

JUSTIFICATIVA

Minuta de resolução que dispõe sobre o regime tarifário aplicável aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal ou explorados pelo Comando da Aeronáutica.

Tema nº 41 da Agenda Regulatória 2015-16.

Sumário

1. Do Objeto	2
2. Da Justificativa	2
2.1. Da regulação tarifária: histórico e cenário atual	2
2.2. Dos aeroportos tarifadores	4
2.2.1. Dos aeroportos regionais	7
2.3. Da percepção dos agentes regulados	9
2.3.1. Da proposta apresentada pela Secretaria de Transportes do Rio de Janeiro.	9
2.3.2. Da Audiência Pública nº 13/2014 – revisão da Resolução nº 180/2011	11
2.3.3. Da Câmara Técnica do Marco Tarifário	12
2.4. Da prática regulatória internacional	13
2.4.1. Reino Unido	13
2.4.2. Austrália	14
2.4.3. Estados Unidos	15
3. Da Análise	16
3.1. Da proposta	16
3.2. Da viabilidade jurídica	16
3.3. Da norma	17
4. Conclusão	20

1. Do Objeto

A presente audiência pública tem por objetivo colocar em discussão pública a proposta de resolução que dispõe sobre regime tarifário diferenciado aplicável aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal por meio de convênio junto à Secretaria de Aviação Civil (SAC/PR) ou explorados pelo Comando da Aeronáutica. O regime tarifário a que se refere a resolução abarca as tarifas de embarque, conexão, pouso, permanência e as tarifas de armazenagem e capatazia da carga importada e a ser exportada. Destaca-se, ainda, que o presente tema consta da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2015-16, sob número 41.

2. Da Justificativa

2.1. Da regulação tarifária: histórico e cenário atual

A fixação das tarifas aeroportuárias era feita até recentemente de forma esporádica e em função de necessidades financeiras da Infraero ou de objetivos de políticas públicas. Apenas a partir da publicação da Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, as tarifas passaram a seguir um modelo regulatório previsível. Esse consistia basicamente de dois elementos: reajustes anuais e revisões tarifárias periódicas.

Os reajustes anuais atualizavam monetariamente os tetos tarifários por meio do IPCA e repassavam parte dos ganhos (ou perdas) de produtividade do setor aos usuários por meio do fator X. As revisões tarifárias periódicas¹, por sua vez, buscavam recompor custos com base em parâmetros objetivos de eficiência, considerando esquema de subsídios cruzados entre as categorias aeroportuárias superavitárias e deficitárias, de modo a evitar elevação excessiva de tarifas nos aeroportos das categorias de menor rentabilidade e, assim, resguardar a modicidade tarifária.

Além de disciplinar as tarifas aeroportuárias aplicáveis à rede Infraero, a Resolução nº 180/2011 se aplicava também aos aeródromos conveniados. Todavia, o modelo por ela introduzido se baseava apenas no equilíbrio financeiro dos aeroportos da Infraero, impondo aos conveniados reajustes tarifários absolutamente alheios às suas condições econômico-financeiras.

Um aeroporto conveniado deficitário, além de não receber subsídio dos aeroportos superavitários da Infraero, tinha reajustes e revisões tarifárias totalmente dependentes do arcabouço regulatório voltado apenas à Infraero. Suas atividades só poderiam receber majorações tarifárias caso as mesmas fossem deficitárias nos aeroportos de mesma categoria da Infraero e assim permanecessem mesmo após a realização das diversas etapas de subsídios.

De fato, já em suas considerações iniciais, a Resolução nº 180/2011 deixa claro que a regulação por ela estabelecida foi modelada para os aeroportos da Infraero, conforme verifica-se no trecho abaixo transcrito.

“Considerando que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO administra aeroportos que processam cerca de 95% (noventa e cinco por cento) do tráfego de passageiros e cargas no Brasil, o que atesta

¹ A primeira revisão ocorreu em 2010, com efeitos em 2011. A segunda estava prevista para ocorrer em 2013 e, a partir desta, previa-se a realização de revisões quinquenais.

sua representatividade e viabiliza a utilização de seus dados na definição e aplicação da metodologia desta Resolução;

(...)

RESOLVE:

Art. 1º Estabelecer, nos termos desta Resolução e Anexos, o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais, para os aeroportos públicos que não estejam sob condições tarifárias específicas definidas em ato de autorização ou contrato de concessão.”

Aqui, cumpre chamar atenção para o fato de que os países que realizam regulação tarifária baseada em custo (*cost-based*) o fazem de forma individualizada, isto é, considerando cada aeroporto separadamente, mesmo que tais aeroportos regulados estejam sob o mesmo operador aeroportuário. Cabe acrescentar que, nestes casos, a regulação *cost-based* envolve análises bastante complexas dos custos operacionais (eficientes), necessidades de investimentos, avaliação de ativos e estimativa de demanda, entre outros aspectos que tornam este modelo de regulação bastante custoso. Diante disso, o que se vê é a concentração da regulação tarifária apenas sobre os principais aeroportos, isto é, aqueles que possuem significativo poder de mercado ou cujo exercício de poder de mercado é significativamente prejudicial à sociedade.

Não obstante, à época da elaboração da Resolução nº 180/2011 o principal objetivo regulatório era estabelecer, pela primeira vez, um arcabouço que gerasse estabilidade regulatória e previsibilidade para o setor, além de promover o equilíbrio financeiro dos aeroportos da Infraero (mas com a preocupação de inserir elementos de regulação por incentivos). A Agência teve, como opção viável, estabelecer um modelo *cost-based* considerando o conjunto de aeroportos da Infraero, replicando os resultados obtidos para os demais aeroportos, conforme comentado anteriormente. Destaca-se ainda que, mesmo limitando-se aos aeroportos da Infraero, a Resolução nº 180/2011 não promovia análises individualizadas, agregando os aeroportos por categoria tarifária.

Com as concessões de seis dos maiores aeroportos do país, realizadas entre 2011 e 2013, boa parte do superávit da Infraero que tornava possível o sistema de subsídios inerente ao modelo regulatório estabelecido na Resolução nº 180/2011 deixou de ser gerado pela estatal. Diante disso, optou-se por substituir o modelo recém implementado, baseado em custos², por um modelo regulatório simplificado, semelhante, em parte, ao aplicado aos contratos de concessão (*non cost-based*), combinado com subsídios explícitos a serem realizados por meio do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC.

O novo modelo regulatório, introduzido pela Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014, extinguiu as revisões tarifárias periódicas e, conseqüentemente, a recomposição de custos. Mantiveram-se apenas os reajustes anuais, baseados no IPCA e no fator X. O primeiro reajuste anual sob o novo regime foi aplicado em 2015 sobre os tetos tarifários então vigentes.

Assim sendo, fica claro como no novo regime regulatório (Resolução nº 350/2014) há uma tendência de perpetuação de eventuais distorções, para os aeródromos conveniados, decorrentes da definição dos tetos tarifários por meio da regulação anterior (Resolução nº 180/2011). Torna-se, portanto, clara a dificuldade de aplicação de uma regulação tarifária

² Modelos baseados em custos, ou *cost based*, na literatura internacional sobre o tema, baseiam-se na recomposição de custos eficientes. Neste caso, cabe ao regulador inferir qual o nível eficiente de custos a ser recomposto por meio da revisão tarifária.

adequada a todos os aeroportos hoje sujeitos à Resolução nº 350/2014 por meio de um regime único, seja ele *cost-based* ou *non-cost-based*. A alternativa natural seria a formulação de diferentes modelos regulatórios que se adequassem às especificidades de cada aeroporto.

Entretanto, cumpre chamar a atenção para o atual papel da ANAC na regulação das tarifas aeroportuárias. Atualmente a regulação tarifária é exercida de forma centralizada pela Agência para os 195 aeroportos públicos tarifadores (incluindo aqueles administrados pela Infraero, conveniados e concedidos).

Com relação aos aeroportos concedidos, os leilões cumprem o papel de estabelecer uma precificação eficiente da infraestrutura por meio da concorrência no certame. Contudo, ao ser encarregada de exercer a regulação tarifária para os demais 189 aeroportos públicos, a ANAC enfrenta grandes desafios. Em primeiro lugar, a própria quantidade de aeroportos envolvidos inviabiliza a análise individualizada de cada um. Além disso, os aeroportos conveniados estão inseridos em diferentes estruturas institucionais dos estados ou municípios.

Nesse sentido, é necessária a aplicação de uma abordagem regulatória alternativa para os aeroportos conveniados. A presente proposta tem o objetivo de permitir que a regulação tarifária para esses aeroportos seja estabelecida em nível local, podendo ainda ser combinada com eventuais políticas públicas estabelecidas também em nível local e/ou pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

A seguir, apresenta-se o perfil dos aeroportos tarifadores brasileiros submetidos ao regime tarifário estabelecido pela Resolução nº 350/2014, bem como as características inerentes aos aeroportos regionais que reforçam a necessidade de mudança da abordagem regulatória.

2.2. Dos aeroportos tarifadores

A tabela a seguir contabiliza todos os aeroportos tarifadores brasileiros submetidos à Resolução nº 350/2014, agrupando-os por administrador aeroportuário e por categoria.

Tabela 01 – Administradores de Aeroportos Públicos: INFRAERO e Conveniados³

³ Conforme tarifário disponível no sítio eletrônico da INFRAERO (consulta feita em dezembro/2015): http://www.infraero.gov.br/images/stories/Tarifas/2015/tarifario_port_2015.pdf

CÓDIGO	ADMINISTRADORA (de aeroportos classificados para fins de cobrança de tarifas aeroportuárias)	Categoria				Soma
		1ª	2ª	3ª	4ª	
	INFRAERO Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	14	38	8	1	61
	DAESP Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo		2	9	13	24
	DEPARTAMENTO AEROPORTUÁRIO Secretaria dos Transportes do Estado do Rio Grande do Sul			2	4	6
	SEFA Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica		1			1
(8)	GRAPIÚNA Aeroporto de Itaperuna				1	1
(9)	PREFEITURA LOCAL		4	13	53	70
	SPE – CONCES. AEROPORTO ZONA DA MATA S.A		1			1
(11)	USIMINAS Aeroporto de Ipatinga			1		1
(12)	FMTRAN-PMR Aeroporto de Resende				1	1
(13)	SÃO FRANCISCO ADMIN. AEROPORT E ROD LTDA Aeroporto de Barreiras, Lençóis e Teixeira de Freitas			2	1	3
	SINART Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico		2			2
	DERBA Departamento de Infraestrutura da Bahia				6	6
(16)	COSTA DO SOL Costa do Sol Operadora Aeroportuária		1			1
(17)	DIX EMPREENDIMENTOS Aeroporto de Bonito e Fernando de Noronha			2		2
	ANGRA AEROPORTOS Aeroporto de Angra dos Reis				1	1
	SOCICAM ADM. PROJ. E REPRESENTAÇÕES LTDA Aeroporto de Vitória da Conquista e São João Del Rei		1	1		2
(20)	JARI CELULOSE S/A Aeroporto de Monte Dourado			1		1
(21)	RDL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA Aeroporto de Jaguaruna			1		1
(22)	A.F.S. - AEROPORTO DE FEIRA DE SANTANA			1		1
(23)	DEP DE EST DE ROD TRANSP EST RO/DER-RO			2		2
(24)	MPE - MONTAGENS E PROJETOS ESPECIAIS S/A			1		1
SOMA DE AEROPORTOS TARIFADORES		14	50	44	81	189

Além dos seis aeroportos concedidos, constam 189 aeroportos tarifadores, dos quais 61 são administrados pela Infraero e 128 são aeroportos conveniados. Assim, embora representassem 95% do tráfego nacional à época Resolução nº 180/2011, os aeroportos da rede Infraero somavam apenas cerca de um terço do número total de aeroportos tarifadores, enquanto os conveniados somavam dois terços.

Ademais, uma comparação entre a distribuição por categorias dos aeroportos conveniados e a dos administrados pela Infraero revela uma grande discrepância entre o perfil de cada grupo, conforme ilustrado pelos gráficos abaixo.

Gráfico 01 - Número de Aeroportos por Categoria

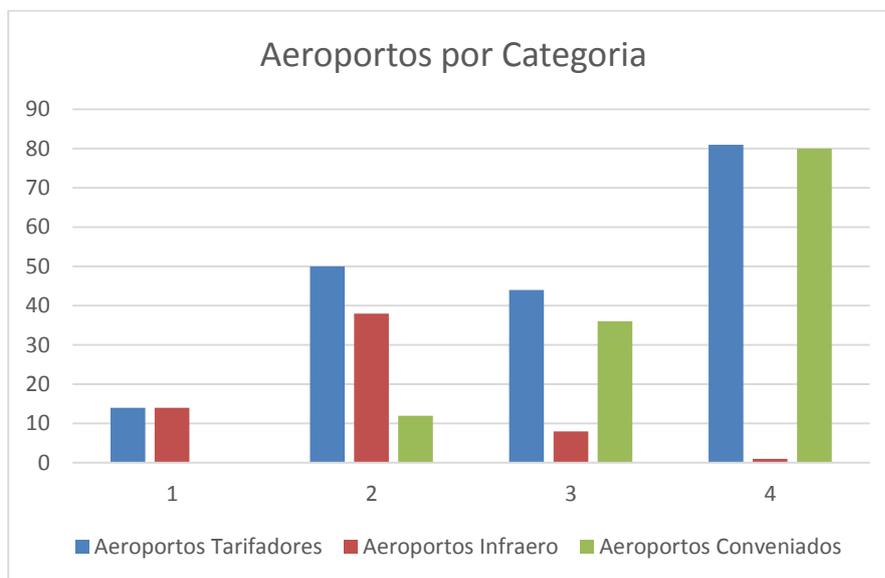
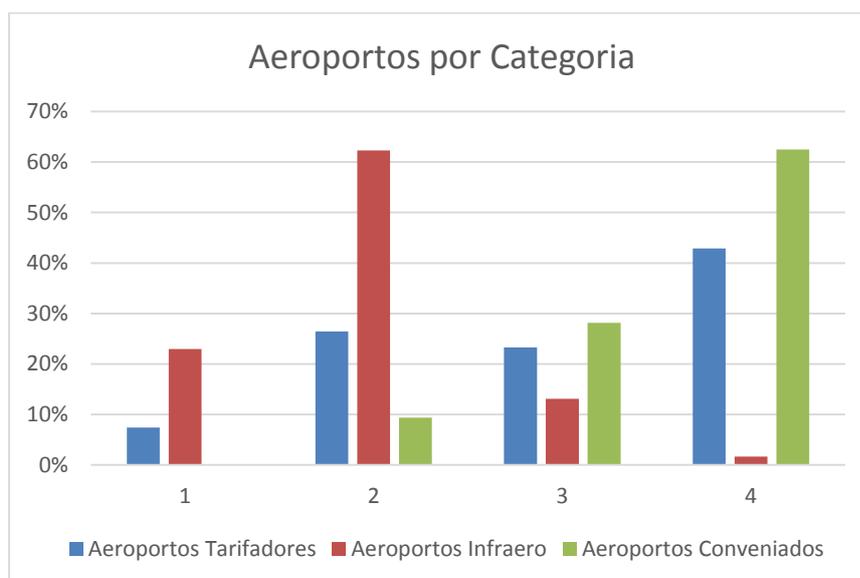


Gráfico 02 - Distribuição dos Aeroportos por Categoria



Verifica-se que a Infraero possui 62% de seus aeroportos concentrados na categoria 2, sendo os outros aeroportos divididos basicamente entre as categorias 1, com 23%, e 3, com 13% - apenas um aeroporto pertence à categoria 4. Em relação ao movimento de passageiros nos aeroportos da Infraero, cerca de 72% está concentrado em aeroportos da categoria 1⁴.

Os aeroportos conveniados, por sua vez, pertencem majoritariamente à categoria 4, com participação de 63%, seguida pelas categorias 3, com 28%, e 2, com 9%. Nenhum aeroporto conveniado pertence à categoria 1.

A categoria de um aeroporto é definida em função de características de sua infraestrutura, conforme disposto pelo artigo 2º da Portaria nº 1592/GM5, de 7 de novembro de 1984, abaixo transcrito.

⁴ Calculado com base no Anuário Estatístico Operacional 2014 da Infraero, disponível em: http://www.infraero.gov.br/images/stories/Estatistica/anuario/anuario_2014.pdf

“Art. 2º - Para fins de cobrança das tarifas aeroportuárias, os aeroportos nacionais serão classificados de acordo com os serviços e as facilidades proporcionadas por:

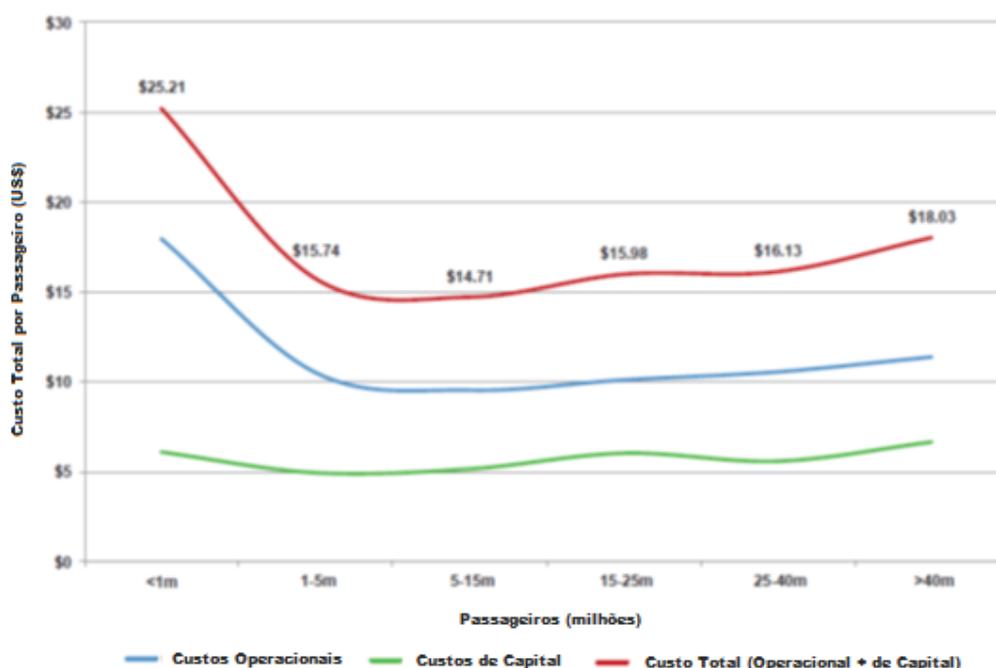
- 1 - pistas de pouso;
- 2 - pistas de táxi;
- 3 - pátio de manobras;
- 4 - terminais de passageiros e de carga; e
- 5 - área de estadia.”

De forma resumida, pode-se dizer que a categoria de um aeroporto reflete o seu porte e a sofisticação de seus serviços. Conforme veremos a seguir, algumas características específicas de aeroportos de menor porte tornam inadequada a aplicação a estes do mesmo modelo vigente de regulação tarifária centralizada.

2.2.1. Dos aeroportos regionais

Dados coletados pela *Airports Council International* - ACI⁵ junto a diversos aeroportos ao redor do mundo indicam que custos operacionais são mais representativos nos aeroportos de menor movimento. Conforme ilustra o gráfico abaixo, os custos de capital se aproximam de US\$ 6 por passageiro, independente do porte do aeroporto, enquanto os custos operacionais de aeroportos na faixa de menos de 1 milhão de passageiros movimentados por ano se aproximam de US\$ 18 por passageiro, quase o dobro da média de cerca de US\$ 10 por passageiro observada nos aeroportos das faixas de movimentação superiores. Com isso, a participação dos custos operacionais nos custos totais supera 70% nos aeroportos da primeira faixa (referente àqueles que processam menos de 1 milhão de passageiros ao ano), diante de uma parcela que varia entre 60% e 65% nas outras faixas.

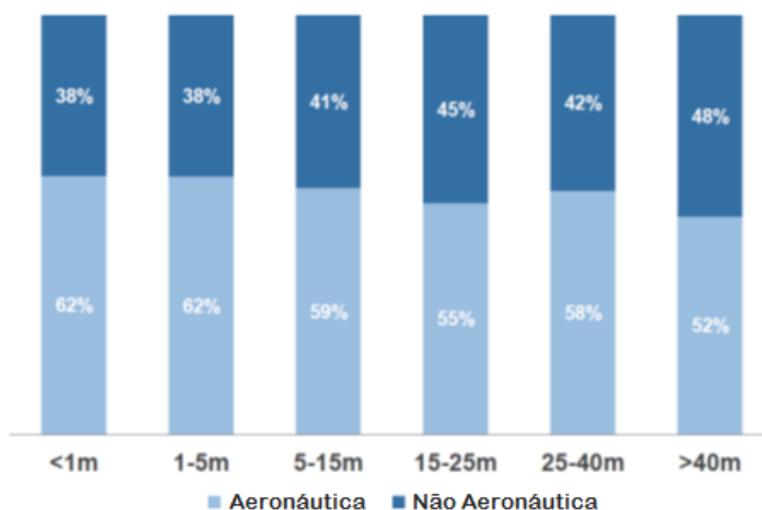
Gráfico 3 - Custos de Aeroportos por Faixa de Movimento



⁵ Gráfico apresentado na conferência “Tendências Regulatórias e Tarifárias na Indústria Aeronáutica”, realizada em junho de 2015. Os dados são oriundos do *2012 ACI Economics Report*.

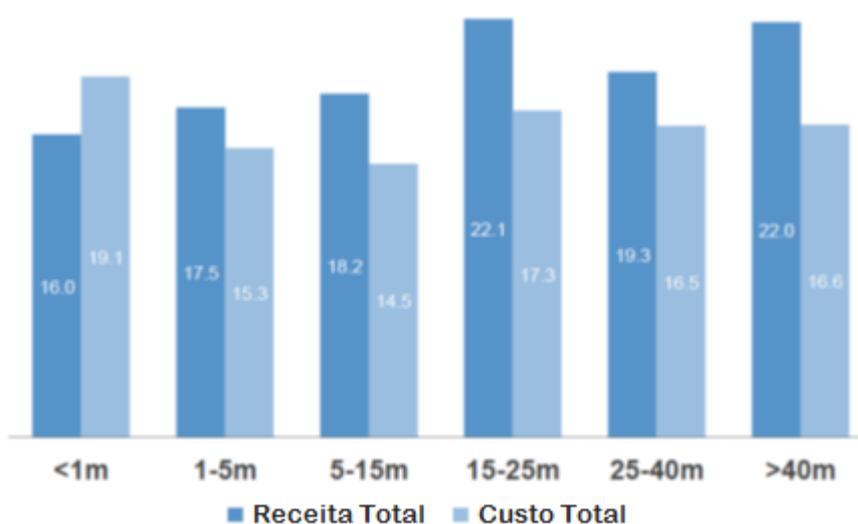
Outros dados da ACI revelam que as receitas tarifárias são mais representativas nos aeroportos de menor movimento – os grupos de aeroportos com movimento anual de passageiros inferior a 5 milhões são os únicos em que essas ultrapassam 60% da receita total. Isso decorre do fato de aeroportos mais movimentados terem maior capacidade de auferir receitas de fontes diversas, entre as quais destacam-se as receitas de atividades comerciais. O gráfico a seguir resume esse quadro.⁶

Gráfico 4 - Distribuição das Receitas Aeroportuárias por Faixa de Movimento



A situação financeira dos aeroportos brasileiros de pequeno porte segue a tendência global demonstrada nos dados internacionais da pesquisa da ACI resumidos no gráfico abaixo.⁷ A faixa de aeroportos com movimento anual inferior a 1 milhão de passageiros é a única deficitária.

Gráfico 5 – Receita e Custo Médio de Aeroportos por Faixa de Movimento



⁶ Gráfico apresentado na conferência “Tendências Regulatórias e Tarifárias na Indústria Aeronáutica” realizada em junho de 2015. Os dados são de 2013.

⁷ Gráfico apresentado na conferência “Tendências Regulatórias e Tarifárias na Indústria Aeronáutica” realizada em junho de 2015. Os dados são de 2013.

Não obstante, aeroportos de pequeno porte tipicamente geram externalidades positivas, podendo ter importância econômica estratégica para os estados ou municípios em que se localizam. Assim sendo, muitos deles geram benefícios econômicos superiores aos seus custos, embora não consigam internalizar esse valor na forma de receita. Justificam-se, nesses casos, medidas regulatórias diferenciadas e políticas públicas que viabilizem a operação desses aeroportos.

No Brasil, existe, na esfera federal, política pública com essa finalidade – o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), inserido no âmbito do Fundo Nacional de Aviação Civil. O programa tem por finalidade aplicar recursos em construção, reforma e reaparelhamento dos aeroportos de interesse regional e estadual. Porém, como visto, grande parte dos custos em aeroportos de pequeno porte corresponde a custos operacionais, cuja principal forma de remuneração se dá pela cobrança de tarifas aeroportuárias.

Verifica-se, portanto, que o atual modelo de regulação tarifária, mesmo considerado em conjunto com as políticas públicas disponíveis para viabilizar economicamente parte dos aeroportos conveniados, tem sido pouco eficaz para atingir esse objetivo.

2.3. Da percepção dos agentes regulados

Adicionalmente, cumpre observar que diversos atores que compõem o sistema de aviação civil tem se manifestado a respeito do atual modelo regulatório centralizado aplicado pela ANAC. A seguir, destacam-se alguns casos que sugerem que um modelo de regulação tarifária menos centralizado pode ser mais adequado ao mercado de aeroportos no Brasil.

2.3.1. Da proposta apresentada pela Secretaria de Transportes do Rio de Janeiro.

Por meio do Ofício Setrans/SET 417/2015, de 08/05/2015, a Secretaria de Estado de Transportes do Estado do Rio de Janeiro solicitou esclarecimentos acerca da possibilidade de se adotar tarifas aeroportuárias variáveis nos aeroportos de Angra dos Reis e Paraty, localizados no Estado do Rio de Janeiro:

Conforme relatado em recente reunião à V. Sa., o cumprimento das obrigações previstas nos Convênios de Administração e Operação dos pequenos aeroportos no interior do Estado do Rio de Janeiro tem se mostrado um desafio permanente, não só pela responsabilidade inerente a tal tarefa, mas também pelos custos relacionados à sua implantação.

Tais questões assumem característica especial nos aeroportos de pequeno porte, que contam com grande concentração de operações nos fins de semana e feriados, a partir das sextas-feiras. Nesses dias, multiplicam-se as demandas nos aeroportos, havendo necessidade do emprego de meios operacionais muito maiores do que os normalmente necessários, com consequente aumento real de custos.

Visando corrigir tais distorções, gostaríamos de consultar V. Sa. sobre a possibilidade de se utilizar sistemática semelhante à praticada na Rodovia Estadual RJ-124 – Rio Bonito-Araruama (Via Lagos), concessionada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para a operação privada desde fins da década de 1990, destinada ao atendimento da região turística da Costa do Sol.

Na Via Lagos existe cobrança de pedágio de valor variável durante a semana, com a tarifa básica vigorando entre 12h de segunda-feira e 12h de sexta-

feira, exceto feriados nacionais, e cobrança de tarifa com adicional, das 12h de sexta-feira até às 12h de segunda-feira, e nos feriados nacionais das 12h da véspera às 12h do dia seguinte (vide tabela anexa).

Em nossa avaliação, esse modelo seria aplicável também no caso de aeroportos de pequeno porte, de uso eminentemente turístico, caso de Angra dos Reis e Paraty, tendo como base a Resolução nº 353, de 17/03/15, mais especificamente nos fundamentos no Parágrafo único, do Art. 1º, além de outros instrumentos legais.

Posteriormente, em reunião realizada na ANAC sobre o tema do referido ofício, o representante da Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro deixou claro que o gerenciamento tarifário previsto na Resolução nº 350/2014⁸ não é capaz de suprir as necessidades dos aeroportos mencionados. Foi reforçado, na ocasião, o pedido de flexibilização dos tetos tarifários, a fim de se obter maiores receitas nos finais de semana e feriados, período em que a demanda por esses aeroportos é inexoravelmente maior. Ademais, ressaltou-se que a manutenção da participação privada na administração desses aeroportos depende em grande parte de medidas, tais como a apresentada, que permitam melhoria no fluxo de receita.

O fato de o citado pedido de flexibilização ser decorrente da própria Secretaria de Estado de Transportes diz bastante sobre a importância de viabilizar um modelo regulatório em que o poder local (estado ou município) tenha a faculdade de estabelecer teto tarifário diferente daquele estabelecido pela ANAC para os aeroportos administrados pela Infraero.

Com efeito, esses agentes estão em posição privilegiada em relação à União na tarefa de estabelecer um equilíbrio entre a recomposição de custos e o interesse público local envolvido. Em primeiro lugar, conhecem de perto a realidade dos aeroportos sob sua responsabilidade, bem como o perfil do público usuário. Além disso, como órgãos públicos, tem o dever de zelar pelo interesse público. Portanto, é pouco verossímil que os aeroportos locais venham a exercer eventual poder de mercado. Ainda que esses aeroportos sejam administrados pela iniciativa privada, como é caso dos aeroportos de Angra e Paraty, o poder público local continua a ser o delegatário da infraestrutura e, portanto, responsável, perante a União e ao público usuário, pelas ações ocorridas no âmbito do aeroporto.

Com isso, fica claro que há baixo incentivo para exploração de eventual poder de mercado e, mais importante, fica claro que essa é a típica situação em que os benefícios de uma regulação centralizada são nitidamente superados pelos seus custos. Tipicamente, nessas situações, a boa prática regulatória sugere que o melhor a fazer é não aplicar nenhum mecanismo regulatório (pelo menos de forma centralizada), permitindo que o mercado alcance seu próprio equilíbrio ou que o poder público local estabeleça mecanismo regulatório mais adequado de tal forma que os benefícios da regulação superem seus custos, com uma

⁸ De acordo com a Resolução nº 350/2014 em seu art. 3º:

§ 1º Poderão ser concedidos descontos das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, baseados em critérios objetivos e não discriminatórios, tais como horário, dia, temporada, facilidades disponíveis e nível de serviço.

§ 2º As tarifas aeroportuárias de conexão, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência poderão ser majoradas em até 100% (cem por cento) acima do teto fixado, de acordo com critérios objetivos e não discriminatórios, tais como horário, dia, temporada, facilidades disponíveis e nível de serviço, desde que o valor médio tarifário arrecadado, calculado conforme metodologia estabelecida no Anexo I desta Resolução, não ultrapasse o valor máximo estabelecido pela ANAC. (grifo nosso)

§ 3º Eventuais excedentes dos valores tarifários médios serão compensados no reajuste do ano subsequente à realização da aferição do valor médio arrecadado, sem prejuízo de eventuais medidas administrativas cabíveis.

remuneração mais adequada da infraestrutura aeroportuária, propiciando expansão da capacidade, manutenção adequada e serviços melhores.

Vale mencionar, por fim, que o poder público local sempre poderá, em última instância, replicar a regulação centralizada estabelecida pela ANAC caso se julgue incapaz, ainda que temporariamente, de estabelecer arcabouço regulatório diverso. Ademais, princípios de boas práticas regulatórias deverão ser observados e a ANAC sempre terá, sob a legislação vigente, competência para restaurar a regulação tarifária em casos específicos em que isso se mostre como a melhor opção regulatória.

2.3.2. Da Audiência Pública nº 13/2014 – revisão da Resolução nº 180/2011

Por meio da Audiência Pública nº 13/2014⁹, que submeteu a audiência pública minuta de resolução que dispunha sobre o modelo de regulação tarifária, em substituição à Resolução nº 180/2011, diversos agentes aproveitaram a oportunidade para se manifestar contrariamente à manutenção da regulação centralizada pela ANAC.

Trata-se de operadores de aeroportos conveniados que, em suas manifestações, buscaram apontar soluções alternativas para a regulação de aeroportos de menor porte, entre as quais destacam-se:

Contribuição nº 2607

*O modelo tarifário linear vigente impõe desequilíbrio econômico-financeiro e carência isonômica entre grandes e pequenos aeroportos impactando diretamente a salubridade financeira das operações de aeroportos regionais. Esta realidade inviabiliza a administração desses sites aeroportuários por agentes privados e o modelo em si. **A sugestão aqui apresentada é de que a aplicação das tarifas e taxas sejam negociadas diretamente entre a administração do aeroporto regional e as empresas de aviação comercial/geral, através validação da SAC, considerando a estrutura de cada aeroporto, seus custos fixos e economia de escala representada pela quantidade de pousos, decolagens e número de passageiros.** (grifo nosso)*

Contribuição nº 2609

Respeitando o princípio da isonomia, que é tratar com igualdade os iguais e com desigualdade os desiguais, não há razoabilidade e viabilidade econômica em um modelo linear que permite que mesmos valores unitários de tarifa sejam aplicados de forma idêntica tanto para aeroportos de grande porte quanto para os de pequeno. Fato este agravado pela obrigação de investimentos em infraestrutura, pessoal especializado, treinamento, equipamento, material e insumos para segurança dos pousos e decolagens serem os mesmo para ambos os tipos de aeroportos.

Proposta:

Implantação da liberdade tarifária mediante acordos comerciais diretos com as companhias aéreas – Aviação Regular e Geral, sob a supervisão da ANAC e da SAC. (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que a demanda por um modelo alternativo não é recente e requer, portanto, uma resposta da Agência à situação dos aeroportos regionais. Vale destacar

⁹ Todos documentos relativos à Audiência Pública nº 13/2014 estão disponíveis em:

<http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/audiencias-publicas-encerradas-de-2014>.

um elemento fundamental presente em ambas as contribuições, qual seja, a importância da negociação direta entre aeroportos e empresas aéreas. Esse elemento foi considerado na minuta de resolução proposta, que prevê que os aeroportos deverão realizar consultas a seus usuários, com fundamentação das propostas apresentadas, antes de promover alterações de suas tarifas.

2.3.3. Da Câmara Técnica do Marco Tarifário

A Câmara Técnica do Marco Tarifário (CTMT) foi instituída por meio da Portaria nº 1.338, de 09 de junho de 2014, com o intuito de apresentar propostas sobre assuntos relacionados à revisão e atualização da regulação tarifária vigente. É importante observar que a criação da Câmara Técnica do Marco Tarifário partiu do desconforto do setor com alguns aspectos da regulação tarifária então realizada pela ANAC.

Do relatório que finalizou os trabalhos da câmara técnica destacam-se os seguintes trechos:

Na mesma toada, o Conselheiro (...) ressalta que o ponto fulcral a ser discutido, antes da discussão da tarifa propriamente dita a ser aplicada, é o serviço que será prestado, bem como sua qualidade: quais serão esses serviços - para que então se defina o preço a ser pago pela Aviação Geral, mencionando ainda que o serviço atualmente prestado a seu segmento é de bastante baixa qualidade. Menciona, ainda que a Aviação Geral tem sido excluída e é regulada a reboque do que é regulamentado para a Aviação Regular – o que praticamente inviabiliza a existência da Aviação Geral.

(...)

O Conselheiro (...) reconhece como óbvio que a situação do operador aeroportuário não é boa; precisam cumprir uma série de requisitos que representam custos; que o usuário, inclusive o passageiro, não recebe bons serviços, os quais muitas vezes não podem melhorar porque os operadores aeroportuários têm custos que acabam não sendo convenientemente ressarcidos. O SINEAA menciona que suas associadas querem ter condições de prestar um melhor serviço e que a CTMT poderá chegar a um consenso, apresentando-o à ANAC. Com a palavra o (representante da IATA) manifesta suas dúvidas quanto ao real objetivo da CTMT: o que procura? Qual é o Marco Tarifário? O que efetivamente precisa ser mudado? Quais são as receitas, despesas e qual é a eficiência buscada. Sugere abandonar a discussão pontual e buscar itens macro.

Da leitura do disposto acima, depreende-se uma insatisfação com a questão tarifária, tanto por parte dos aeroportos, quanto por parte dos usuários, aqui representados, principalmente, pela aviação geral e executiva. De um lado, aponta-se a insuficiência das receitas tarifárias e, do outro, alega-se que os serviços não são adequados e que não há transparência quanto aos custos.

Diante da diversidade de propostas, torna-se evidente a dificuldade na proposição de soluções a serem adotadas pela ANAC dentro do atual arcabouço regulatório (centralizado). Pode-se inferir que a dificuldade da referida câmara técnica em propor alterações objetivas sobre a regulação tarifária vigente reside no fato de que se mantém como parâmetro uma

regulação centralizada, com estruturas uniformes que se aplicam a todos os aeroportos públicos.

Assim, para fazer frente ao desafio de equacionar tantas demandas, conclui-se que a aplicação de um regime tarifário diferenciado aos aeroportos regionais (estaduais ou municipais) poderá equacionar melhor os diferentes anseios dos agentes regulados ao permitir maior liberdade de arranjos tarifários e maior interação aeroporto-usuário-poder público local.

2.4. Da prática regulatória internacional

Ao analisar a experiência dos países mais desenvolvidos em termos de transporte aéreo ou cuja regulação econômica é tida como referência, não se verifica regulação centralizada para todos os aeroportos (pelo contrário). A seguir descreveremos resumidamente o modelo regulatório de três desses países que são referência no mercado de aviação civil e, também, em boas práticas regulatórias – Reino Unido, Austrália e Estados Unidos.

2.4.1. Reino Unido

No Reino Unido, até recentemente, estavam sujeitos a alguma forma de regulação econômica (não necessariamente regulação direta de preços) todos os aeroportos cuja receita anual excedesse a quantia de 1 milhão de libras. Esses aeroportos precisavam obter uma permissão para cobrar tarifas e, caso fossem designados pelo governo, deveriam respeitar tetos tarifários estipulados pela *Civil Aviation Authority* (CAA).

No início da atual década¹⁰, revogou-se a regulação econômica de aeroportos não designados (que passaram a não sofrer nenhum tipo de regulação econômica) e determinou-se que a designação de aeroportos (chamada agora de *licencing*), para fins de regulação direta de preços, deveria basear-se em estudos de poder de mercado realizados pelo CAA¹¹. Na primeira análise realizada, considerou-se que apenas os aeroportos de Heathrow e Gatwick possuíam poder de mercado suficiente para justificar alguma regulação direta de preços. Ao primeiro, foi imposto um limite de receita por passageiro e, ao segundo, um esquema de monitoramento de preços baseado em compromissos assumidos pelo aeroporto, no qual o objetivo foi promover uma intervenção regulatória mais leve do que aquela estabelecida para Heathrow (em função das diferentes evidências encontradas nos testes de poder de mercado).

Assim, atualmente o CAA realiza regulação *cost-based* estrita apenas para seu maior aeroporto, Heathrow¹², e começa a flexibilizar essa abordagem para seu segundo maior aeroporto, Gatwick¹³, ambos em Londres. A regulação *cost-based* realizada pela agência britânica é bastante complexa, consiste em um longo processo que dura cerca de 3 anos entre a etapa inicial até a emissão da licença para o aeroporto (etapa final) após múltiplas fases de consulta pública e negociação direta entre aeroportos e empresas aéreas e conta com o uso

¹⁰ 2012 *Civil Aviation Act*. Disponível em <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/19/contents/enacted>.

¹¹ Em outras palavras, a legislação vigente obriga o CAA a provar, por meio de testes de poder de mercado, que um aeroporto precisa ser regulado economicamente para que o próprio CAA possa determinar seus preços máximos (ou outro tipo de intervenção regulatória), ao contrário de como ainda ocorre no Brasil, onde todos os aeroportos públicos tem seus preços estabelecidos por um regulador central a priori, independentemente de qualquer análise de poder de mercado.

¹² *Licence granted to Heathrow Airport Limited*. Disponível em: <https://www.caa.co.uk/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=4294975875>.

¹³ *Licence granted to Gatwick Airport Limited*. Disponível em: <https://www.caa.co.uk/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=4294975946>.

intensivo de consultorias que auxiliam o CAA em uma avaliação minuciosa de todas as variáveis que compõem o *price control* do aeroporto, como custos e investimentos eficientes, por exemplo.

Adicionalmente, em consonância com a *European Directive 2009/12/EC*¹⁴ sobre tarifas aeroportuárias, estabeleceu-se novo arcabouço para a relação entre operadores aeroportuários e empresas aéreas. Os operadores de aeroportos com movimento anual acima de 5 milhões de passageiros, regulados por licença ou não, devem respeitar uma lista de boas práticas cuja conformidade é investigada pelo CAA. Essa lista encontra-se formalizada no documento *Airport Charges Regulations* de 2011¹⁵ e inclui:

- Consultar anualmente as empresas aéreas a respeito das tarifas aeroportuárias;
- Dar publicidade a propostas de alterações tarifárias com pelo menos quatro meses de antecedência;
- Prover às empresas aéreas informações específicas sobre o cálculo das tarifas;
- Anunciar decisões de alterações tarifárias com pelo menos dois meses de antecedência em relação à entrada em vigor dos novos valores;
- Consultar as empresas aéreas sobre os principais projetos de infraestrutura; e
- Basear a provisão de tarifas e serviços diferenciados em critérios relevantes, objetivos e transparentes.

Atualmente, apenas os nove maiores aeroportos do Reino Unido movimentam mais de 5 milhões de passageiros ao ano e estão, portanto, sujeitos ao *Airport Charges Regulations 2011*¹⁶. A título de comparação, no Brasil, doze aeroportos superaram esse movimento em 2014¹⁷.

2.4.2. Austrália¹⁸

Entre 1997 e 1998, a maior parte dos principais aeroportos da Austrália foi privatizada. Inicialmente foram estabelecidos, por um prazo de cinco anos, tetos tarifários para cada aeroporto privatizado, reajustados anualmente em função da inflação acumulada no período e de um fator X, estabelecido com base no crescimento esperado do tráfego.

Ao final dos cinco anos, a *Productivity Commission* (PC), após o diagnóstico de diversos problemas com o modelo de regulação vigente, tais como a inadequação dos investimentos e prejuízos acumulados no setor, conduziu revisão regulatória cujo resultado foi

¹⁴ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:070:0011:0016:EN:PDF>.

¹⁵ Disponível em: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/2491/pdfs/uksi_20112491_en.pdf.

¹⁶ A lista dos aeroportos sujeitos ao *Airport Charges Regulation 2011* em 2015 e 2016 encontra-se em <http://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airports/Economic-regulation/Competition-policy/Airport-charges-regulations/> (acessado em janeiro de 2016).

¹⁷ Conforme dados enviados pelas concessionárias à ANAC e dados da Infraero disponíveis no Anuário Estatístico Operacional da Infraero de 2014. Disponível em:

http://www.infraero.gov.br/images/stories/Estatistica/anuario/anuario_2014.pdf

¹⁸ A respeito do modelo australiano foram consultados os seguintes artigos: Forsyth, *Replacing Regulation: Airport Price Monitoring in Australia*. In Forsyth et. al., *The Economic Regulation of Airports* (2006); e Littlechild, *Australian airport regulation: exploring the frontier* (2011). Um histórico da regulação econômica de aeroportos na Austrália pode ser encontrado em:

https://infrastructure.gov.au/aviation/airport/airport_economic_regulation/economic_regulation.aspx.

a remoção da regulação direta de preços e a inserção de um modelo de regulação por monitoramento (*light handed regulation*).¹⁹

No novo modelo regulatório, não há fixação de tetos tarifários pelo regulador. Contudo, há recomendações diversas de boas práticas, entre elas, as negociações diretas entre aeroportos e empresas aéreas, principalmente no que se refere à remuneração para novos investimentos. Ressalte-se, ainda, que o regulador deixou prevista a possibilidade de restabelecimento da regulação de preços em caso de notório abuso de poder de mercado, delegando à *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) a tarefa de monitorar os preços e a qualidade dos serviços.

Atualmente, o monitoramento realizado pela ACCC se aplica apenas aos quatro maiores aeroportos concedidos pelo governo central, enquanto os menores não estão sujeitos a nenhuma forma de controle. Periodicamente, os órgãos governamentais envolvidos realizam, para os aeroportos monitorados, análise das receitas, custos, investimentos e qualidade de serviço a fim de analisar se o modelo regulatório vigente tem sido benéfico para o setor ou se há necessidade de restabelecer a regulação direta de preços. Os aeroportos estaduais se submetem à legislação local, que de forma geral não prevê regulação econômica.

2.4.3. Estados Unidos²⁰

De modo geral, os aeroportos dos Estados Unidos pertencem a governos locais (estados ou municípios), sendo operados pela administração direta, por organizações públicas independentes ligadas à administração local ou por organizações privadas através de parcerias público-privadas. São três as suas principais fontes de financiamento:

- *Bonds* comerciais atrelados à receita total do aeroporto ou ao aluguel de áreas aeroportuárias específicas;
- Transferências pelo *Airport Improvement Program* (AIP), financiado pelas tarifas pagas por usuários de vários setores e recolhidas ao *Airport and Airways Trust Fund*, cuja gestão é feita pela *Federal Aviation Administration* (FAA); e
- *Passenger Facility Charges* (PFCs) – tarifas cobradas dos passageiros, após prévia aprovação da FAA, para financiar projetos de infraestrutura e que vão direto para o caixa dos aeroportos.

Os aeroportos firmam com as empresas aéreas acordos de uso e arrendamento que detalham as tarifas e aluguéis que essas irão pagar, os métodos de cálculo desses valores e as condições de uso da infraestrutura. Esses acordos são geralmente utilizados como base para definir os prazos dos *bonds* comerciais e frequentemente garantem às empresas aéreas que concentram a maior parte do tráfego do aeroporto tarifas mais baixas e um papel relevante nas decisões de investimento na infraestrutura.

Os operadores aeroportuários locais são livres para definir suas tarifas, devendo, no entanto, observar algumas recomendações – especialmente se forem beneficiários do AIP. Destacam-se as seguintes:

- As tarifas devem ser “justas e razoáveis” e não podem ser “injustamente discriminatórias”.

¹⁹ O relatório da PC pode ser encontrado em: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/airports-2002/report>.

²⁰ A análise sobre o modelo dos Estados Unidos foi baseada em: Graham, *The Regulation of US Airports*. In Forsyth et. al., *The Economic Regulation of Airports* (2006).

- As receitas devem ser utilizadas para cobrir custos operacionais e de capital do aeroporto, do sistema aeroportuário local ou de outras facilidades de propriedade do operador aeroportuário e diretamente ligadas à prestação dos serviços aeroportuários.
- As tarifas devem ser definidas em níveis capazes de tornar os aeroportos autossustentáveis, consideradas suas especificidades.

Existem basicamente dois mecanismos utilizados para definição das tarifas: residual e compensatório. No primeiro, as empresas aéreas garantem o equilíbrio financeiro do aeroporto, cobrindo todos os custos do aeroporto após descontadas as receitas não aeronáuticas. No segundo, as companhias aéreas concordam em pagar as tarifas acordadas com base na recuperação dos custos de cada serviço e facilidade de que são beneficiárias.

3. Da Análise

3.1. Da proposta

Ante o exposto acima, resta claro que a regulação centralizada realizada pela ANAC atualmente não está adequada à realidade dos diversos aeroportos regionais, bem como não está em consonância com as melhores práticas regulatórias internacionais. Assim, estabelecer um regime tarifário diferenciado para esses aeroportos que possibilite a definição dos valores das tarifas pelo poder público local mostra-se uma alternativa com alto potencial de ganhos para os diversos agentes envolvidos.

Conforme comentado, o poder local, delegatário da infraestrutura, constitui o agente com maior capacidade de equacionar as necessidades de recomposição dos custos do aeroporto e o interesse do público usuário. Espera-se, ainda, que a medida viabilize a atração de investimentos privados para a infraestrutura regional, com ganhos de capacidade e melhorias dos serviços prestados.

Mesmo nos casos em que eventualmente argumente-se que o poder público local não tem estrutura burocrática especializada para regular os preços de seus aeroportos, resta clara a opção de simples replicação das tarifas estabelecidas pela ANAC para os aeroportos da Infraero, chegando-se a um resultado idêntico ao verificado atualmente. Portanto, o estabelecimento de um regime diferenciado para os aeroportos conveniados apresenta-se como uma opção técnica superior à atual, tornando-a altamente desejável.

Apresenta-se, a seguir, os fundamentos jurídicos que permitem a aplicação da proposta e, em seguida, a minuta de resolução proposta.

3.2. Da viabilidade jurídica

A viabilidade jurídica da proposta reside, basicamente, no art. 8º, inciso XXV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005:

Art. 8º Cabe à ANAC (...), competindo-lhe:

(...)

XXV – estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

Adicionalmente, o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, em seus arts. 4º, inciso XXVI, e 11, inciso III, ambos do Anexo I, dispõe o seguinte:

Art. 4º Cabe à ANAC (...), competindo-lhe:

(...)

XXVI - estabelecer o regime tarifário, revisões e reajustes referentes à exploração da infraestrutura aeroportuária;

Art. 11. Na regulação da exploração de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, a atuação da ANAC objetivará em especial:

(...)

III - estabelecer regime tarifário e de preços específicos que:

a) promova maior circulação de pessoas e intercâmbio de bens e serviços entre as regiões do País e deste com o exterior;

b) assegure a eficiência na alocação e uso dos recursos dos aeroportos;

c) gere receita suficiente para recuperar custos; e

d) proporcione orientação para investimentos futuros; (grifo nosso)

Cumpra esclarecer, inicialmente, que o regime tarifário diz respeito à forma como os valores das tarifas aeroportuárias são fixados, respeitado o disposto na legislação vigente. No caso dos aeroportos públicos administrados pela Infraero ou pelos conveniados, as tarifas são reguladas e fixadas de acordo com os critérios de reajuste da Resolução nº 350/2014. Os aeroportos concedidos, por sua vez, têm os tetos tarifários estabelecidos em contrato, os quais são reajustados de acordo com as regras previstas nos respectivos instrumentos. Para os aeroportos autorizados, o regime tarifário é estabelecido por meio da livre precificação das tarifas pelo próprio regulado, conforme Resolução nº 330/2014.

No presente caso, propõe-se um regime tarifário diferenciado para os aeroportos cuja administração foi delegada pela SAC/PR a estados ou municípios por meio de convênios de delegação²¹. Nesse regime, o poder público local pode definir os valores tarifários mais adequados para remunerar a infraestrutura aeroportuária que atenderá aquela localidade, considerando as especificidades desses mercados e o interesse público daquela região.

Adicionalmente, destaca-se o disposto no art. 11, inciso III, do Decreto 5.731/2006, o qual estabeleceu alguns princípios a serem observados pela ANAC na definição do regime tarifário. Entre os mais significativos estão aqueles mencionados nas alíneas b, c e d, transcritos acima, pois melhor traduzem os efeitos esperados pela Agência com a publicação da proposta. Conforme apontado extensivamente neste documento, espera-se que a presente proposta permita, aos aeroportos regionais, melhorar a remuneração da infraestrutura e ampliar investimentos.

3.3. Da norma

²¹ A própria motivação para a celebração de convênios de delegação pela Secretaria de Aviação Civil se coaduna com a proposta aqui apresentada: *em razão da extensão do território brasileiro, da existência de interesses locais e da necessidade de melhor gerir recursos públicos, a União vem delegando, há várias décadas, a exploração de unidades aeroportuárias também a Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a celebração de Convênios de Delegação*. Para maiores detalhes e para acesso aos convênios celebrados visitar: <http://www.aviacao.gov.br/aceso-a-informacao/outorgas/convenios-de-delegacao>.

O objeto da minuta de resolução proposta está descrito em seu artigo 1º e §1º da seguinte forma:

Art. 1º Estabelecer o regime tarifário aplicável aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal ou explorados pelo Comando da Aeronáutica.

§1º Os valores das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia da carga importada e a ser exportada deverão ser estabelecidos pelos delegatários dos aeródromos de que trata o caput.

Com o estabelecimento do regime diferenciado a que se refere o caput do artigo, as tarifas aeroportuárias dos aeroportos delegados poderão ter seus valores determinados diretamente por seus delegatários.

Os delegatários permanecerão compelidos a observar a incidência, sobre as tarifas aeroportuárias, e a sistemática de recolhimento do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) estabelecido pela Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989²². Da mesma forma, continuará aplicável o adicional sobre a tarifa de embarque internacional de que trata a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999.

Adicionalmente, ao estabelecer os valores das tarifas, os delegatários deverão respeitar os tipos tarifários estabelecidos pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e regulamentados pelo Decreto nº 89.121, de 6 de dezembro de 1983, quais sejam:

- i. Tarifa de Embarque
- ii. Tarifa de Pouso
- iii. Tarifa de Permanência
- iv. Tarifa de Armazenagem
- v. Tarifa de Capatazia
- vi. Tarifa de Conexão

Deverão, ainda, observar a regulamentação da ANAC atualmente aplicável, em especial a Portaria nº 306/GC5, de 23 de março de 2003, que estabelece critérios e procedimentos referentes à cobrança das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência. De forma equivalente, eventuais revisões de atos normativos correlatos e novas regulamentações deverão ser atendidas, se aplicáveis aos aeroportos conveniados.

Vale destacar a proposta de revisão dos atos normativos que dispõem sobre regras de cobrança e arrecadação das tarifas aeroportuárias atualmente em curso^{23,24}. A proposta trata de temas como hipóteses de não incidência tarifária (como tripulantes e tripulantes extras), definição de isenções tarifárias previstas em lei (como voo de retorno) e regras gerais, como a definição de passageiros em conexão e a descentralização do SUCOTAP (permissão de uso de sistemas de arrecadação próprios), entre outras. Trata-se de conceitos importantes que continuarão a ser observados pelos aeroportos conveniados.

²² Importante mencionar que a Medida Provisória nº 714, de 1º de março de 2016, prevê a extinção do ATAERO a partir de 1º de janeiro de 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv714.htm.

²³ Tema 40 da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2015-16, disponível em:

<http://www2.anac.gov.br/AgendaRegulatoria/agenda2015.asp>.

²⁴ A proposta encontra-se em discussão pública por meio da Audiência Pública nº 06/2016. Disponível em:

<http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-em-andamento/audiencias-publicas-em-andamento>.

Tais disposições constam do parágrafo 2º do artigo 1º da minuta resolução, abaixo transcrito.

§2º Ao determinar os valores das tarifas aeroportuárias, caberá aos delegatários atender o disposto na legislação e sua regulamentação vigente, em especial nas Leis no 7.920, de 12 de dezembro de 1989, nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, e nº Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, bem como a regulamentação da ANAC aplicável.

Complementarmente, a ANAC passará a desempenhar função de orientação e supervisão²⁵ por meio de diretrizes de boas práticas a serem observadas pelos delegatários ao definir e dar publicidade aos valores de suas tarifas aeroportuárias. Essas diretrizes estão dispostas no parágrafo 4º, abaixo transcrito, podendo ser complementadas pela ANAC futuramente.

§3º Ao estabelecer os valores das tarifas aeroportuárias, os delegatários de aeródromos deverão observar as seguintes diretrizes:

I – as tabelas vigentes com os valores tarifários adotados pelo operador aeroportuário deverão ser mantidas atualizadas e disponibilizadas nos aeroportos e em seu sítio eletrônico para fins de livre acesso e consulta pelo público em geral;

II – as alterações dos valores das tarifas deverão ser informadas ao público e às empresas aéreas e demais usuários dos aeroportos com, no mínimo, 30 dias de antecedência;

III – eventuais aumentos tarifários deverão ser precedidos de consulta pública fundamentada; e

IV – os descontos tarifários deverão ser baseados em critérios objetivos e não discriminatórios, tais como horário, dia, temporada, facilidades disponíveis e nível de serviço.

As recomendações acima, à exceção do item III, foram inspiradas na Resolução nº 350/2014, que passará a se aplicar somente aos aeroportos administrados pela Infraero. Acrescentou-se, ainda, o inciso III, que tem como objetivo dar maior transparência a eventuais aumentos de tarifas a serem realizados pelos delegatários e estimular a negociação direta entre aeroporto e seus usuários. Ademais, destaca-se que tais recomendações estão em consonância com as melhores práticas internacionais acima apresentadas.

Os meios para supervisão ficarão garantidos com a imposição, aos operadores dos aeroportos, de obrigatoriedade de prestação de informações à ANAC, conforme transcrito abaixo.

§4º Os operadores dos aeródromos de que trata o caput deverão encaminhar informações à ANAC nos termos da regulamentação específica.

Ademais, a ANAC sempre terá como último recurso restabelecer a regulação direta dos tetos tarifários aplicáveis aos aeródromos conveniados caso isso se mostre necessário em casos específicos. Essa possibilidade ficará prevista na minuta de resolução através do parágrafo abaixo transcrito.

²⁵ Importante destacar que a ANAC sempre poderá, em última análise e com base em suas competências legais, restabelecer a regulação tarifária aplicável a todos os aeroportos públicos, caso isso se prove necessário.

§5º A ANAC poderá, motivadamente e a qualquer tempo, determinar ao delegatário do aeródromo a adoção dos tetos tarifários estabelecidos pela Agência.

Por fim, tendo em vista que o disposto nessa minuta de resolução não implica em nenhuma nova obrigação para os aeroportos conveniados, apenas introduz uma possibilidade alternativa para a definição de suas tarifas aeroportuárias, não parece ser necessário um prazo extenso para sua implementação. Sendo assim, a minuta de resolução prevê, em seu artigo 3º, abaixo transcrito, um prazo para entrada em vigor de 60 dias.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias da data de sua publicação oficial.”

Após esse período, passa a vigorar **regime tarifário diferenciado** para os aeroportos conveniados, cujos delegatários poderão promover alterações na forma que estabelecem suas tarifas aeroportuárias, buscando arranjos mais eficientes que atendam aos interesses dos usuários de seus aeroportos, observando, naturalmente, as disposições trazidas na presente minuta de resolução, em particular o estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 1º da presente norma.

4. Conclusão

Este documento apresentou proposta normativa que estabelece regime tarifário diferenciado para os aeroportos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Tal regime tarifário permitirá ao delegatário de infraestrutura estabelecer os tetos tarifários aplicáveis aos aeroportos sob sua responsabilidade, observadas as disposições legais e normativas.

A proposta está em consonância com o que estabelece o art. 8º, inciso XXV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, o qual atribui à ANAC a competência para estabelecer o regime tarifário da infraestrutura, no todo ou em parte. Conforme apontado anteriormente, já há entendimento favorável ao estabelecimento de regime tarifário diferenciado para grupos específicos de aeroportos, como é o caso dos aeroportos públicos concedidos e autorizados.

Ante o exposto, resta claro que a regulação centralizada atualmente realizada pela ANAC não está adequada à realidade dos diversos aeroportos regionais, bem como não está em consonância com as melhores práticas regulatórias internacionais. Assim, estabelecer um regime tarifário diferenciado para esses aeroportos que possibilite a definição dos valores das tarifas pelo poder público local mostra-se uma alternativa com alto potencial de ganhos para os agentes envolvidos.

Com efeito, o poder local, delegatário da infraestrutura, encontra-se em posição mais apropriada que o regulador central para estabelecer eventual regulação de preços de forma mais adequada para esses aeroportos e para resguardar o interesse público local, o que é materializado pelo próprio ato de delegação emitido pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Espera-se, ainda, que a medida viabilize a atração de investimentos privados para a infraestrutura regional e melhorias dos serviços prestados.

Ademais, mesmo nos casos em que eventualmente argumente-se que o poder público local não tem estrutura burocrática especializada para regular os preços de seus aeroportos, resta clara a opção de simples replicação das tarifas estabelecidas pela ANAC para os aeroportos da Infraero, chegando-se a um resultado idêntico ao verificado atualmente.

Portanto, o estabelecimento de um regime diferenciado para os aeroportos conveniados apresenta-se como uma opção técnica superior à atual, tornando-a altamente desejável.