

EMENDA N°

(ao PLS nº 258, de 2016)

Suprime-se o art. 42, do Projeto de Lei do Senado nº 258, de 2016:

~~“Art. 42. Na regulação dos aeródromos civis explorados em regime público a autoridade de aviação civil objetivará, em especial:~~

~~I — promover a modernização e a expansão de capacidade das infraestruturas física e operacional existentes, bem como a intensificação da utilização dessas infraestruturas;~~

~~II — assegurar a todos os segmentos da aviação civil acesso adequado à infraestrutura aeroportuária, estabelecendo critérios objetivos para alocação das áreas aeroportuárias em caso de escassez da infraestrutura;~~

~~III — estabelecer regime tarifário e de preços específicos que promova maior circulação de pessoas e intercâmbio de bens e serviços entre as regiões do País e deste com o exterior, assegurando a eficiência na alocação e uso dos recursos dos aeroportos;~~

~~IV — criar os incentivos corretos para que os administradores de aeroportos atendam a demanda de serviços de infraestrutura aeroportuária de forma eficiente;~~

~~V — estimular a administração aeroportuária a investir em inovação e adaptação de produtos e serviços;~~

~~VI — induzir o repasse dos ganhos de produtividade para os usuários dos serviços regulados;~~

~~VII — evitar que o ambiente de monopólio natural na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária crie ineficiências estáticas ou~~

~~dinâmicas, de modo a assegurar que não sejam cobrados preços acima dos custos marginais de longo prazo;~~

~~VIII — assegurar igualdade de tratamento regulatório, no que diz respeito à qualidade e eficiência na prestação de serviços entre aeródromos civis explorados sob regime público;~~

~~IX — assegurar o cumprimento das normas pertinentes ao meio ambiente, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável da aviação civil;~~

~~X — assegurar a implementação dos padrões de segurança operacional e de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita.”~~

JUSTIFICATIVA

De forma geral, o teor do art. 42 não deve constar de lei, uma vez que se trata em grande parte de matéria regulatória, sendo necessário que haja flexibilidade para que a regulação possa evoluir junto com o desenvolvimento do setor, como mudanças na estrutura dos mercados, mudanças tecnológicas e absorção das melhores práticas internacionais. Além disso, a Lei 11.182/2005 – lei de criação da ANAC – e o Decreto 6.780/2009 – Plano Nacional de Aviação Civil – já estabelecem diretrizes dessa natureza para a atuação da ANAC, tornando desnecessário que isso seja tratado no presente projeto de lei.

Em particular, há problemas graves e erros crassos em parte dos incisos deste dispositivo, que implicariam em alterações regulatórias em relação ao que hoje é praticado na regulação econômica de infraestrutura e

desequilíbrios econômico-financeiros de enorme intensidade nos contratos de concessão, gerando perdas financeiras significativas ao Fundo Nacional de Aviação Civil, direta ou indiretamente (dependeria da forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos). Abaixo partes desses problemas são apontados.

- **Inciso VII – evitar que o ambiente de monopólio natural na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária crie ineficiências estáticas ou dinâmicas, de modo a assegurar que não sejam cobrados preços acima dos custos marginais de longo prazo.**

A literatura já reconhece amplamente que aeroportos são firmas multi produtos que podem ser submetidas a competição, ainda que parcialmente, o que variará em função da quantidade demandada em cada mercado e de cada segmento de produtos e serviços. **O ponto relevante é que não há por que se falar em monopólios naturais, muito menos em caracterizar isso em lei.** A ANAC reconhece que existe poder de mercado (caso contrário não haveria por que estabelecer tetos para as tarifas), mas essa realidade não é imutável. Um ótimo exemplo são as concessões e autorizações dos últimos anos, que alteraram completamente a estrutura do mercado de aeroportos no Brasil, aumentando a competição efetiva e potencial.

Ademais, ao *assegurar que não sejam cobrados preços acima dos custos marginais de longo prazo* a proposta estabelece dois pontos muito graves e equivocados.

i. **Regulação por custo para todos os aeroportos civis explorados em regime público**, o que, ainda que fosse uma opção correta, seria inviável. É válido apresentar um pouco da experiência internacional de grandes economias na regulação econômica de aeroportos. O Reino Unido faz regulação de preço por custo de apenas dois aeroportos e sua lei de aviação civil sequer permite regulação econômica para aeroportos com movimento inferior a 5 milhões de passageiros por ano (reconhecendo o alto custo de fazer regulação econômica), além de obrigar o regulador a provar, para os aeroportos com movimento superior a esse corte, que existe poder de mercado que justifique a regulação e que o custo-benefício dessa regulação é positivo para a sociedade. Os EUA descentralizam completamente a regulação econômica de seus aeroportos por entender que é caro e ineficiente que isso seja feito por um regulador central (como é o caso da ANAC). A decisão de fazer regulação de preços (seja por custo ou não) cabe a reguladores locais. **Portanto, parece claro quão absurda é a ideia de estabelecer em lei que todos os aeródromos civis explorados em regime público no Brasil (centenas de aeroportos) devem ser submetidos a regulação de preços por custos por um regulador central.**

ii. Ainda que estivesse correta a caracterização como monopólio natural, estabelecer preços igual ao custo marginal implicaria em prejuízo econômico aos aeroportos, uma vez que uma firma com essa

estrutura de custos não é remunerada com preços iguais ao custo marginal. **Trata-se de grave erro conceitual.**

- **Inciso VIII - assegurar igualdade de tratamento regulatório, no que diz respeito à qualidade e eficiência na prestação de serviços entre aeródromos civis explorados sob regime público**

Mais uma vez, o dispositivo ignora completamente o custo-benefício de produzir regulação econômica e parece ignorar as diferenças existentes entre aeroportos no Brasil. Não faz qualquer sentido determinar, ainda mais em lei, igualdade de tratamento regulatório para todos os aeródromos civis explorados em regime público no Brasil (centenas de aeroportos), ainda que especificamente para qualidade e eficiência na prestação de serviços. A decisão de estabelecer mecanismos regulatórios que afetem a qualidade e a eficiência na prestação de serviços depende de diversos fatores, como o porte do aeroporto, a estrutura de mercado na qual ele está inserido e o impacto social dessa regulação. Por exemplo, não há por que estabelecer mecanismos regulatórios equivalentes para o aeroporto de Guarulhos e para pequenos aeroportos regionais. Além disso, ainda que fosse uma opção correta (que não é) seria inviável em função do alto custo regulatório associado.

- **Inciso III - estabelecer regime tarifário e de preços específicos que promova maior circulação de pessoas e intercâmbio de bens e**

serviços entre as regiões do País e deste com o exterior, assegurando a eficiência na alocação e uso dos recursos dos aeroportos;

Ainda que o dispositivo faça sentido e que a previsão de assegurar eficiência na alocação e uso dos recursos diminua as chances de que o mesmo seja interpretado e usado incorretamente, não há necessidade de estabelecer essa orientação no pressente projeto de lei. A Lei 11.182/2005 – lei de criação da ANAC – e o Decreto 6.780/2009 – Plano Nacional de Aviação Civil – já estabelecem diretrizes dessa natureza para a atuação da ANAC.

Sala das Comissões,

Senador **VICENTINHO ALVES**
(PR-TO)