a fim de manter e incrementar nossa posição de nação turística. O turismo tem todas as condições de contribuir muito mais para a solução dos graves problemas de nossa economia. Promovê-lo é uma postura estratégica, inteligente e necessária para que o Brasil possa concorrer de forma igualitária, competente e profissional no mercado turístico internacional.

18. Ademais, a importância de tal Projeto de Lei fundamenta-se, também, na constatação do alto investimento feito pelo Brasil para sediar grandes eventos - especificamente Rio +20 (2012); Jornada Mundial da Juventude 2013; Copa das Confederações 2013; Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e a sua manutenção por meio de um legado de investimento turístico.

19. Os investimentos empreendidos pelo Brasil para realização desses megaeventos deixaram muitos legados de infraestrutura, mobilidade urbana, acessibilidade, entre outros. Hoje, o País conta com destinos que possuem estruturas arrojadas capazes de concorrer com países já consolidados no mercado do turismo e de atrair, pelo menos, o dobro de turistas internacionais em um período de seis anos. Contudo, é imprescindível que essa oportunidade seja capitalizada naquilo que possivelmente seja o maior legado da iniciativa: sua grande visibilidade internacional. É necessária a imediata implantação de uma estratégia robusta de promoção para atrair cada vez mais fluxos de turistas, consolidando os destinos turísticos brasileiros e concorrendo profissionalmente no mercado internacional. Há de se adotar medidas que possam elevar o patamar do País no ranking mundial, ressaltando-se, também, que a adoção de um modelo institucional mais flexível, estratégico e moderno para a Embratur é imprescindível e urgente. Este é o momento oportuno, uma vez que cabe à Embratur a promoção do turismo no exterior, e sua ação competente, articulada e imediata é requisito para que se colham os frutos potenciais proporcionados por meio dos megaeventos sediados pelo Brasil.

20. Aborda-se também a importante questão do transporte de cargas em aeroportos. Do ponto de vista regulatório, entende-se que não é apropriado restringir o transporte de carga em um aeroporto apenas em decorrência da utilização do modal aéreo. Pelo contrário, o transporte multimodal permite o aproveitamento das melhores características de cada meio de transporte, permitindo uma redução do custo médio de movimentação de carga e melhorando, mantidas as demais condições, a competitividade da produção brasileira. Nesse sentido, foram alteradas as redações dadas ao art. 26 e ao inciso V do art. 39 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), bem como ao inciso IV do art. 3º da Lei 6.009, de 26 de dezembro de

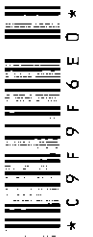


1973. Ademais, avalia-se que a clarificação dessa questão nos normativos legais é bastante conveniente, não apenas para assegurar a continuidade das operações, como também para conferir maior estabilidade regulatória e pacificar o entendimento entre os órgãos da administração pública.

21. O presente Projeto de Lei também altera o art. 181 do CBA para eliminar o limite de até 20% (vinte por cento) de participação de capital estrangeiro com direito a voto em empresas que prestam serviços aéreos públicos. A eliminação desse limite de participação de capital estrangeiro com direito a voto justifica-se, por um lado, porque sua permanência faz com que o Brasil seja um dos países mais fechados a investimentos estrangeiros no setor aéreo. Segundo informações do Banco Mundial, apenas países como Arábia Saudita, Etiópia, Haiti e Venezuela mostram-se mais restritivos à participação de investidores estrangeiros nesse setor – nesses países o capital estrangeiro com direito a voto não é permitido, ao passo que em alguns países sul-americanos, como Chile, Colômbia e Bolívia, permite-se até 100% (cem por cento) de controle acionário por investidores estrangeiros em empresas aéreas nacionais. Por outro lado, tal limite ainda faz com que o transporte aéreo seja o setor da economia brasileira mais restritivo a investimentos estrangeiros. Nesse sentido é importante mencionar que setores relevantes como hospitalar, aeroportos, portos, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica, saneamento básico, construção, turismo, varejo, mineração, óleo e gás, agricultura, manufaturas leves, bancos e seguros permitem a participação de até 100% de capital estrangeiro com direito a voto.

22. É importante destacar que não se trata, com esta proposta de Projeto de Lei, de garantir a exploração do mercado doméstico brasileiro a empresas aéreas estrangeiras. Empresas constituídas em outros países continuarão impedidas de realizar a chamada “cabotagem” – ou seja, o transporte aéreo de passageiros, carga e correio entre pontos no Brasil. Como observado na minuta normativa, a exploração de serviços aéreos públicos somente será dada à pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil. Deste modo, para que uma empresa aérea estrangeira queira explorar serviços aéreos públicos no país, ela deverá constituir uma filial em território brasileiro e operar conforme a legislação pátria.

23. Dentre os resultados esperados a partir da abertura do setor aéreo ao capital estrangeiro, incluem-se o aumento da competição e a desconcentração do mercado doméstico, o aumento da quantidade de cidades e rotas atendidas pelo transporte aéreo regular, a redução do preço médio das passagens, o aprimoramento de técnicas gerenciais e a incorporação de novas tecnologias no processo de gestão das empresas, a diversificação de serviços e produtos e uma melhor conectividade da malha aérea doméstica com voos internacionais.



24. A fim de adequar o texto do CBA ao contexto de não limitação de participação de capital estrangeiro com direito a voto, sugere-se a revogação dos artigos 182, 184, 185 e 186, bem como dos incisos I, II e III e §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 181.

25. Em relação à aviação regional, em especial no que se refere ao Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR, propõe-se a alteração do §7º do art. 117 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, a fim de estabelecer que a concessão de subvenção econômica será precedida de credenciamento ou de processo seletivo. Entende-se que a adoção de um procedimento seletivo vai ao encontro do interesse público na medida em que possibilitaria maior capacidade de controle dos resultados do Programa, maior previsibilidade de recebimento, pela empresa vencedora do certame, do valor de subvenção a que teria direito, bem como possibilitaria alcançar resultados expressivos com pouco recurso orçamentário.

26. No que se refere ao Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos, busca-se ampliar as possibilidades de realização e entrega dos investimentos para o setor por meio da celebração de parceria/contratação junto à Infraero ou suas subsidiárias para realização de estudos, projetos e obras de engenharia destinados à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos regionais. Esse é o intuito de se acrescentar um §2º e modificar o §1º do art. 63-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Importante registrar que a Infraero possui equipe qualificada, experiência no setor e capacidade de execução na área de engenharia e arquitetura com disponibilidade para assumir novos desafios.

27. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei.

Respeitosamente,

Assinado por: Marx Beltrão Lima Siqueira, Maurício Quintella

