



TRANSPORTE AÉREO NA REGIÃO NORTE

Sandro Silva Gonçalves
Consultor Legislativo da Área XIII
Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes

ESTUDO TÉCNICO

MAIO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

| | |
|------------------|----|
| Pergunta 1..... | 4 |
| Pergunta 2..... | 4 |
| Pergunta 3..... | 5 |
| Pergunta 4..... | 5 |
| Pergunta 5..... | 6 |
| Pergunta 6..... | 6 |
| Pergunta 7..... | 6 |
| Pergunta 8..... | 7 |
| Pergunta 9..... | 9 |
| Pergunta 10..... | 11 |
| Pergunta 11..... | 13 |
| Pergunta 12..... | 14 |
| Pergunta 13..... | 16 |
| Pergunta 14..... | 17 |
| Pergunta 15..... | 19 |
| Pergunta 16..... | 20 |
| Pergunta 17..... | 22 |
| Pergunta 18..... | 23 |

Em 22 de março de 2016, a Câmara dos Deputados institui Comissão Externa “destinada a levantar, acompanhar e fiscalizar o cancelamento de voos na região Norte, devido a prejuízos econômicos sofridos pelas companhias”.

No intuito de oferecer esclarecimentos preliminares acerca de matérias que serão objeto de exame pela Comissão, o Deputado Hiran Gonçalves, coordenador, solicitou a esta Consultoria Legislativa o presente trabalho.

Trata-se de documento de consulta com o qual se pretende abordar, de forma sintética, os temas seguintes: concessão de serviço de transporte aéreo; cancelamento de voo; oferta de transporte aéreo na região Norte; precificação do serviço de transporte aéreo de passageiros; custos relacionados ao transporte aéreo; Incidência de ICMS sobre o querosene de aviação; Programa de Aviação Regional; propostas legislativas em tramitação que dizem respeito, direta ou indiretamente, à prestação de serviços de transporte aéreo na região Norte.

De sorte a facilitar a localização e compreensão das matérias aqui abordadas, optou-se por redigir o texto sob a forma de perguntas e respostas, agrupadas de acordo com sua relação a um dos temas.

Segue o texto.

1. O serviço de transporte aéreo de passageiro está sujeito ao regime de concessão?

A Constituição da República determina que compete à União a exploração da navegação aérea, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão (art. 21, XII, c). O Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n 7.565, de 1986, anterior à Constituição, portanto, estipula que a prestação de “serviços públicos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados”.

2. Como se dá o processo de concessão no transporte aéreo?

Diferentemente de outras modalidades de serviço público, no transporte aéreo é o interessado na prestação quem dá início ao procedimento de concessão, por meio de pedido de funcionamento jurídico da empresa, não dependendo da existência de plano de outorga previamente definido pelo poder público. Uma vez aprovado o pedido, o empresário está em condições de requerer autorização para importar aeronaves, registrar aeronaves e solicitar o certificado de homologação da empresa aérea. A etapa seguinte, enfim, é a que diz respeito à celebração do contrato de concessão e à aprovação de HOTRANS (Horários de Transporte), pela agência reguladora, para a operação de voos regulares. Em resumo, não há competição pelo mercado, por intermédio de licitação, mas competição no mercado.

3. O processo de concessão de transporte aéreo regular é compatível com o art. 175 da Constituição, que prevê a realização de licitação sempre que a Administração decidir pela prestação indireta de serviço público?

Embora possa dar campo à discussão teórica, na prática, trata-se de questão ultrapassada, uma vez que o regime efetivamente aplicado ao setor é o da autorização, como se tenta reconhecer por intermédio de projetos de lei, um deles oriundo do Poder Executivo, que alteram o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA. Os pressupostos da concessão, de fato, não se acham preenchidos nas outorgas de serviços de transporte aéreo, cujos prestadores, como se assinalou anteriormente, não competem pelo mercado, mas no mercado; não têm garantia de equilíbrio econômico-financeiro da concessão; e determinam, eles mesmos, os parâmetros econômicos mais importantes dos serviços (preços, rotas, horários e capacidades). Considera-se que a incongruência – concessão de serviço público sem licitação – pode também ser explicada em virtude de a Lei n 8.666, de 1995 (Lei de Licitações) ter remetido ao CBA a definição de procedimento licitatório específico. Como o CBA não previa e não passou a prever nada nesse sentido, admitiu-se tacitamente a permanência do método de concessão até hoje em vigor.

4. No regime de outorga em vigor, as empresas têm direito a promover as modificações que julgarem convenientes em sua malha aérea?

Sim. A Lei n 11.182, de 2005, assegura às companhias aéreas o direito de explorar quaisquer linhas domésticas, observadas apenas a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado. Essas empresas não têm, assim, nenhuma obrigação de atuar em condições deficitárias, podendo solicitar o cancelamento de HONTRAN.

5. Cancelamento de voo é o mesmo que cancelamento de HOTRAN?

Não necessariamente. A empresa aérea cancela o HOTRAN, como visto na pergunta anterior, para deixar de operar regularmente uma linha aérea. O cancelamento de voo pode ser ocasional, devido a problemas operacionais ou climáticos, amiúde. Por lógico, se com cancelamento de voo se quiser referir à interrupção da linha, as duas expressões têm o mesmo significado. De todo modo, sempre que passagens tiverem sido vendidas, num caso ou noutro, a empresa aérea é obrigada a reembolsar o consumidor do valor já pago ou lhe oferecer transporte em outro voo, afora sujeitar-se à prestação de ajudas legalmente previstas e, eventualmente, a processo cível por dano.

6. Como se apura o cancelamento de voos e HOTRANs, para que sejam averiguadas as condições de oferta de transporte na região Norte nos últimos meses?

A ANAC possui uma base de dados (VRA – Voo Regular Ativo) por meio da qual é possível se obter informações a respeito de voos de empresas de transporte aéreo regular, de janeiro de 2000 a fevereiro de 2016, inclusive cancelamentos, com as respectivas justificativas¹. Além do VRA, pode-se consultar a própria base de dados do HOTRAN², onde estão relacionados os voos regulares vigentes, com todas as principais informações acerca deles.

7. A oferta se apura a partir do número de pousos/decolagens num aeroporto?

¹ <http://www2.anac.gov.br/vra/basehistorica.asp>

² <http://www2.anac.gov.br/hotran/>

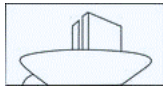
Basicamente, embora seja necessário considerar a capacidade das aeronaves que atuam no aeroporto. No curto prazo, porém, é pouco provável que aconteçam mudanças significativas no perfil das aeronaves, capazes de inviabilizar o emprego do parâmetro mencionado na pergunta.

8. Onde estão consolidados os dados acerca da oferta de transporte?

Os dados já tratados, transformados em informações para consulta pública, estão no Anuário do Transporte Aéreo, cuja publicação mais recente é de 29 de dezembro de 2015, apresentando o cenário de 2014³. No anuário, além do número de voos realizados – por empresa, por mês, por região, por principais aeroportos – há disponível um indicador muito relevante: o ASK, ou Assento Quilômetro Ofertado. O ASK representa, em linhas gerais, a oferta de transporte aéreo de passageiros, apresentada de modo mais realístico, pois leva em conta a capacidade da aeronave e a distância dos trechos percorridos. Para o cálculo do índice, multiplica-se, em cada etapa remunerada de voo, o número de assentos ofertados pela distância da etapa em quilômetros. Assim, $ASK = \sum(\text{Assentos Ofertados} \times \text{Distância})$.

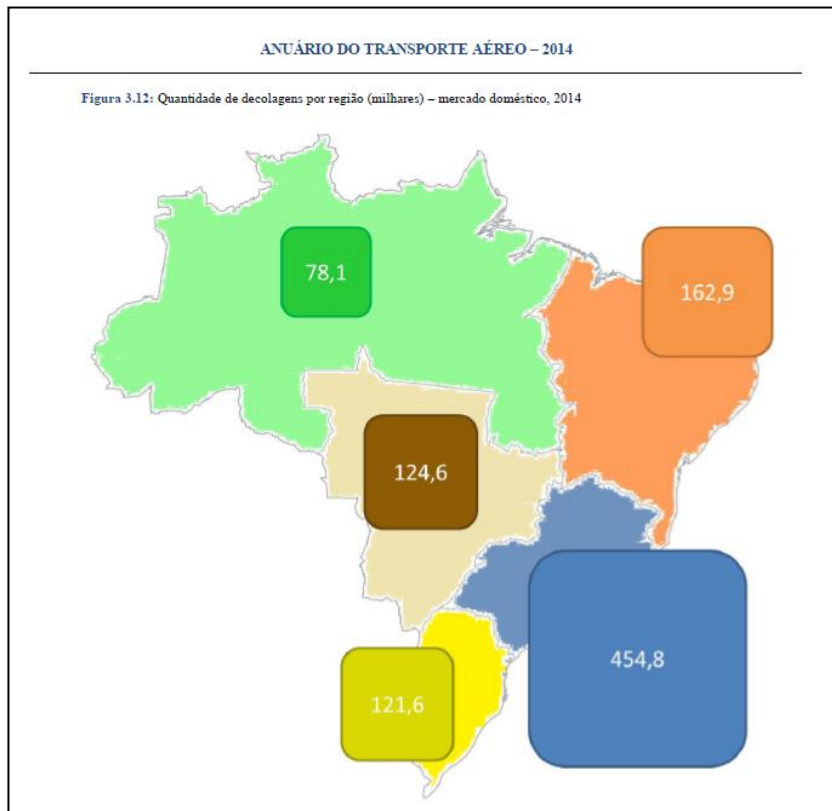
Apresentam-se, a seguir, quadros extraídos do Anuário, nos quais estão, em sequência, a quantidade de decolagens por região, a quantidade de decolagens por mil habitantes por região e, finalmente, o número de decolagens por região, em 2013 e 2014.

³ <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>



ANUÁRIO DO TRANSPORTE AÉREO – 2014

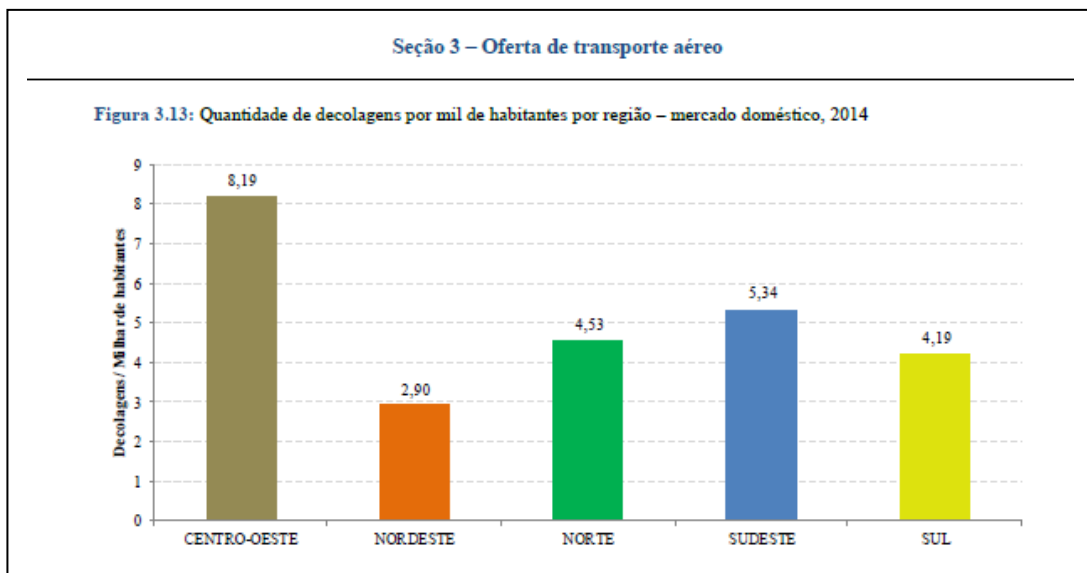
Figura 3.12: Quantidade de decolagens por região (milhares) – mercado doméstico, 2014



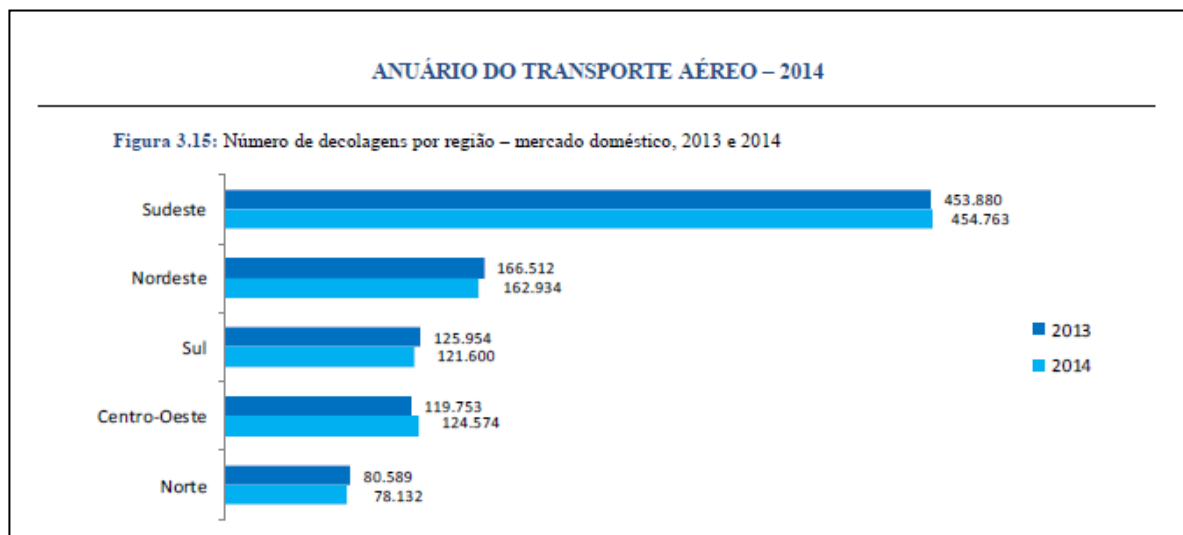
Quadro 1 – Anuário ANAC 2014

Seção 3 – Oferta de transporte aéreo

Figura 3.13: Quantidade de decolagens por mil de habitantes por região – mercado doméstico, 2014



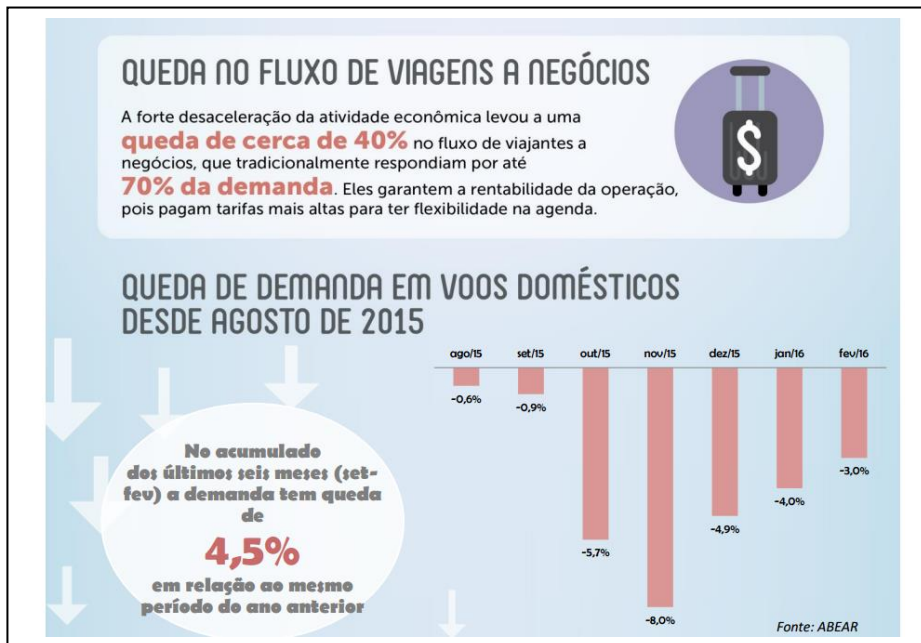
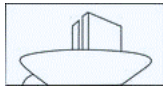
Quadro 2 – Anuário ANAC 2014



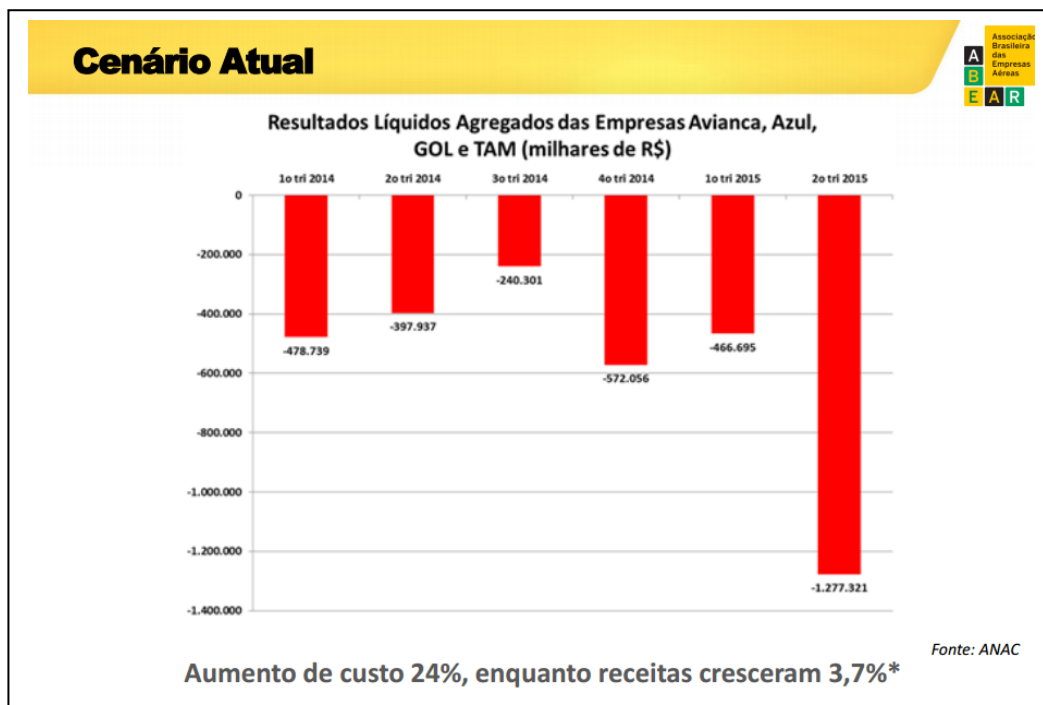
Quadro 3 – Anuário ANAC 2014

9. Considerando as alterações por que passou o quadro econômico de 2014 para cá, é provável que a oferta tenha mesmo sido reduzida?

Embora o comportamento da oferta ainda tenha de ser averiguado a partir dos dados coletados pela ANAC, nos últimos meses, tudo leva a crer que as empresas aéreas estejam promovendo ajustes em sua malha aérea, a fim de reduzir a quantidade de voos não rentáveis. Segundo a Associação Brasileira de Empresas Aéreas – ABEAR, a demanda por transporte aéreo vem sofrendo redução desde agosto de 2015, causando impacto negativo no balanço das empresas. Os quadros a seguir, elaborados pela ABEAR, ilustram a questão.



Quadro 4 - ABEAR



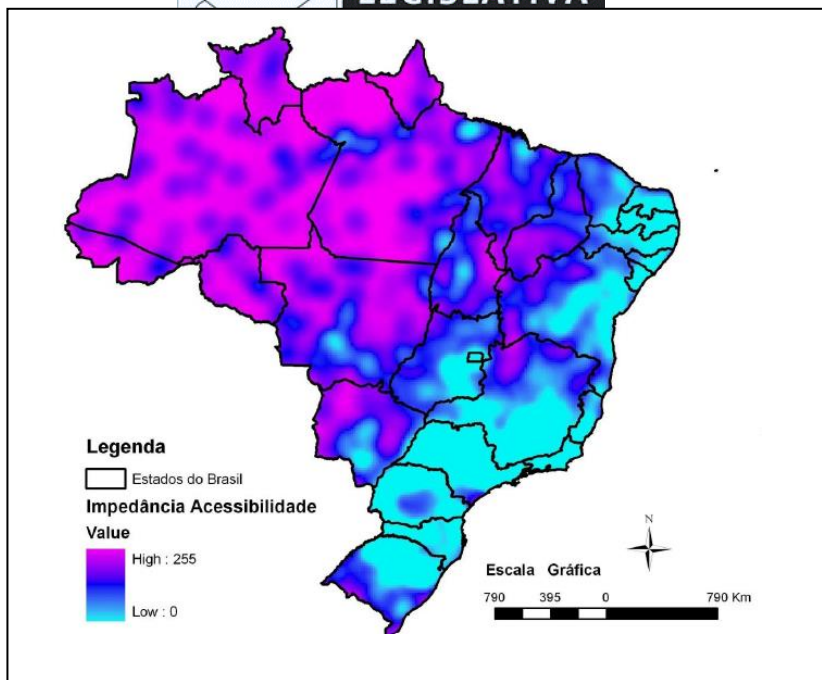
Quadro 5 - ABEAR

10. A oferta de transporte aéreo na região Norte é determinada pela conjuntura?

Em parte. Crises econômicas afetam diretamente a demanda por transporte, em especial, como visto na pergunta 9, a demanda por viagens a negócio, que responde pela maioria das viagens realizadas no País⁴. É do viajante a negócio que a empresa aérea pode cobrar as passagens mais caras, pois ele prefere o conjunto formado por “disponibilidade, horário e aeroporto” ao preço. A receita das empresas, assim, é muito afetada quando o passageiro a negócio deixa de viajar. Isso, por óbvio, acarreta redução da oferta, com o intuito de se racionalizar a malha.

Isso posto, deve-se ter em mente que a região Norte tem peculiaridades que dificultam a oferta de transporte, independentemente do cenário da economia. De pronto, é preciso lembrar que a região possui menor densidade de atividades econômicas se comparada a outras regiões, principal fator a determinar a extensão da demanda e da oferta. Afora isso, cabe notar que não há parte do território em que seja mais difícil e demorado o deslocamento feito por qualquer meio de transporte que não o aéreo. O seguinte quadro, que mapeia a capacidade (alta ou baixa) de se atingir, por meio dos transportes, as variadas áreas do território nacional, dá mostras disso.

⁴http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/relatorio_colidado.pdf à página 116.



Quadro 6 – Secretaria de Aviação Civil

Note-se que a dificuldade de se operar na região Norte é motivada tanto pelo lado da infraestrutura como pelo lado do transporte aéreo.

Como apontado no relatório da Subcomissão Especial de Aviação Civil, no âmbito da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, em 2013, nesse imenso território, “o pequeno número de aeródromos passíveis de receber voos regulares já é um problema em si. Além disso, há uma lista de dificuldades que precisam ser superadas para tornar várias unidades aeroportuárias existentes realmente aptas a receber serviços de transporte aéreo. De acordo com a Agência Nacional de Aviação Civil, podem ser relacionados, ao menos, os seguintes: (i) inadequação da sinalização horizontal das pistas de pouso e de taxiamento, assim como do pátio de aeronaves; (ii) manutenção precária da pista de pouso e decolagem, que acaba por apresentar buracos e ondulações; (iii) ausência de cerca, em boas condições, em todo o perímetro do aeroporto ou em parte dele; (iv) falta ou inadequação de brigada contra incêndio, colocando em risco os usuários da infraestrutura; (v) ausência de condições mínimas para se efetuar a inspeção de passageiros e funcionários, o que pode ser caracterizado pela falta de profissional capacitado e de detector de metais nas instalações do aeroporto”.

No que diz respeito ao transporte aéreo, cabe reconhecer que a aviação regional apresenta desvantagens intrínsecas para ratear custos fixos por passageiro e por quilômetro voado – exemplos são as aeronaves menores e as pequenas etapas de voo.

11. As passagens são mais caras para voos que chegam ou saem da região Norte? Por quê?

A precificação no transporte aéreo toma em conta diversos aspectos, sendo uma atividade levada a cabo por cada uma das empresas, independentemente, conquanto influenciada pela estratégia das rivais. A ANAC, por força de lei, não estipula tarifas, que estão sujeitas ao regime de liberdade, devendo a empresa comunicá-las à agência, apenas. Em linhas gerais, pode-se afirmar que os determinantes da precificação são os custos incorridos para a prestação do serviço e a chamada “disposição a pagar”, do passageiro. Os custos de um voo têm forte relação com a distância percorrida e com o tipo de aeronave, para citar os determinantes de maior peso⁵. A disposição a pagar, por seu turno, é função do perfil da demanda, se muito sensível ou não a preços, e da presença de outros incumbentes na rota, capazes de oferecer opções relacionadas a preço, horário, aeroporto, condições de conforto e presença de escala ou de conexão. Determinantes macroeconômicos, é claro, influenciam o custo e a disposição a pagar. Para citar um exemplo, a taxa de câmbio afeta diretamente o custo das empresas aéreas, pois parcela relevante de seus insumos é precificada em moeda estrangeira.

Dadas essas observações gerais, é fácil notar que a região Norte é vulnerável a imposição de preços comparativamente mais elevados tanto por força das distâncias que precisam ser percorridas como pela concorrência menos acentuada que ali se verifica. Porém, como notou o relatório da da Subcomissão Especial de Aviação Civil, no âmbito da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, em 2013, “algumas comparações tarifárias - tomando-se como parâmetro, unicamente, a distância percorrida - são indevidas. Economias de escala, de escopo, de rede e de densidade acabam por

⁵ Mais a respeito da conceituação e do detalhamento dos custos no transporte aéreo pode ser encontrado no seguinte documento: <http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/view/jv1n2p4/27>

determinar variações importantes nas tarifas quilométricas, mesmo se considerados trechos de igual extensão. Exemplificando. Companhias que têm condições de operar com aeronaves de maior capacidade e com um maior número de aeronaves, costumam oferecer tarifas mais atraentes, em razão de alguns custos fixos poderem ser distribuídos por um número superior de assentos (economia de escala). Companhias que têm condições de empregar suas aeronaves para usos diversos – transporte de passageiros, de carga e de mala postal, fretamento – podem oferecer tarifas mais competitivas em razão do aumento de produtividade atingido em cada unidade de produção - a aeronave (economia de escopo). Companhias que possuem um maior número de linhas aéreas integradas ou que mantenham acordos de compartilhamento de serviços com outras transportadoras, tendem a oferecer tarifas mais atrativas aos olhos do consumidor, que não precisa incorrer em custos extras de transação (perda de tempo e, às vezes, de dinheiro, contratando os serviços de outra companhia) para desfrutar de transporte ponto-a-ponto (economia de rede). Companhias que atuam em mercados próximos e interligados, onde a demanda é substancial, têm maior chance de oferecer tarifas menores do que empresas que atuam em mercados dispersos (economia de densidade)”.

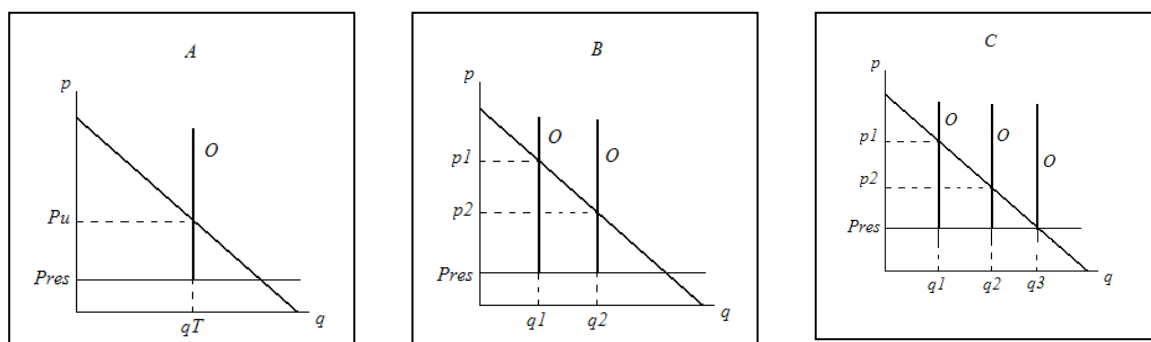
12. Não há o que se possa fazer em relação às tarifas praticadas, em termos de controle?

É necessário observar que, no regime atual, existe uma grande multiplicidade de tarifas, aplicáveis até mesmo para se ocupar assentos de uma mesma aeronave, no voo de certa companhia. Significa dizer que a política de gerenciamento de receita da empresa pode levar a que sejam aplicadas, num voo, tarifas muito baratas – associadas a compras com boa antecedência, por exemplo – e tarifas muito caras – associadas a compras em data próxima à do voo. Diante desse quadro, a atuação do regulador para limitar preços, na hipótese de isso ser possível legalmente, mostrar-se-ia muito complexa, tendo de lidar com a grande variedade de tarifas que determinam, de maneira conjunta, a receita esperada do voo.

Para se compreender melhor a estratégia de fixar preços diferenciados, não apenas por voos entre um mesmo par de cidades, em um mesmo

dia, mas também por assentos em um mesmo voo, é preciso trazer à baila a “discriminação de preços”, parte importante da estratégia de *yield management*, ou gerenciamento de receita. Qual o sentido econômico dessa prática? Ela é fruto do desejo racional do empresário de extrair a melhor oferta dos consumidores por cada unidade adicional de sua mercadoria (os assentos, no caso da aviação). Isso o impele, necessariamente, a tentativas de impor preços variados tão próximos quanto possível, cada um deles, do valor atribuído ao produto por cada comprador em particular ou, mais realisticamente, por cada segmento de consumidores. Estabelecendo preços diferentes para duas mercadorias (assentos) que pareçam homogêneas aos olhos dos consumidores, o empresário, enfim, busca elevar sua receita total, dado o estoque disponível dessas mercadorias.

Vai-se a uma explicação mais prática: como o transportador avalia que a preços elevados apenas uma parcela dos assentos da aeronave será preenchida, ele precisa oferecer assentos a preços mais baixos, tomando o cuidado, contudo, de evitar que os assentos comercializados a preços mais baixos sejam revendidos mais adiante a preços mais elevados, pelos próprios compradores – a chamada arbitragem. O esquema a seguir ilustra a prática de discriminação de preço como ferramenta para a ampliação da demanda e da receita – na hipótese, claro, de haver consumidores com diferentes disposições a pagar pelo bem ou serviço, em primeiro lugar, e de a oferta ser suficientemente ampla para comportar esse aumento da demanda, em segundo lugar.



No gráfico A, representa-se a situação inicial, na qual o vendedor fixa um preço uniforme P_u para o produto, cobrado de todos os consumidores, dado o estoque O colocado à disposição do mercado. P_{res} é o preço de reserva do vendedor, abaixo do qual não comercializará nenhuma unidade do

produto. No gráfico *B*, considerando-se o mesmo estoque da situação anterior, o vendedor identifica ou promove a auto-seleção de uma parcela dos consumidores dispostos a pagar mais pelo produto. Efetuada a discriminação, cobram-se os preços p_1 e p_2 . Nota-se que uma parcela dos consumidores continuará a comprar a um preço idêntico ao preço uniforme, ao passo que a outra estará adquirindo o produto a um preço mais elevado, ampliando, portanto, a receita total da venda do estoque disponível. No gráfico *C*, representa-se a situação na qual o vendedor, avaliando os resultados positivos do período precedente (gráfico *B*), opta por aumentar o estoque colocado à venda, cobrando por essas novas unidades, por exemplo, um preço tão baixo quanto seu preço de reserva *Pres*, e restringindo-as a um grupo selecionado de consumidores de baixa propensão a pagar. Note-se que, nos três gráficos, a receita do empresário é obtida mediante a multiplicação da quantidade de consumidores pelo preço unitário de cada tipo de produto.

Apresentado o fundamento da diferenciação de preços no transporte aéreo, vale assinalar, finalmente, que mesmo não havendo espaço para a regulação tarifária, de acordo com a lei, acha-se prevista a hipótese de possíveis abusos tarifários, desde que derivados de alguma estratégia anticompetitiva, serem levados à averiguação de órgãos integrantes do sistema brasileiro de defesa da concorrência e da ordem econômica – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Fazenda e Conselho Administrativo de Defesa Econômica- CADE.

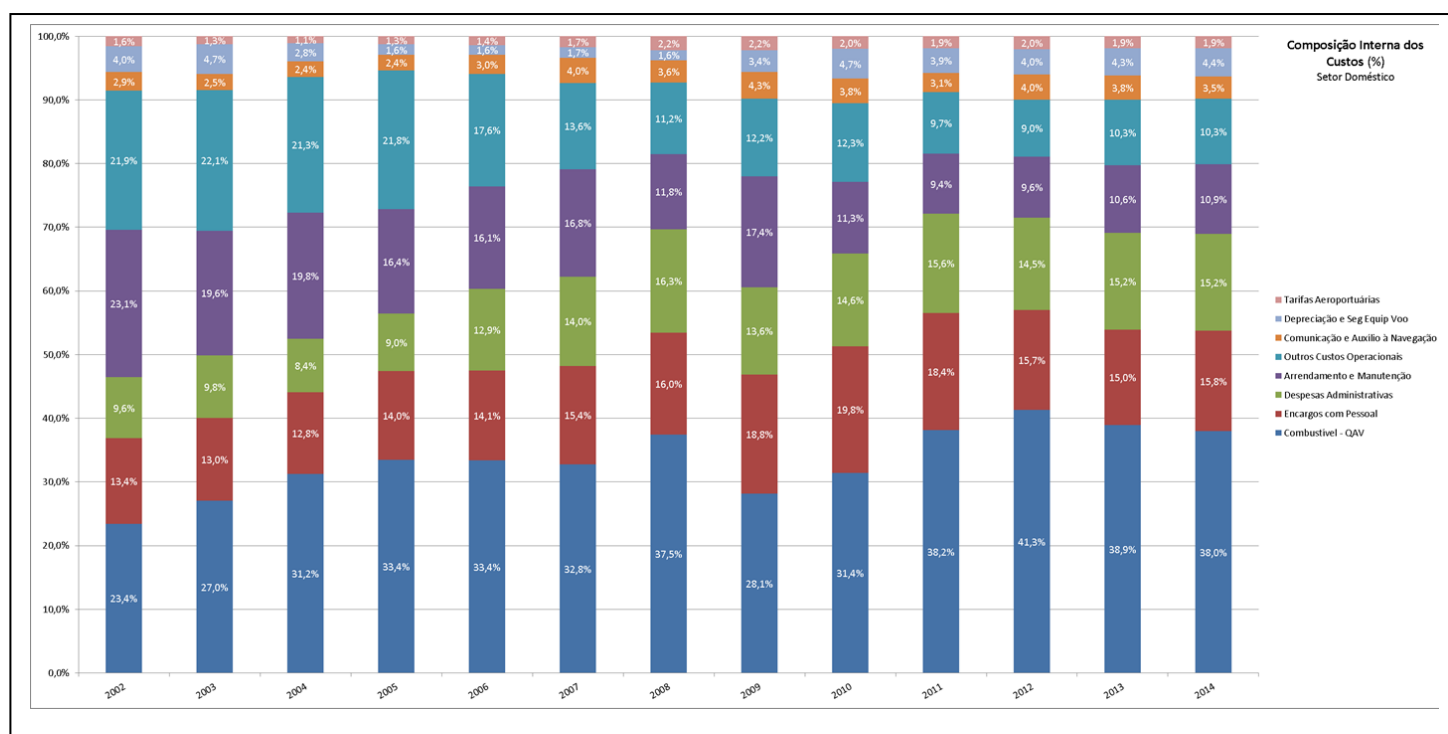
13. Há proposições em tramitação que lidam com a regulação tarifária, direta ou indiretamente?

Sim. Pelo menos seis iniciativas abordam o tema. São elas: **PL 3177/08** - Modifica a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que "Cria a Agência Nacional de Aviação Civil, e dá outras providências", para dispor sobre a outorga de serviços aéreos. **PL 4804/09** - Modifica a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para restringir a aplicação do regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares. **PL 6860/13** - Prevê a possibilidade de outorga de autorização para a prestação temporária de serviços de transporte aéreo doméstico por empresa estrangeira. **PL 6546/13** - Regulamenta a cobrança e o registro de tarifas aéreas referentes aos serviços de transporte aéreo doméstico e internacional. **PL 7449/14** -

Altera o art. 49. da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências. **PL 2086/15** - Altera o regime tarifário aplicável à prestação de serviço de transporte aéreo regular doméstico

14. Por que a discussão a respeito do QAV importa?

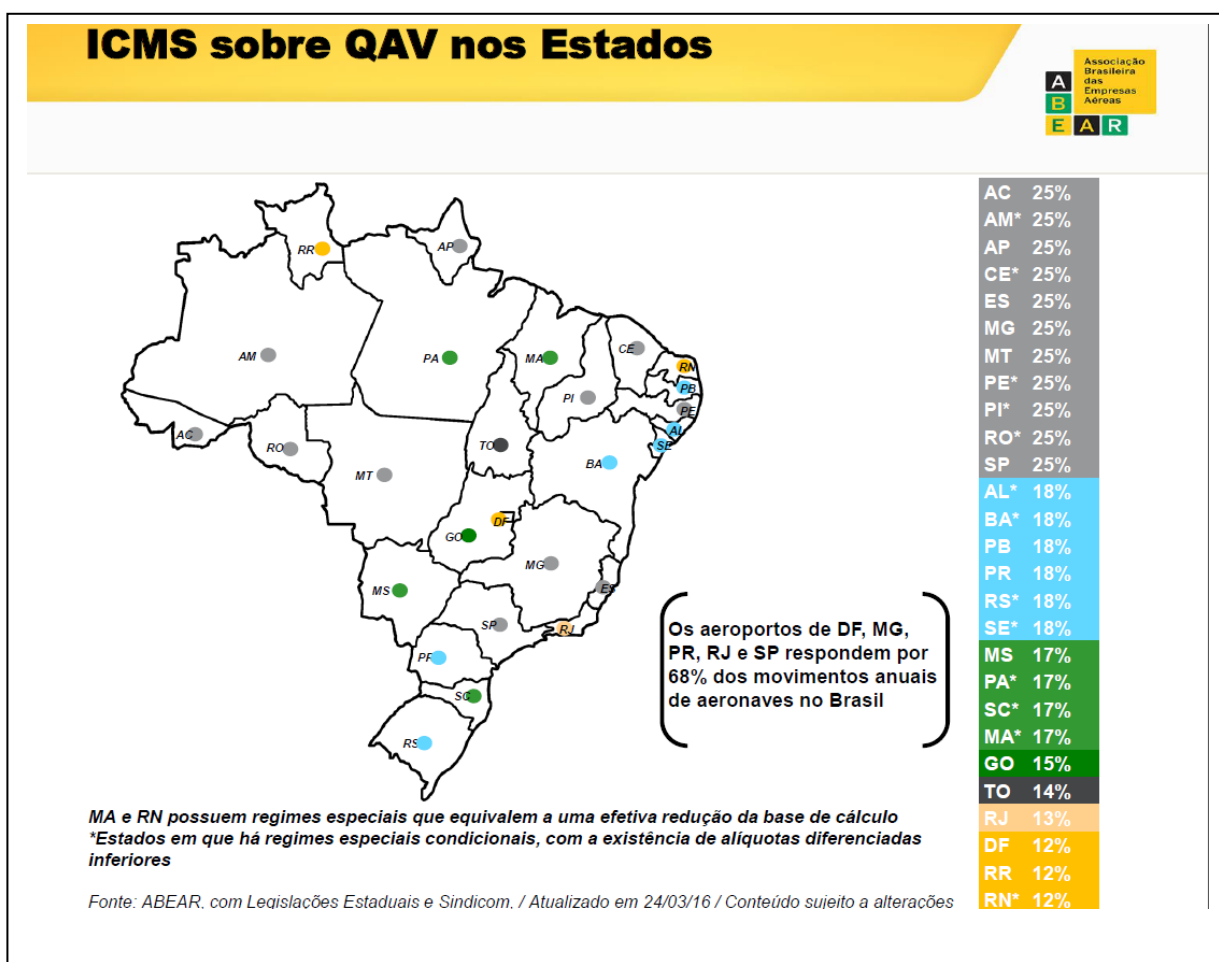
Do lado das empresas, a redução de custos, assim como o aumento de produtividade, pode beneficiar tanto o crescimento da oferta quanto a redução de tarifas. Um dos aspectos mais debatidos ultimamente diz respeito ao preço do querosene de aviação, QAV, cuja participação na composição dos custos empresariais hoje atinge quase 40%, de acordo com a ABEAR. O quadro a seguir ilustra a evolução dos componentes de custo ao longo dos anos.



Quadro 7 - ABEAR

Segundo a ABEAR, o preço do querosene de aviação para voos domésticos no Brasil pode chegar a ser até 52% mais alto que a média mundial. No preço final pago pelas empresas aéreas domésticas, os principais tributos são

representados por 21% (em média) de ICMS, 4% de COFINS e 1% de PIS. Ou seja, dos 40% do QAV, 26% seriam impostos. Cabe lembrar que o ICMS é definido no âmbito de cada estado da Federação, já tendo alguns tomados a iniciativa de reduzi-lo para 12%, em contraste com a maioria das Unidades, que mantêm a alíquota de 25%. O quadro a seguir, produzido pela ABEAR, ilustra a situação.



Quadro 8 - ABEAR

Outro aspecto a ser ressaltado, apontam especialistas, é que a fórmula de precificação do QAV leva em conta o valor do combustível no mercado internacional, em dólar, embora mais de 70% do QAV consumido no País seja produzido localmente. Entram na fórmula, ainda, o custo do frete marítimo e o adicional ao frete para renovação da marinha mercante. Para a Associação

Internacional de Transporte Aéreo – IATA, a metodologia de precificação estaria fazendo com que o valor cobrado supere em 20% o valor considerado justo pela entidade⁶.

Em relação à região Norte, a situação é mais dramática dramático para as empresas que atuam no transporte regional, pois têm muito menos poder de barganha junto aos distribuidores, em virtude de adquirirem quantidades menores de combustível. Há de se enfatizar, ainda, que na Região Norte a oferta do QAV é muito menor do que na Região Sudeste, onde estão concentradas as principais refinarias. Isso torna ainda mais complicada a tarefa do transportador regional que procura bons preços.

Por fim, no que concerne ao QAV, cabe destacar que o transportador regional frequentemente se depara com o dilema entre voar com tanque cheio, adquirindo combustível a menor preço em determinada praça, ou transportar maior quantidade de carga na aeronave, o que se faz apenas com prejuízo da quantidade de combustível a bordo.

15. Há iniciativas parlamentares que lidam com o problema do QAV?

Sim. No Senado Federal, ao menos duas iniciativas cuidam diretamente do tema. São elas: **PRS 55/2015** - Fixa alíquota máxima para cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente nas operações internas com querosene de aviação. **PLS 673/2015** - desonera QAV destinado à Amazônia Legal. Altera as Leis nºs 10.560, de 13 de novembro de 2002, e 10.336, de 19 de dezembro de 2001, para desonerar da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool

⁶ <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pais-e-campeao-em-custo-para-abastecer-aviao-imp-,1503578>

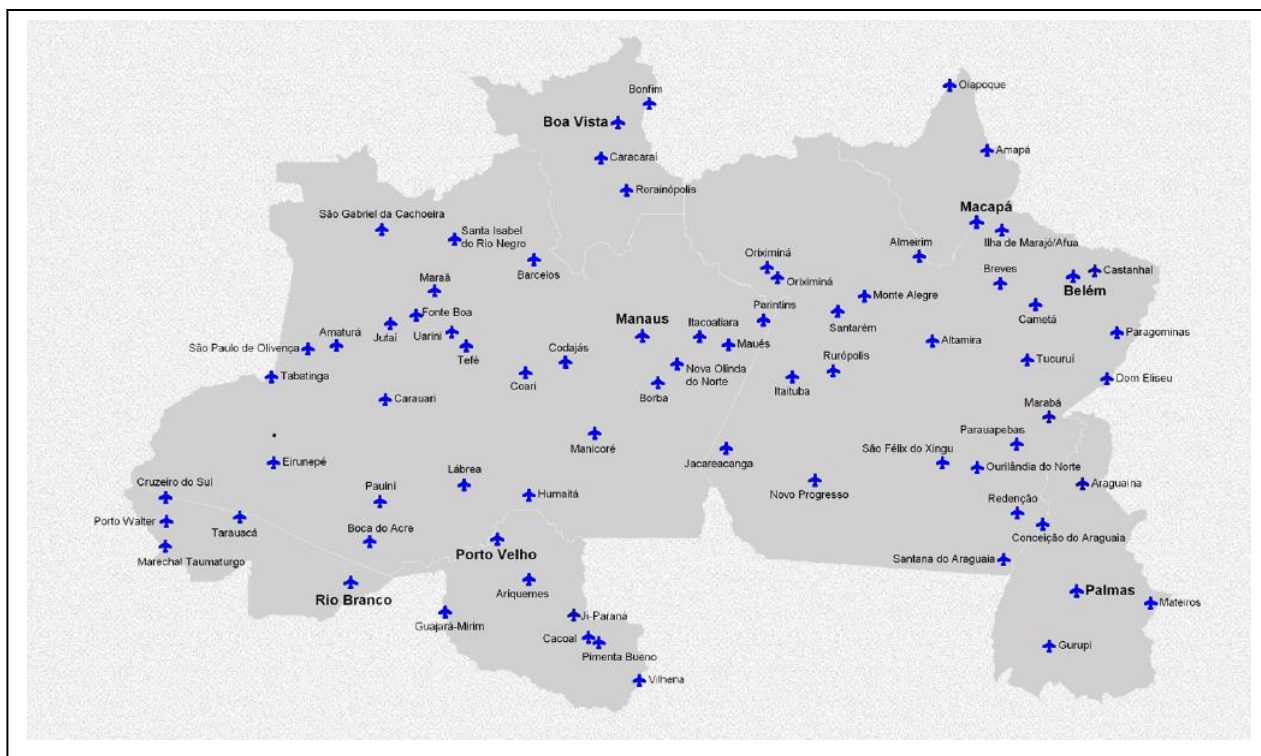
etílico combustível (Cide-Combustíveis) o querosene de aviação que for destinado a abastecimento de aeronave na Amazônia Legal.

16. O que é o Programa de Aviação Regional?

O Programa de Aviação Regional foi lançado pelo governo federal em dezembro de 2012. Nas palavras da Secretaria de Aviação Civil, “o objetivo do programa é dotar o Brasil de uma rede de aeroportos regionais operando a preços competitivos, de forma a garantir que 96% da população brasileira esteja a 100 quilômetros ou menos de um aeroporto com condições de operar voos regulares. O programa visa ampliar, reformar ou construir 270 aeroportos, bem como aumentar a capacidade dos Estados e municípios de geri-los e subsidiar as passagens e tarifas em voos regionais, de modo a aproximar seu preço do das passagens de ônibus – algo que já acontece hoje nos voos entre capitais – e permitir que cada vez mais brasileiros possam viajar”. Estaria estruturado, portanto, em três eixos principais: infraestrutura, incentivos e capacitação e gestão.

No âmbito do programa, os planos e projetos necessários à melhoria das condições da infraestrutura dedicada à aviação regional ficam a cargo dos próprios órgãos competentes da Administração Federal. Os 270 aeroportos regionais brasileiros contemplados no Plano, assim, terão obras e intervenções necessárias a seu aperfeiçoamento sem que certas contrapartidas – difíceis de cumprir na Amazônia, especialmente – sejam cobradas.

O Programa de Aviação Regional abarca 67 aeródromos na Região Norte, estimando-se que comporte, ali, investimentos da ordem de 1,7 bilhão de reais. No quadro abaixo, vê-se o mapa da região com as localidades contempladas.



Quadro 9 – SAC

Segundo a SAC, quatro inovações foram incorporadas ao programa, no campo da infraestrutura: (i) as decisões de mérito são tomadas pela Secretaria, mas a execução administrativa é feita pelo Banco do Brasil, como no caso de licitações e contratações; (ii) definiram-se quatro áreas territoriais de planejamento, uma delas correspondendo à quase totalidade da região Norte⁷, para as quais são elaborados diagnósticos e previstas políticas prospectivas de ação, a fim de dimensionar o investimento de acordo com a necessidade de cada localidade e em consonância com as características regionais; (iii) promoveram-se a padronização e a modulação das edificações dos aeroportos regionais, de sorte a reduzir custos e facilitar a gestão das obras; (iv) optou-se pela adoção da contratação integrada, dentro do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), para a execução dos investimentos, com o intuito de que uma mesma empresa desenvolva os projetos e execute as obras.

⁷ Exceção de Tocantins.

A par das intervenções em infraestrutura, o programa contempla ainda subsídios para rotas regionais, nos moldes definidos pela Lei nº 13.097, de 2015. Segundo prevê a norma legal, as empresas aéreas poderão contar com o pagamento dos custos relativos às tarifas aeroportuárias e dos custos correspondentes ao Adicional de Tarifa Aeroportuária - ATAERO (que a Medida Provisória nº 714/16, em apreciação, extingue), nos aeroportos regionais selecionados⁸. Além disso, para as que mantenham ligações regulares ou sistemáticas, prevê-se a concessão de subsídio operacional, que consiste no pagamento de parte dos custos de até 60 passageiros transportados em voos diretos nas rotas regionais. A lei, no entanto, traz outra limitação à concessão do subsídio: ele não pode corresponder ao pagamento de mais de 50% dos assentos da aeronave, de forma que num voo com 60 lugares disponíveis, por exemplo, mesmo existindo a previsão de subsídio para até 60 passageiros, apenas 30 assentos sejam considerados para efeito de cobertura dos custos. É importante notar que o limite percentual não se aplica na Amazônia Legal, de acordo com a lei⁹.

Por fim, o programa cuida do investimento em gestão aeroportuária, de vez que poucos municípios têm demonstrado capacidade de administrar aeroportos regionais. Dá-se prioridade à delegação aos Estados, embora municípios com PIB superior a um bilhão de reais também possam se habilitar à outorga.

17. Qual a fonte de financiamento do Programa de Aviação Regional?

O Programa é financiado com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, criado pela Lei nº 12.462, de 2011, com alterações posteriores. Segundo a ANAC, o FNAC é composto por recursos provenientes da receita de outorga recolhida pelos concessionários de aeroportos, do Adicional sobre Tarifa Aeroportuária (ATAERO), de parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) e de Recursos Próprios Financeiros (Rendimento de Aplicação Financeira).

A arrecadação das receitas do FNAC, em 2015, correspondeu ao recolhimento efetivo de R\$ 3,94 bilhões, sendo R\$ 2,4 bilhões provenientes da

⁸ Segundo a lei, na Amazônia, aeroportos com até 800 mil passageiros/ano serão considerados regionais, contra 600 mil nas demais regiões.

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm

receita de outorga recolhida pelos concessionários dos aeroportos de Campinas, Guarulhos, Confins, Galeão, São Gonçalo do Amarante e Brasília; R\$ 678,9 milhões oriundos do Adicional sobre Tarifa Aeroportuária (ATAERO); R\$ 342,1 milhões da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) e R\$ 452,3 milhões de Recursos Próprios Financeiros (Rendimento de Aplicação Financeira). Espera-se incremento na receita arrecadada pelo FNAC, a partir de 2016, tendo em vista as concessões previstas dos aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza.

A Portaria STN/MF nº 173, de 29 de março de 2016, que divulga o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal, publicou o superávit financeiro acumulado do FNAC no Balanço Patrimonial, até 31.12.2015, da ordem de R\$ 3,93 bilhões¹⁰.

18. Em que estágio se encontra o Plano de Aviação Regional

Até março de 2016, nenhuma obra de infraestrutura aeroportuária havia sido iniciada. As alegações apresentadas pela SAC são no sentido de que as intervenções ainda dependem do desenvolvimento de estudos, licenciamentos e projetos ou não têm contado com a devida disponibilidade orçamentária, em face da política de contingenciamento. Conforme o relatório de acompanhamento orçamentário da Câmara dos Deputados, apenas 34% do que foi autorizado sob a rubrica do FNAC acabou sendo pago em 2015. Eis o quadro.

| ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO - 2015 | | | | | | | | Acumulado até: | FECHADA |
|---|--|-----------------------------------|--|------------------|------------------|-------------------------|---|---|---------|
| | | | | | | | | Orçamento Fiscal e Seg Social - Em R\$ 1,00 | |
| UO | LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A) | CRÉD.ADIC. ± REMANEJAM. (B) | LEI+ CRÉDITOS (Autorizado) (C)=(A)+(B) | EMPENHADO (D) | LIQUIDADO (E) | VALORES PAGOS (F) | %DO PAGO S/AUTORIZADO (G)=(F)/(C) | | |
| 62000 | Secretaria de Aviação Civil | | | | | | | | |
| 62901 | Fundo Nac de Av Civil - FNAC | 4.686.422.043 | 137.213.688 | 4.823.635.731 | 2.061.148.256 | 1.646.584.317 | 1.644.228.424 | 34,09 | |
| Total do Órgão: | | 4.686.422.043 | 137.213.688 | 4.823.635.731 | 3.707.732.673 | 1.646.584.317 | 1.644.228.424 | 34,09 | |
| Total Geral | | 4.686.422.043 | 137.213.688 | 4.823.635.731 | 2.061.148.256 | 1.646.584.317 | 1.644.228.424 | 34,09 | |

Quadro 10 – Câmara dos Deputados

¹⁰ <http://www.aviacao.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/fundo-nacional-de-aviacao-civil>



Em relação à concessão de subsídios a empresas aéreas, previstos no programa, nenhuma despesa foi executada em 2015, sugerindo que aspectos regulatórios ainda precisam ser definidos para a efetiva aplicação da lei. No relatório de acompanhamento orçamentário da Câmara dos Deputados – quadro a seguir, vê-se que à rubrica “subvenção econômica ao desenvolvimento da aviação regional” não correspondeu nenhum valor pago, conquanto houvesse sido autorizado um valor de 500 milhões.

| ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO - 2015 | | | | | | | |
|---|---|----------------------------------|---|----------------------|--|-------------------------|--|
| PROJETO/ATIVIDADE/OP ESPECIAL | LEI APÓS VETOS (Dotação Inicial) (A) | CRÉD ADIC. = REMANEJAM (B) | LEI + CRÉDITOS (Anulação) (C)=(A)+(B) | EMPENHADO (D) | Acumulado até: | | FECHADA |
| | | | | | Orçamento Fiscal e Seg. Social - Em R\$ 1,00 | | |
| | | | | | LIQUIDADADO (E) | VALORES PAGOS (F) | % VAL. PAGOS S/ AUTORIZADO (G)=(F)/(C) |
| 00MU Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Aporte de Capital nas Sociedades de Propósito Específico (SPE) | 404.400.582 | 643.673.295 | 1.048.073.877 | 790.083.346 | 790.083.346 | 790.083.346 | 75,38 |
| 00C5 Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Aquisição de Equipamentos e Modernização das Instalações Aeroportuárias | 100.000.000 | 6.256.811 | 106.256.811 | 100.000.000 | 69.070.121 | 69.070.121 | 65,00 |
| 00P6 Subvenção Econômica para o Desenvolvimento da Aviação Regional (MP nº 652, de 2014) | 300.000.000 | 0 | 300.000.000 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 0E45 Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária | 1.529.126.532 | -112.716.418 | 1.416.410.114 | 971.142.567 | 705.529.424 | 705.529.424 | 49,81 |
| 0Z00 Reserva de Contingência - Financeira | 1.185.421.460 | 0 | 1.185.421.460 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 14UB Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional | 762.312.469 | -400.000.000 | 362.312.469 | 97.602.513 | 40.895.041 | 40.895.041 | 11,29 |
| 14UC Construção, Reforma e Reparelhamento das Infraestruturas Aeroportuárias Federais e Aeroportuárias de Interesse Federal | 115.323.509 | 0 | 115.323.509 | 51.999.827 | 9.055.673 | 6.715.261 | 5,82 |
| 20SW Formação e Capacitação de Profissionais da Aviação Civil | 11.934.720 | 0 | 11.934.720 | 3.914.883 | 830.558 | 815.079 | 6,83 |
| 210F Gestão para o Desenvolvimento da Aviação Civil | 22.902.771 | 0 | 22.902.771 | 3.358.703 | 3.067.786 | 3.067.786 | 13,39 |
| 211I Elaboração de Diagnósticos sobre Aviação Civil | 11.642.000 | 0 | 11.642.000 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| 8785 Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC | 43.358.000 | 0 | 43.358.000 | 43.046.417 | 28.052.366 | 28.052.366 | 64,70 |
| Total | 4.686.422.043 | 137.213.688 | 4.823.635.731 | 2.061.148.256 | 1.646.584.317 | 1.644.228.424 | 34,09 |

Quadro 11 – Câmara dos Deputados

Consultoria Legislativa, em 10 de maio de 2016.