

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de proposta de revisão da Portaria nº 219/GC-5, de 27 de março de 2001, a qual aprova critérios e fixa valores para a aplicação e cobrança das Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia sobre cargas importadas e a serem exportadas ou em situações especiais e dá outras providências.

2. INTRODUÇÃO
Motivação para a proposta

- A Portaria do Comando da Aeronáutica nº 219/GC-5, de 27 de março de 2001, estabelece a estrutura tarifária aplicável às atividades de armazenagem e capatazia para as cargas importadas e a serem exportadas, bem como critérios relativos à operação dessas atividades no sítio aeroportuário.
- Desde sua publicação, houve significativa alteração do contexto da regulação econômica de aeroportos no Brasil, como a concessão da maior parte dos terminais operados pela Infraero, a regularização dos instrumentos de delegação de aeródromos a estados e municípios e a regulamentação da outorga de exploração mediante autorização. Houve também relevantes inovações nos procedimentos aduaneiros relativos às cargas importadas e exportadas.
- Assim, a Portaria pode ser considerada desatualizada em diversas de suas disposições e conceitos, devendo ser integralmente substituída por novo regramento elaborado à luz do contexto atual da aviação civil no país.

Histórico da iniciativa

- Por ocasião da publicação da Agenda Regulatória 2019-2020, o Tema 22 – regulação de preços do mercado de armazenagem e capatazia da carga importada e exportada [1] – foi concebido com o intuito de discutir e propor novo modelo de regulação das atividades de armazenagem e capatazia da carga importada e a ser exportada em substituição ao arcabouço atualmente vigente, constante da Portaria nº 219/GC-5/2001, bem como dos Contratos de Concessão. Posteriormente, o Tema 22 passou a integrar a Agenda Regulatória 2021-2022, sob Tema 16.
- Assim, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, a fim de abrir as discussões junto ao público interessado, instaurou o procedimento de Tomada de Subsídios, ocasião em que disponibilizou, para consulta e orientação, documento produzido por esta Gerência de Regulação Econômica[2].
- O referido documento discorreu, inicialmente, sobre a cadeia logística de importação e exportação da carga aérea, apresentando, assim, dinâmica de funcionamento do setor. Em seguida, tratou das implicações sobre o setor decorrentes da estrutura tarifária vigente na Portaria nº 219/2001 e nos contratos de concessão.
- O procedimento de Tomada de Subsídios recebeu manifestações até a data de 05 de dezembro de 2019 dos diversos agentes, entre os quais estão os operadores de transporte aéreo e de infraestrutura aeroportuária, entre outros interessados, os quais podemos citar: Infraero, Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos (ANEAA), BH-Airport, CASSA-Salvador, Fraport, Floripa Airport, RioGaleão, GRU Airport, Aeroportos Brasil - Viracopos, PACLOG, International Air Transport Association (IATA), Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais do Brasil (JURCAIB) e Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR).
- O assunto também foi levado à discussão pública, por ocasião da 12ª Reunião do Comitê Técnico de Carga Aérea (CTCARGA), da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO), realizada na Secretaria Nacional de Aviação Civil, em 18 de setembro de 2019.
- Em seguida, as contribuições foram analisadas e constam, compiladas, na Nota Técnica nº 56/2021/GERE/SRA (6030283) que teve como objeto apresentar para a Diretoria da ANAC as conclusões decorrentes das informações obtidas por meio da tomada de subsídios e interações com integrantes do setor de armazenagem e capatazia da carga internacional nos aeroportos durante a condução do Tema 16.
- Naquela ocasião a citada Nota Técnica concluiu que não era possível extrair medida ou novo modelo regulatório, pois a transformação do setor demandava a adoção de soluções diversas e fragmentadas, com diferentes tempos de execução, muitas das quais escapavam ao controle e decisão daquela área técnica.
- Adicionalmente, consignou a necessidade de substituir a Portaria nº 219/GC-5/2001 por regulamento próprio da Agência, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005[3], **ressaltando, contudo, que a revisão normativa a ser empreendida não se converte em oportunidade para proposição de novo modelo regulatório abrangente**. Isso pois o modelo regulatório aplicável à grande parte dos operadores de TECA está definido nos respectivos contratos de concessão da infraestrutura aeroportuária, acerca dos quais eventuais alterações requerem a devida ponderação quanto ao equilíbrio contratual.

Profundidade de análise

- Conforme a matriz de análise constante no Guia AIR da ANAC, avalia-se que o problema regulatório enfrentado é de Complexidade Moderada-Alta e de Significância Baixa-Moderada, conforme critérios destacados nas tabelas a seguir.
- Complexidade:

| Descrição da Dimensão | Subcritérios | Muito baixa | Baixa - Moderada | Moderada - Alta | Muito alta |
|--|--|--|---|----------------------------------|--|
| Escala de complexidade envolvida no enfrentamento do(s) problema(s) regulatório(s) em profundidade compatível com a obtenção de soluções regulatórias consistentes. A extensão do processo regulatório (amplitude do escopo) tem impacto indireto na dimensão (a profundidade da AIR será aferida em função dos aspectos mais críticos envolvidos na análise, mas a reunião de diferentes aspectos poderá ampliar o número de agentes envolvidos na discussão e dados a serem analisados de tal modo a alterar a classificação). | - Coleta e análise de dados; - Variáveis envolvidas; - Técnicas de análise (processos lógicos simples, metodologias simplificadas, metodologias complexas); - Agentes envolvidos (quantidade e dispersão de atores internos e externos que devem ser envolvidos ou considerados na análise) | Análise simplificada é suficiente (ex.: coleta de dados desnecessária ou bastante reduzida, uso de processos simples de análise relativos a poucas variáveis, envolvendo interações apenas internas ou com poucos atores externos sem controvérsia significativa) | Análise com profundidade baixa a média é suficiente | Análise aprofundada é necessária | Análise complexa é necessária (ex.: ampla coleta de dados, uso de metodologias complexas para avaliação das múltiplas variáveis, grande especialização dos analistas, interações múltiplas e com diversos atores sobre aspectos controversos) |

- Significância:

| Descrição do Critério | Subcritérios | Muito baixa | Baixa - Moderada | Moderada - Alta | Muito alta |
|--|--|--|--------------------------------------|-------------------------------|--|
| Escala combinada em razão da relação muitas vezes observada entre a facilitação dos serviços | CONCORRÊNCIA - Barreiras à entrada; | Não há alteração relevante na concorrência setorial ou | Há pequena alteração na concorrência | Há alteração significativa na | Há alteração muito elevada na concorrência |

| | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|
| da aviação civil e a concorrência setorial. No âmbito da concorrência, aferem-se a atratividade do mercado, os requisitos e barreiras de entrada, os possíveis desequilíbrios e disfunções na relação entre concorrentes. No âmbito da facilitação, aferem-se as camadas de procedimentos e requisitos que representam embaraços ao processamento de aeronaves, tripulantes, passageiros, carga aérea, mala posta e provisões de bordo. | - Efeitos da concentração e do poder de mercado; - Efeitos da escassez ou da limitação de acesso a infraestrutura; - Existência de monopólio natural, bens públicos ou bens meritórios; - Incentivos e contraincentivos a comportamentos anticoncorrenciais; | nos encargos para o processamento das operações | setorial ou nos encargos para o processamento das operações | concorrência setorial ou nos encargos para o processamento das operações | setorial ou nos encargos para o processamento das operações |
| Escala de alteração dos custos envolvidos no desempenho das atividades reguladas, incluindo atividades meio e atividades fim. | CUSTOS AO MERCADO - Custos com contratação, remuneração e treinamento de pessoal; - Custos com aquisição, operação e manutenção de equipamentos, sistemas informatizados e instalações; - Custos com materiais e insumos; - Custos operacionais; - Custos de transações e encargos administrativos; - Custos de oportunidade, multas, custos de escassez; - Tributos; | Não são criados / reduzidos custos para consumidores, operadores ou outros afetados ou os custos são insignificantes | São criados / eliminados custos pequenos que podem ser absorvidos sem afetar a realidade do mercado | Os custos criados / eliminados podem alterar significativamente o preço de serviços ou afetar diretamente as relações econômicas dos agentes do mercado | Os custos criados / eliminados podem prejudicar / beneficiar diretamente ou inviabilizar / viabilizar operações, impedir / propiciar o acesso de segmentos da população ao transporte aéreo ou ocasionar grande desincentivo / incentivo ao modal |
| Escala de alteração dos custos para a ANAC derivados do enfrentamento do problema regulatório. | CUSTOS INTERNOS - Custos com contratação, remuneração e treinamento de pessoal; - Custos com aquisição, operação e manutenção de equipamentos, sistemas informatizados e instalações; - Custos com materiais e insumos; - Custos operacionais; | Não é alterada a demanda por colaboradores, sistemas e recursos financeiros ou a alteração é insignificante | Há pequena alteração de rotinas, atividades ou sistemas internos, com demanda de recursos em nível compatível com o planejamento anual | Há impactos significativos na carga de trabalho interna com aumento / redução permanente de custos | O problema envolve realocação de diverso colaboradores, contratação maciça / desmobilização de pessoal ou aquisição / dispensa de sistemas informatizados de elevado custo |
| Escala de repercussão da iniciativa de enfrentamento do problema para a imagem da Agência e do setor perante o público externo. | REPUTAÇÃO - Nível de interesse e sensibilidade dos temas tratados; - Nível de controvérsia entre os distintos grupos interessados; - Histórico de repercussão do tema; | O problema repercute apenas na área interna | Repercussão apenas entre os agentes afetados, sem impactos relevantes para a imagem da ANAC | Cobertura por pouco tempo pela mídia nacional ou local, resultando em desconfiança pelos agentes envolvidos | Cobertura por muito tempo pela mídia internacional ou nacional, resultando em grande desconfiança pelo cidadão, pelos agentes do mercado e pelas instituições |

15. Assim, resulta-se que a AIR Nível II é opcional. Dessa forma, opta-se por conduzir uma Análise de Impacto Regulatório Nível I.

[1] Posteriormente, o Tema 22 passou a integrar a Agenda Regulatória 2021-2022, sob Tema 16.

[2] Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/tomada-de-subsidios/arquivos/estudo_armazenagem-e-capatazia.pdf

[3] Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC, sendo que as concessões, permissões e autorizações pertinentes a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação;

3. ANÁLISE E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

3.1. Contextualização da situação-problema e definição do problema

16. A Portaria nº 219/GC-5/2001 é remanescente do extenso rol de normas herdadas pela ANAC que ainda está em vigor e exerce, mesmo que de forma complementar e residual, efeitos sobre os regulados.

17. Assim, a presente proposta normativa teve como motivação inicial dar cumprimento ao disposto Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 que determina a substituição dos regramentos herdados por regulamentação própria da Agência.

18. A substituição da referida Portaria, portanto, corresponde ao problema regulatório em tela, uma vez que compreende o desafio de construir um normativo que disponha sobre aspectos que ainda se fazem relevantes e necessários às atividades de armazenagem e capatazia da carga aérea internacional e que correspondam à realidade atual da atividade nos diversos aeroportos, considerando as transformações recentes do setor.

19. Nessa esteira, a presente revisão normativa se coloca como oportunidade de corrigir distorções pontuais na aplicação das tarifas de armazenagem e capatazia, de forma complementar ao modelo regulatório estabelecido contratualmente para cada aeroporto.

20. Assim, busca-se promover a atualização e modernização da regulação, oportunidade em que será promovida a supressão de dispositivos da Portaria que:

- Pressupõe a centralização da atividade pela administração aeroportuária;
- Deixaram de ser aplicáveis (obsoletos);
- Estão circunscritos à regulamentação de competência da autoridade aduaneira.

Adicionalmente, propõe-se corrigir distorções pontuais, quais sejam:

- Promover cobrança das tarifas pela utilização da infraestrutura dedicada à carga internacional;
- Vedar a diferenciação entre empresas aéreas nacionais e internacionais;
- Ajuste na aplicação de isenções.

Centralização das atividades de armazenagem e capatazia em recinto alfandegado

21. O modelo de regulação das atividades de armazenagem e capatazia da carga importada e a ser exportada constante da Portaria nº 219/GC-5/2001 pressupõe a centralização de tais atividades pela administração aeroportuária, comprometendo o acesso e a competição por tais atividades dentro do Aeroporto.

22. A restrição de acesso a prestadores das atividades de armazenagem e capatazia da carga internacional vai de encontro à regulamentação da Receita Federal do Brasil que, por meio da Portaria nº 3.518/RFB/2011[4], já admitia de forma expressa a possibilidade de existência de múltiplos recintos no sítio aeroportuário a serem operados sob a responsabilidade de diversos agentes no sítio aeroportuário.

23. Contrapõe-se, de igual modo, às mais recentes disposições contratuais que, a partir da 5ª rodada de concessões, equipararam as atividades de armazenagem e capatazia da carga aérea internacional às demais atividades auxiliares ao transporte aéreo, a exemplo do que já ocorre em relação às cargas domésticas. Assim, nesses contratos, aplicam-se à operação de carga internacional as mesmas regras contratuais de acesso asseguradas aos demais serviços auxiliares, promovendo assim a prestação desses serviços de forma diversificada e competitiva.

24. Observa-se, portanto, que as barreiras à competição sobre tais atividades trazidas pela Portaria nº 219/GC-5/2001, além de gerarem ineficiências no setor, não se coadunam com as mais recentes regulações aduaneiras que contemplam a modernização das práticas de comércio exterior e evoluções dos procedimentos dos órgãos anuentes, nem com as abordagens regulatórias promovidas pelos contratos de concessão da 5ª rodada em diante.

25. Nesse sentido, serão suprimidos os seguintes dispositivos da Portaria 219:

Art. 3º Toda carga descarregada no aeroporto, transportada por qualquer modal, deverá ser recebida, manuseada e/ou armazenada no recinto do TECA. Aquela sujeita a controle aduaneiro deverá ser operada em áreas do TECA, alfandegadas pela Receita Federal, até ser retirada pelo consignatário, transportador ou seu representante legal.

§ 1º Para o previsto no “caput” deste artigo, excetua-se, a critério da Receita Federal:

I - as cargas submetidas a transbordo, de aeronave para aeronave, desde a descarga até novo embarque; e

II - os materiais de comissaria e suprimentos de uso exclusivo das empresas de transporte aéreo.

(...)

§ 3º A critério exclusivo do órgão ou entidade administradora do aeroporto, a carga doméstica poderá ser operada diretamente pelas empresas concessionárias do transporte aéreo, as quais disporão de áreas previamente demarcadas pela Administração Aeroportuária, exclusivamente para tal fim, não sendo permitida a instalação de armazém de carga doméstica fora da área estabelecida pelo órgão ou entidade administradora do aeroporto, nem a operação da carga sob controle aduaneiro em áreas arrendadas.

Art. 5º A execução dos serviços de armazenagem e de capatazia da carga e da competência do órgão ou entidade administradora do aeroporto

26. Em seu lugar, a Resolução da ANAC passa a prever:

Art. 3º As disposições desta resolução se aplicam apenas aos recintos alfandegados operados ou sob responsabilidade direta da administração aeroportuária.

Parágrafo único. As cargas importadas ou a serem exportadas poderão ser recebidas e permanecer sob guarda e controle de recintos alfandegados operados por terceiros, no sítio aeroportuário, mediante contratos de arrendamento de área específica para esse fim, observada a regulamentação aplicável e as disposições constantes nos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária relativas ao acesso às áreas aeroportuárias.

27. É válido observar que o proposto não altera os contratos firmados até a quarta rodada de concessão no tocante ao disposto às regras contratuais vigentes de acesso asseguradas aos demais serviços auxiliares.

28. Assim, esta alteração não representa uma inovação normativa, propriamente dita, mas tão somente uma atualização frente a evolução dos procedimentos adotados pelos órgãos anuentes e à modernização dos contratos de concessão.

Distorções na aplicação da estrutura tarifária vigente

29. O Capítulo III da presente proposta não mais apresenta as tabelas tarifárias descritas pela Portaria, uma vez que os contratos de concessão trazem, em seu Anexo 4 – Tarifas, a estrutura tarifária aplicável, não cabendo à presente norma se sobrepor ao modelo de regulação tarifária adotado.

30. Todavia, a presente Resolução se presta a, complementarmente aos contratos, corrigir distorções identificadas na operação da carga internacional nos aeroportos, conforme se expõe a seguir.

Remuneração da infraestrutura e serviços dedicados à carga internacional

31. De modo geral, prevalece atualmente entendimento de que basta a carga ser internacional para que sejam aplicadas as tarifas de armazenagem vigentes, independentemente se a mesma permanece ou não sob guarda da administração aeroportuária em recinto alfandegado por ela operado, isto é, se utiliza ou não a infraestrutura ou serviços prestados pela administração aeroportuária para esse fim.

32. Relevante notar, ainda, que a Portaria 219 não delimita de forma clara o escopo de incidência das tarifas de armazenagem e capatazia, impondo sua cobrança a qualquer carga internacional, ainda que não tenha havido efetiva utilização do recinto alfandegado operado pela administração aeroportuária ou a prestação de serviços de guarda e controle pela Concessionária. Tal prática, vale dizer, está em desacordo com a definição da própria tarifa de armazenagem constante da Portaria e também dos Anexos contratuais, qual seja:

III - Tarifa de Armazenagem - tarifa devida pelo armazenamento, guarda e controle de carga no recinto alfandegado;

33. Nesse sentido, a presente norma tem como objetivo, por meio do seu art. 6º, abaixo transcrito, delimitar o escopo de incidência das tarifas de armazenagem e capatazia às cargas que efetivamente utilizam o recinto alfandegado operado pela administração aeroportuária, isto é, que permaneçam sob guarda e controle da Concessionária em área delimitada por ela para desembarço aduaneiro.

Art. 6º As tarifas de armazenagem e capatazia não incidem sobre cargas importadas ou a serem exportadas que, por razões diversas, a critério da autoridade aduaneira, não permanecerem sob guarda e controle do recinto alfandegado operado sob responsabilidade direta da administração aeroportuária.

34. O artigo 6º busca, assim, abarcar aquelas cargas internacionais que, por razões diversas, a critério e sob permissão da autoridade aduaneira, não necessitam passar pelo recinto alfandegado[5]. Por decorrência lógica, também se enquadram nessa categoria as cargas que são recebidas por recintos alfandegados de terceiros, a exemplo das cargas operadas pelas empresas de remessa expressa (courier).

35. Ainda na linha de promover melhor adequação entre os serviços prestados e tarifas cobradas, a presente norma dispõe ao final do capítulo III, artigo 9º, dispõe o que segue:

Art. 9º Não incidem as tarifas de armazenagem e capatazia, durante o período de desembarço aduaneiro, sobre as aeronaves importadas ou exportadas que chegam ao aeroporto em voo e permanecem nos pátios de aeronaves, sendo devidas as tarifas de pouso e de permanência aplicáveis, nos termos das disposições contratuais e regulamentares vigentes.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica inclusive aos contratos de concessão de aeroportos vigentes na data de publicação desta Resolução.

36. Conforme se extrai da Portaria nº 219 e dos anexos contratuais, considera-se também como carga *as aeronaves importadas que chegam ao aeroporto em voo*. Trata-se, portanto, de definição que tem embasado a cobrança das tarifas de armazenagem e capatazia, findo o período de isenção de que trata o art. 20 da referida Portaria.

37. Todavia, com o advento da Resolução nº 519/2019 que reduziu de 30 para 5 dias a isenção tarifária para o rol de cargas elencadas pelo art. 20 da Portaria nº 219/GC-5/2001[6], a cobrança das tarifas de armazenagem sobre aeronaves importadas que chegam em voo passou a chamar a atenção desta área técnica.

38. O objetivo da resolução foi promover maior eficiência no uso da infraestrutura aeroportuária, notadamente dos TECAS, uma vez que, após a liberação pelo órgão aduaneiro, tornou-se prática de alguns segmentos, especialmente o de medicamentos, a utilização do TECA por período maior que o necessário, acarretando ineficiência na alocação dos espaços.

39. É válido apontar que, em razão das suas características, tais aeronaves não são armazenadas nos terminais de carga (TECA), ficando estacionadas nos pátios ou áreas de estadia do aeroporto, enquanto aguardam o desembarço aduaneiro.

40. Não há, desse modo, uma diferenciação nítida entre essas aeronaves e aquelas em operação no aeroporto, no tocante à infraestrutura aeroportuária empregada.

41. O que implica certa distinção das aeronaves importadas é o fato de que a administração aeroportuária, em razão da regulamentação aduaneira, atua como fiel depositária da carga durante todo o período em que ela estiver sob sua guarda, respondendo solidariamente quanto a eventuais danos.
42. Em que pese tal argumento, é válido salientar que, no tocante às aeronaves, independente se importadas (que chegam em voo) ou aquelas em operação, não há, objetivamente, distinção quanto à responsabilidade por parte da Concessionária a quem cumpre zelar pela segurança do sítio aeroportuário.
43. Nessa esteira, é válido observar que a Concessionária (operadora do TECA) tampouco efetua qualquer movimentação da aeronave. Assim, toda movimentação necessária é conduzida pelo próprio operador aéreo, por necessitar muitas vezes de acompanhamento de piloto ou mecânico habilitados, da mesma forma como se dá com qualquer aeronave em atividade nos sítios aeroportuários.
44. Acrescente-se, ainda, o fato de que as aeronaves importadas que chegam ao país em voo, diferentemente das cargas armazenadas no TECA, não têm como opção o desembarço aduaneiro em zona secundária (porto seco), estando sujeitas às tarifas de armazenagem impostas pela administração aeroportuária.
45. Diversas foram as queixas protocoladas nesta Agência contestando a cobrança de tais tarifas às aeronaves importadas que chegam ao aeroporto por meios próprios nos casos de extrapolação do período de isenção regulamentar de 5 dias, mormente considerando-se que as cobranças são calculadas em cima do percentual do valor CIF das aeronaves, gerando exações desproporcionalmente altas diante do serviço efetivamente prestado, qual seja, de estacionamento das aeronaves.
46. Demais disso, a estrutura tarifária trazida pelas tabelas da Portaria 219 é complexa, uma vez que impõe 6 tabelas aplicáveis a diferentes situações. Ainda, os parâmetros para tarifação baseiam-se em valor CIF ou peso a depender de como se classifica a carga, todavia, não se identificam as razões para tal diferenciação. Tampouco é possível identificar a real relação dessas tarifas com os custos da prestação dos serviços de armazenagem e capatazia nos TECA.
47. A reprodução dessa estrutura tarifária nos contratos das 4 primeiras rodadas, impede uma revisão mais ampla do modelo sem que uma profunda discussão acerca de um potencial reequilíbrio contratual seja levada a efeito.

Diferenciação entre empresas aéreas nacionais e internacionais

48. Em seguida, propõe-se corrigir distorção causada pela estrutura tarifária vigente, a qual representa afronta a um dos princípios basilares da Convenção de Chicago, assinada pelos países membro da ICAO, segundo o qual, deve ser conferido tratamento igualitário às aeronaves de todos os Estados contratantes, a saber:

ARTIGO 15

Taxas de aeroporto e outros impostos

Todo aeroporto de um Estado contratante que esteja aberto ao uso público de suas aeronaves nacionais, estará também aberto, sujeito ao disposto no artigo 68, **em condições uniformes de igualdade às aeronaves de todos os Estados contratantes**. Essas condições uniformes aplicar-se-ão ao uso pelas aeronaves de todos os Estados contratantes de todas as facilidades de navegação aérea, incluindo os serviços de rádio e meteorologia, que estejam à disposição do público para a segurança e rapidez da navegação aérea.

As taxas exigidas ou permitidas por um Estado contratante para o uso de aeroportos ou facilidades para a navegação aérea por parte das aeronaves de qualquer outro Estado contratante se ajustarão às seguintes normas:

- No tocante às aeronaves que não se dediquem a serviços aéreos internacionais regulares, as taxas não serão mais altas que as pagas por aeronaves nacionais da mesma classe dedicadas a operações similares; e
- No tocante às aeronaves empregadas nos serviços aéreos internacionais regulares, as taxas não serão mais altas que as pagas por aeronaves nacionais empregadas em serviços aéreos internacionais similares.

49. O item a ser corrigido em questão, abaixo transcrito, integra o rol de cargas sob incidência da tabela de casos especiais, o qual restringe sua aplicação somente às empresas aéreas nacionais:

Tabela 9 – Tarifas de Armazenagem e Capatazia da Carga Importada Aplicada em Casos Especiais^[7]:

2.2.6.8.9. Aparelhos, motores, reatores, peças, acessórios e demais partes, materiais de manutenção e reparo importados ou admitidos temporariamente no País, **por empresas nacionais concessionárias ou permissionárias dos serviços aéreos públicos**, quando destinados a uso próprio.

50. Assim, pretende-se, por meio da presente Resolução, em seu artigo 8º, abaixo transcrito, dar pleno atendimento às disposições da ICAO, órgão ao qual o Brasil é signatário.

Art. 8º É vedada a diferenciação entre empresas nacionais e estrangeiras prestadoras de serviços de transporte aéreo públicos, para fins de incidência das tarifas de armazenagem e capatazia.

Parágrafo único. O disposto no caput estende, às empresas aéreas estrangeiras, de benefícios destinados às empresas aéreas nacionais previstos nas tabelas de tetos tarifários dos contratos de concessão de aeroportos.

Ajuste na aplicação de isenções.

51. Por fim, a norma traz, em seu capítulo IV, as disposições acerca das isenções tarifárias tal qual a Portaria nº 219. O período de 5 dias estabelecido pela Resolução nº 519, de 23 de maio 2019, foi mantido na presente Resolução.

52. Por oportuno, propõe-se ainda a supressão dos seguintes incisos, do art. 20, da citada Portaria:

II - aparelhos, motores, reatores, peças, acessórios e demais partes, materiais de manutenção e reparo, importados com isenção do Imposto de Importação, destinados a atender aeronaves de propriedade do Departamento de Aviação Civil - DAC, de Aeroclubes e de Escolas de Aviação credenciadas pelo DAC;

IV - jornais, publicações periódicas e impressos ilustrados, de origem argentina, importados conforme acordo estabelecido entre o Brasil e a Argentina, mediante troca de Notas Diplomáticas;

53. No tocante ao inciso II, além da obsolescência da referência às aeronaves do DAC, avalia-se que os benefícios dirigidos às aeronaves de propriedade de Aeroclubes e Escolas de Aviação impõem distorções ao mercado, pois geram complexidade burocrática para verificação e fiscalização a respeito da real destinação dos componentes e materiais de manutenção, podendo ser objeto de fraude.

54. Quanto ao inciso IV, por sua vez, é válido, a fim de manter a atualização e relevância dos dispositivos normativos, verificar se o citado acordo ainda se faz vigente.

55. Nesse sentido, uma vez que as isenções compreendem matéria de política pública, assunto de competência do Minfra, o órgão será consultado acerca da proposta de supressão. Acrescente-se que no tocante à supressão do inciso IV o Ministério das Relações Exteriores (MRE) também deverá ser consultado.

3.2. **Identificação e análise das causas e conseqüências**

56. Identificamos como causa dos problemas relatados o descompasso do modelo regulatório da Portaria 219 com a realidade da operação de armazenagem e capatazia da carga aérea internacional, bem como com as disposições dos contratos de concessão e regulamentação aduaneira.

57. Como principais conseqüências podemos listar:

- centralização das referidas atividades pelo Aeroporto, prejudicando a competitividade pelos serviços no sítio aeroportuário;
- ausência de correlação entre a utilização dos serviços e incidência automática das tarifas de armazenagem e capatazia;
- excessiva onerosidade imputada às aeronaves importadas que chegam em voo pela cobrança das tarifas de armazenagem e capatazia.

3.3. Identificação dos agentes afetados

58. São considerados agentes afetados ou relacionados à regulação proposta:

- a. o importador e exportador;
- b. a transportadora aérea;
- c. o aeroporto (operador do TECA);
- d. os órgãos públicos fiscais e anuentes;
- e. a ANAC.

3.4. Delimitação da base legal de atuação da Anac

59. Art. 8º, inciso XXV e art. 47, I da Lei nº 11.182, de 27/09/2005:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

XXV - estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte, e disciplinar a remuneração do seu uso; ([Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022](#))

(...)

Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I - os regulamentos, as normas e as demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Anac, observado que a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e de instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação; ([Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022](#))

3.5. Descrição dos objetivos

60. Tem-se por objetivo principal da nova norma regulatória garantir a regulação efetiva para a aviação civil, de forma a permitir a inovação e a competitividade do setor. Nesse sentido, pretende-se dar, às tarifas de armazenagem e capatazia da carga aérea internacional, tratamento aderente à realidade do setor e às disposições contratuais mais recentes, como as dos contratos de concessão a partir da 5ª rodada, bem como aos ditames da regulamentação aduaneira vigentes, no rastro das práticas de comércio exterior mais modernas e da evolução dos procedimentos dos órgãos anuentes.

61. Nesse sentido, a revisão do citado normativo pretende:

- a. clarificar a viabilidade de prestação dos serviços de armazenagem e capatazia da carga aérea internacional no sítio aeroportuário de forma diversificada e competitiva;
- b. promover a cobrança das tarifas de armazenagem e capatazia somente quando a carga ficar efetivamente sob a guarda e controle do recinto aduaneiro operado pela administração aeroportuária;
- c. desonerar o administrador aeroportuário de eventuais indenizações nas hipóteses em que a carga não ficar sob sua responsabilidade;
- d. atender a princípio da ICAO no que tange à igualdade de tratamento entre empresas aéreas nacionais e internacionais;
- e. promover melhor relação entre uso da infraestrutura e tarifa cobrada, no tocante às aeronaves que chegam em voo ao aeroporto;
- f. suprimir hipóteses de isenção que representam distorções ao mercado ou que se tornaram inaplicáveis ou obsoletas.

[4] Revogada, passando a vigorar em seu lugar a Portaria RFB nº 143, de 11 de fevereiro de 2022, que manteve disposição no mesmo sentido:

Art. 3º Poderão ser alfandegados, nos termos da legislação específica, os seguintes locais ou recintos administrados por órgãos públicos ou pessoas jurídicas de direito público ou privado:

I - portos organizados e instalações portuárias;

II - aeroportos e instalações aeroportuárias;

III - áreas arrendadas ou cedidas, em complexo aeroportuário, para operação de cargas internacionais e embarque e desembarque de viajantes procedentes do exterior, ou a ele destinados, por meio de contrato com a concessionária; (grifo nosso)

[5] São abrangidos nesse artigo, por exemplo, as cargas que, em razão do alto valor ou risco envolvido, tem saída imediata do aeroporto, após seu descarregamento da aeronave.

[6] Conforme art. 20 da Port. 219, estão isentas pelo período de 5 dias:

I - aeronaves em geral e seus componentes a elas incorporados, incluindo aquelas que entrarem no País sob o regime de Admissão Temporária e as objeto de arrendamento mercantil;

[7] Nos contratos da 4ª Rodada (SSA/FOR/POA/FLN), a mesma tabela aparece como "Tabela 8 - Tarifas de Armazenagem e Capatazia da Carga Importada Aplicada em Casos Especiais".

4. IDENTIFICAÇÃO E IDEIAÇÃO DE OPÇÕES DE AÇÃO

4.1. Mapeamento da experiência internacional

62. A partir da análise do cenário internacional, constata-se que a atividade de armazenagem e capatazia de cargas internacionais não é uma atividade considerada como finalística do operador aeroportuário, muito menos considerada como monopólio deste.

63. Inexiste, em países com aviação civil desenvolvida (como Reino Unido, EUA, Austrália, etc.), legislação que regulamente tarifas da atividade ou mesmo que considere a remuneração desta como sendo tarifária.

64. A atividade, quando prestada pelo operador aeroportuário, é tratada como receita comercial e geralmente é prestada de forma não exclusiva. É comum que cada operador transporte e armazene as próprias cargas em armazéns arrendados, ou que contrate o serviço de empresa que preste o serviço em condições concorrenciais.

65. Trata-se de configuração ideal de funcionamento do setor, do ponto de vista regulatório. No entanto, a reprodução desse modelo de operação nos contratos das 4 primeiras rodadas requer discussão acerca de uma ampla revisão contratual com consequente avaliação dos efeitos sobre o equilíbrio econômico-financeiro contratual.

4.2. Descrição das opções de ação consideradas, incluindo a opção de "não ação" e as possíveis combinações de opções

Opção de "não ação". Manutenção da Portaria 219.

66. Sob essa opção, a Anac não alteraria qualquer normativo e o modelo regulatório da Portaria 219/GC-5/2001, de 27 de março de 2001, permaneceria aplicável aos aeroportos administrados pela Infraero e subsidiariamente aos contratos de concessão.

Opção de revisão do modelo regulatório da Portaria 219

67. Visando a superar as distorções identificadas como problemas regulatórios e atingir os objetivos enumerados, tem-se que é necessária a elaboração de normativo que revise as disposições da Portaria 219.

68. Além disso, a Nota Técnica nº 56/2021/GERE/SRA (6030283), que teve como objeto apresentar para a Diretoria da ANAC as conclusões decorrentes das informações obtidas por meio da tomada de subsídios e interações com integrantes do setor de armazenagem e capatazia da carga internacional nos aeroportos durante a condução do Tema 16 da Agenda Regulatória 2021-2022, consignou a necessidade de substituir a Portaria nº 219/GC-5/2001 por regulamento próprio da Agência, em cumprimento ao disposto no artigo 47 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que estabelece cumprir à ANAC a substituição da regulamentação infralegal aplicável por regulamentos editados pela Agência

69. Assim, em cumprimento à citada Lei e às competências desta área técnica, foi considerada como melhor opção a proposição, para deliberação da Diretoria Colegiada, de proposta normativa em substituição à referida Portaria, com o objetivo de incorporar aspectos que ainda se fazem relevantes e necessários no tocante às atividades de armazenagem e capatazia, bem como corrigir distorções observadas na aplicação das tarifas, descritas anteriormente.

4.3. Síntese das opções não consideradas e da motivação utilizada

70. Conforme conclusão da Nota Técnica nº 56/2021/GERE/SRA (6030283), não foi considerada a opção de reforma regulatória mais profunda dos contratos de concessão já firmados da 1ª à 4ª rodadas de concessões, que impusesse a estes a obrigatoriedade de cessão de áreas para a instalação de recintos alfandegados concorrentes no sítio aeroportuário, devido aos impactos de tal reforma sobre o seu equilíbrio.

5. ANÁLISE DE IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

5.1. Descrição da estrutura de análise

71. As opções foram analisadas à luz das consequências qualitativas de adoção de cada uma.

5.2. Identificação dos impactos positivos e negativos das opções de ação, incluindo a opção de "não ação" e sua tendência de evolução

72. São identificados como riscos envolvidos na manutenção da Portaria nº 219/2001 (não-ação):

- a. manutenção de normativo em conflito com o disposto no art. 47 da Lei nº 11.182, de 2005;
- b. recebimento crescente de queixas acerca das distorções na aplicação das tarifas identificadas que se presente norma busca corrigir com a presente proposta normativa.

73. Por outro lado, na opção de revisão da referida portaria, há o risco de que inovações introduzidas venham a causar novas distorções ao mercado. Por isso, a Agência deve ter cautela antes de introduzir inovações, avaliando o seu impacto perante as partes interessadas.

5.3. Comparação das opções de acordo com a metodologia descrita

74. Assim, propõe-se que a norma seja revisada, porém sem introduzir grandes inovações ao setor.

5.4. Identificação da ação ou combinação de ações considerada mais adequada ao contexto pela equipe

75. Considera-se que a revisão da Portaria nº 219, conforme proposta apresentada, corresponde à opção a mais adequada por atender às diretrizes para qualidade regulatória da ANAC:

- a. Quanto à regulação econômica: “Reduzir eventuais barreiras à entrada de empresas nos mercados de serviços aéreos e de infraestrutura aeroportuária.”
- b. Quanto à regulamentação: “Assegurar meios para que a regulamentação proposta seja compreensível e clara e para que as partes interessadas possam facilmente compreender seus direitos e obrigações, garantindo, inclusive, a padronização e uniformização de termos, conceitos e definições.”

6. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

6.1. Descrição das principais estratégias do plano de implementação, fiscalização e monitoramento (ações, responsáveis e estimativa inicial de prazos)

76. Para a implementação da Revisão da Portaria nº 219/GC-5/2001 tem-se como estratégia o cumprimento das seguintes etapas do processo normativo, em atendimento aos procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa 154, de 20 de março de 2020:

- I. Consulta pública, com duração de 60 dias, para colher contribuições sobre a proposta, conforme detalhamento no Anexo;
- II. Condução de reuniões com os diversos interessados para debate sobre a norma e seus efeitos.
- III. Avaliação das contribuições da consulta pública e consolidação da minuta de Resolução que substituirá a Portaria;
- IV. Apreciação do mérito da proposta pela Diretoria Colegiada da ANAC;
- V. Publicação da Resolução no Diário Oficial da União.

77. Em relação às ações de fiscalização e monitoramento, serão mantidos os métodos rotineiramente já adotados para fiscalização do setor, baseado em recebimento, análise e atuação em face de denúncia dos usuários do serviço.

7. CONCLUSÃO

78. Com base nesse relatório, recomenda-se à Diretoria o prosseguimento deste processo regulatório, com a adoção da opção de revisão da Portaria nº 219/GC-5/2001, com a submissão da correspondente proposta normativa à consulta pública pelo período de 60 dias.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Silva Ribeiro, Gerente de Regulação Econômica**, em 29/03/2023, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **8136977** e o código CRC **12C74070**.