

FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:		Unidade Responsável (Sigla):	GERE/SRA
Assunto do normativo:	Tema 41 da Agenda Regulatória: Minuta de Resolução que dispõe sobre o regime tarifário aplicado aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal.		
Tipo de ato normativo:	<input checked="" type="checkbox"/> Novo	<input type="checkbox"/> Revisão	<input type="checkbox"/> Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da ANAC
Origem da demanda:	<input type="checkbox"/> Interna: Gerência de Regulação Econômica	<input checked="" type="checkbox"/> Externa: Regulados: Aeroportos, empresas aéreas	

1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar

O regime tarifário aplicado aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal é atualmente regulamentado pela Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014. Esse veio em substituição ao regime introduzido pela Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, na esteira do modelo aplicado aos aeroportos recém concedidos.

O regime da Resolução nº 180/2011 consistia basicamente de dois elementos: reajustes anuais e revisões tarifárias periódicas. Os reajustes anuais atualizavam monetariamente os tetos tarifários através do IPCA e repassavam parte dos ganhos (ou perdas) de produtividade do setor aos usuários, através do fator X. As revisões tarifárias periódicas, 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.

Todavia, um aeroporto conveniado deficitário, além de não receber subsídio dos aeroportos superavitários da Infraero, tinha reajustes e revisões tarifárias totalmente dependentes da situação financeira da estatal. 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.

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. De forma geral, os conveniados se enquadram nas categorias de menor porte e sofisticação de serviços.

Algumas características específicas de aeroportos de menor porte – especialmente a alta participação dos custos operacionais sobre os custos totais e das receitas tarifárias sobre as receitas totais - tornam inadequada a aplicação a estes do mesmo regime tarifário aplicado aos aeroportos de grande porte.

O novo modelo regulatório, introduzido pela Resolução nº 350/2014, 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 janeiro de 2015 sobre os tetos tarifários então vigentes. Assim sendo, há no novo regime regulatório a tendência de perpetuar eventuais inadequações decorrentes da definição dos tetos através da regulação anterior – situação que, como vimos, era provável no caso dos aeródromos conveniados.

Constata-se que o atual regime tarifário, ao impedir uma remuneração adequada para a infraestrutura e os serviços dos aeródromos conveniados, contribui para a situação verificada em muitos desses aeródromos de inviabilidade econômica e baixa qualidade dos serviços prestados.

2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

1ª) Manter o atual regime tarifário, regulamentado pela Resolução nº 350/2014.

Depreende-se, conforme relatado na NT nº 44/2015/GERE/SRA, 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.

A manutenção do atual regime manteria esse quadro de insatisfação.

2ª) Restabelecer o regime de regulação com revisão periódica baseada na recomposição de custos com subsídios cruzados, regulamentado pela extinta Resolução 180/2011.

Com as concessões de seis dos maiores e mais rentáveis 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. Esse ponto foi destacado pela Nota Técnica nº 53/2014/GERE/SRE a respeito da proposta de revisão da Resolução nº 180/2011 apresentada à época, que resultou na Resolução nº 350/2014, conforme se vê abaixo.

Diante disso, a opção proposta por esta área técnica partiu da observação de que os resultados da INFRAERO ficaram bastante deteriorados após a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins. A Tabela 1 constante da Nota Técnica nº 18/2014/GERE/SRE demonstra que a INFRAERO ampliou um resultado negativo de apenas R\$ 8.719.417 para R\$ 178.895.798 após as concessões. Assim, fica evidente que o atual modelo de regulação não seria capaz de manter a modicidade tarifária do sistema, uma vez que o mesmo é fortemente baseado em subsídios cruzados conforme ressaltado na referida nota técnica.

Ressalte-se, ainda, que não está descartada a realização de novas concessões o que poderá agravar ainda mais esse quadro. Nesse sentido, é questionável o custo regulatório envolvido na elaboração de um modelo de regulação que inclua revisões tarifárias em um ambiente de constante mudança.

Por fim, a Nota Técnica ressalta a impossibilidade de realizar adequadamente um modelo regulatório centralizado para a diversidade de aeroportos públicos tarifadores:

Contudo, para os demais 177 aeroportos públicos, a ANAC, ao ser encarregada de exercer a regulação tarifária para todos eles, 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 atrelados a diferentes estruturas institucionais nos Estados ou Municípios, dificultando, por exemplo, a padronização contábil. Assim, a exemplo do que foi realizado por meio da Resolução nº 180/2011, a Agência tem como opção viável a análise do principal conjunto de aeroportos, qual seja, aquele administrado pela INFRAERO, replicando posteriormente os resultados obtidos aos demais aeroportos, conforme comentado anteriormente. Ainda, tomando como exemplo o que foi realizado no âmbito da Resolução nº 180/2011, destaca-se que a análise considerou os aeroportos por categoria tarifária

E, 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, necessidades de investimentos, avaliação de ativos, 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 para os principais aeroportos, isto é, aqueles que possuem significativo poder de mercado ou cujo exercício de poder de mercado é significativamente prejudicial à sociedade.

3ª) Estabelecer um regime tarifário diferenciado para os aeródromos conveniados, com regulação centralizada pela ANAC.

Conforme exposto acima em relação à regulação por recomposição de custos, a possibilidade de se realizar, de forma centralizada, uma regulação individualizada para cada aeródromo apresenta custos regulatórios que a inviabilizam. Ao mesmo tempo, um modelo único não seria capaz de atender às diferentes demandas dos aeródromos conveniados.

Diante da diversidade de questões e propostas apresentadas, 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 na ANAC, com estruturas uniformes que se aplicam a todos os aeroportos públicos.

4ª) Estabelecer um regime tarifário diferenciado para os aeródromos conveniados, com tarifas determinadas pelos delegatários dos aeródromos

Para fazer frente a tamanho desafio de equacionar todas as demandas, esta área técnica entende que a aplicação de um regime tarifário diferenciado aos aeroportos regionais (estaduais/municipais) poderá atender aos anseios dos agentes regulados ao permitir maior liberdade de arranjos tarifários e maior interação aeroporto-usuário.

Tal regime tarifário permitirá ao delegatário de infraestrutura estabelecer os tetos

tarifários aos aeroportos sob sua responsabilidade, observadas as disposições a respeito de boas práticas a serem adotadas.

3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?

A proposta parte da premissa de que o poder local (estado ou município) seria mais habilitado que a União na tarefa de estabelecer um equilíbrio entre a recomposição de custos e o interesse público envolvido. Em primeiro lugar, pois conhecem de perto a realidade dos aeroportos sob sua responsabilidade, bem como o perfil do público usuário.

Além disso, como agentes governamentais, têm o dever de zelar pelo interesse público. Portanto, é pouco verossímil que venham a exercer seu poder de mercado. Ainda que esses aeroportos sejam administrados pela iniciativa privada, 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, refuta-se possíveis argumentos contrários à proposta aqui apresentada com base em eventual abuso de poder de mercado.

Ademais, o poder local deverá observar determinadas disposições na fixação dos valores tarifários, as quais visam dar maior transparência ao processo.

Aqui, cumpre destacar que não se espera que a medida funcione como forma de sanar de maneira definitiva a situação financeira de todos esses aeroportos. Muitos dos quais são estruturalmente deficitários, pois apresentam baixíssima demanda. Nesses casos, não haveria teto tarifário capaz de solucionar o déficit vigente. Contudo, o que se busca com a proposta é permitir ao delegatário encontrar a melhor relação possível entre receitas e custos.

4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC	Estabelecer o regime tarifário diferenciado para os aeródromos conveniados e dar orientações de boas práticas	60 (sessenta) dias da data de publicação da Resolução	Verificação de cumprimento mediante denúncia
Delegatário do Aeródromo	Optar pela alteração das tarifas aeroportuárias e respeitar as boas práticas estabelecidas pela ANAC	As alterações dos valores das tarifas poderão ocorrer em 60 (sessenta) dias da data de publicação da Resolução e deverão ser informadas ao público com no mínimo 30 dias de antecedência	Verificação de cumprimento mediante denúncia

Operador do Aeródromo	Respeitar as tarifas aeroportuárias estabelecidas pelo delegatário do aeródromo		Verificação de cumprimento mediante denúncia
-----------------------	---	--	--

5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto?

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;

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 delegação¹. Nesse regime, o poder público local pode definir os valores tarifários mais

¹ 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,*

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 por essa área técnica com a publicação da proposta. Conforme apontado extensivamente nesta Nota Técnica, espera-se que a presente proposta permita, aos aeroportos regionais, melhorar a remuneração da infraestrutura e ampliar investimentos.

6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?

O regulamento não afetará outras áreas da Agência.

7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma? Não

<input type="checkbox"/>	ANVISA	<input type="checkbox"/>	COMAER	<input type="checkbox"/>	Polícia Federal	<input type="checkbox"/>	Receita Federal
--------------------------	--------	--------------------------	--------	--------------------------	-----------------	--------------------------	-----------------

<input type="checkbox"/>	Outros:	
--------------------------	---------	--

Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?

8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?

<input checked="" type="checkbox"/>	SIM	Quais?	<p>Estados Unidos</p> <p>De modo geral, os aeroportos americanos pertencem a governos locais (estados ou municípios) sendo operados pela administração direta ou por organizações públicas independentes ligadas à administração.</p> <p>Os aeroportos firmam com as companhias 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.</p> <p>Os operadores aeroportuários locais são livres para definir suas tarifas, devendo, no entanto, observar algumas recomendações – especialmente se forem beneficiários do Airport Improvement Program (AIP). Destacam-se as seguintes:</p>
-------------------------------------	-----	--------	--

			<ul style="list-style-type: none"> • As tarifas devem ser “justas e razoáveis” e não podem ser “injustamente discriminatórias”; • 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. <p>Reino Unido</p> <p>No Reino Unido, até recentemente, estavam sujeitos à alguma forma de regulação econômica todos os aeroportos cuja receita anual excedesse a quantia de um 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).</p> <p>No início da atual década, revogou-se a regulação econômica de aeroportos não designados e determinou-se que a designação de aeroportos, para fins de regulação direta de preços, deveria basear-se em estudos de poder mercado realizados pela CAA.</p> <p>Adicionalmente, em consonância com a European Directive 2009/12/EC sobre tarifas aeroportuárias, estabeleceu-se novo arcabouço para a relação entre operadores aeroportuários e companhias aéreas. Os operadores de aeroportos com movimento anual acima de cinco milhões de passageiros, regulados ou não, devem respeitar uma lista de boas práticas, cuja conformidade é investigada pela CAA. Essa lista encontra-se formalizada no documento Airport Charges Regulations e inclui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultar anualmente as companhias aéreas a respeito das tarifas aeroportuárias; • Dar publicidade a propostas de alterações tarifárias com pelo menos quatro meses de antecedência; • Prover às companhias 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 companhias aéreas sobre os principais projetos de infraestrutura; e • Basear a provisão de tarifas e serviços diferenciados em critérios relevantes, objetivos e transparentes.
--	--	--	--

			<p>Austrália</p> <p>A Austrália conduziu revisão regulatória cujo resultado foi a remoção da regulação direta de preços e a inserção de um modelo de regulação por monitoramento (<i>light hand regulation</i>).</p> <p>No novo modelo regulatório, não há fixação de tetos tarifários pelo regulador. Contudo, há recomendações diversas de boas práticas, entre elas, destaca-se as negociações entre aeroportos e empresas aéreas, principalmente no que se refere à remuneração para novos investimentos.</p> <p>Como se vê, em outros países cujo o transporte aéreo encontra-se bastante desenvolvido, aeródromos com o porte equivalente ao dos aeródromos conveniados brasileiros não costumam sofrer nenhum tipo de regulação econômica. Porém, algumas medidas impostas nesses países a aeroportos de maior porte, tais como as boas práticas, serviram de inspiração para a proposta em voga</p>
()	NÃO		

9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?			
(x)	SIM	Quais?	O regime de livre fixação das tarifas pelo regulado já é a realidade dos aeródromos públicos autorizados, regulamentados pela Resolução nº 330/2014.
()	NÃO		

10)	Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.		
<p>Tendo em vista que a proposta não implica em nenhuma nova obrigação aos delegatários dos aeródromos, apenas introduz uma possibilidade alternativa para a definição das tarifas aeroportuárias, não incide sobre esses nenhum novo custo.</p> <p>Os usuários poderão se defrontar com potenciais aumentos tarifários, porém é improvável que os aumentos sejam excessivos. Uma vez que os delegatários, como agentes governamentais, têm o dever de zelar pelo interesse público, é pouco verossímil que venham a exercer seu poder de mercado.</p>			

11)	Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.		
<p>Muitos dos aeródromos conveniados são estruturalmente deficitários, pois apresentam baixíssima demanda. Todavia, esses aeroportos costumam gerar externalidades positivas, podendo ter importância econômica estratégica para os estados ou municípios em que se localizam. Assim sendo, muitos deles geram valor econômico superior (ou pelo menos próximo) aos seus custos, embora não consigam internalizar esse valor na forma de receita.</p> <p>Ao permitir maior liberdade de arranjos tarifários e maior interação aeroporto-</p>			

usuário, o regime proposto pretende possibilitar a internalização por parte do operador de uma parcela maior do valor econômico gerado pelo aeródromo, ajudando a viabilizá-lo economicamente.

12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular	Aumento da qualidade da infraestrutura e dos serviços aeroportuários	Potenciais elevações tarifárias
Empresas de transporte aéreo não regular		
Empresas de serviços aéreos especializados		
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo		
Operadores de Aeródromos	Remuneração adequada pela infraestrutura e pelos serviços aeroportuários	
Fabricantes de Aeronaves		
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos		
Proprietários de aeronaves		
Empresas de manutenção aeronáutica		
Mecânicos		
Escolas e Centros de Treinamento		
Tripulantes		
Passageiros	Aumento da qualidade da infraestrutura e dos serviços aeroportuários	Potenciais elevações tarifárias
Comunidades	Viabilização de aeroportos regionais	
Meio ambiente		
Serviço Público	Redução do custo regulatório	

13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

O não cumprimento do disposto no ato normativo em tela poderá ser identificado, principalmente, via denúncia.



Servidor Responsável pelo preenchimento

Gerente Responsável

Superintendente