

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

Decisão n.º 1/2015 da Comissão de Vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

1 Introdução e enquadramento legal

A Comissão de Vencimentos (CV) da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi, nos termos da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes (doravante Lei-Quadro), Lei 67/2013 de 28 de Agosto, nomeada pelo Despacho n.º 9220-C/2015, de 31 de julho¹, no que concerne aos membros indicados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Economia, e pelo e pela deliberação n.º 1800/2015, de 8 de setembro², no que refere ao membro indicado pela ANAC.

Estabelece o artigo 25º da Lei-Quadro que a CV detém a responsabilidade legal de fixar o vencimento mensal e o abono mensal para despesas de representação dos membros do conselho de administração (CA) das Entidades Reguladoras, fixando ainda os seguintes requisitos legais:

- a) A remuneração daqueles membros integra um vencimento mensal e, para despesas de representação, um abono mensal pago 12 vezes ao ano;
- b) O valor das despesas de representação não pode ultrapassar 40% do respetivo vencimento mensal;
- c) A fixação do vencimento mensal e do abono mensal para despesas de representação não têm efeitos retroativos, nem deve ser alterada no curso do mandato, sem prejuízo das alterações de remuneração que se apliquem, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas;
- d) A utilização de cartões de crédito e outros instrumentos de pagamentos, viaturas, comunicações, prémios, suplementos e gozo de benefícios sociais obedece ao disposto no estatuto do Gestor Público³.

Na determinação daquelas remunerações, a CV deve observar os critérios fixados no n.º 3 do artigo 26º da Lei Quadro:

- C1. A dimensão, a complexidade, a exigência e a responsabilidade inerentes às funções;
- C2. O impacto no mercado regulado do regime de taxas, tarifas ou contribuições que a entidade reguladora estabelece ou aufere;
- C3. As práticas habituais de mercado no setor de atividade da entidade reguladora;
- C4. A conjuntura económica, a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o país se encontra e o vencimento mensal do Primeiro-Ministro como valor de referência;
- C5. Outros critérios que entenda adequados atendendo às especificidades do setor de atividade da entidade reguladora.

¹ Publicado na 2ª série, do Diário da República n.º158, de 14 de Agosto de 2015

² Publicada na 2ª série do Diário da República n.º 186, de 23 de Setembro de 2015

³ Decreto -Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de Janeiro.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

Do quadro legal de atuação das CV das Entidade Reguladoras, denota-se a opção do legislador, no que diz respeito às remunerações dos membros do CA destas entidades, de se aplicar um regime estatutário específico que parece materializar um duplo reconhecimento da especificidade das Entidades Reguladoras, aliás claramente consagrado na Lei-Quadro.

Por um lado, o reconhecimento da especificidade da natureza destas entidades, que não deixando de ser entidades públicas, leva a que gozem de um especial estatuto de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de independência orgânica, funcional e técnica⁴. Isso mesmo está refletido em diversos aspetos da Lei-Quadro, como sejam, entre outros, a não dependência de transferências financeiras do Orçamento de Estado, a adoção do Sistema Normalização Contabilística e o expreso afastamento das regras da contabilidade pública e do regime dos fundos e serviços autónomos, a autonomia na definição do regime de carreiras, de avaliação de mérito, remuneratório e de proteção social aplicável aos trabalhadores, a atribuição de especiais poderes de regulação, fiscalização, supervisão e sancionatórios, bem como a representação do Estado em organizações internacionais setoriais.

Por outro lado, o legislador reconhece ainda a importância das especificidades setoriais de cada uma das entidades reguladoras, referindo-a claramente em quatro dos cinco critérios que a CV deve observar na fixação das remunerações dos membros do CA destas entidades.

Em contrapartida, estas especificidades impõem aos gestores da Entidades Reguladoras um especial regime de restrições não só quanto ao exercício do seu mandato, como quanto à sua atividade profissional prévia e, especialmente, após o exercício desse mandato.

Assim se percebe a razão da não adoção da abordagem *top-down* de fixação dos vencimentos dos titulares de órgãos de soberania e de cargos da administração pública, partindo do vencimento do Chefe de Estado, num racional de dependência hierárquica.

É neste contexto que a CV deverá decidir o valor dos vencimentos dos membros do CA da ANAC.

2 Método de trabalho da CV e fontes de informação

Na sequência da nomeação de todos os membros da CV, num processo concluído em 23 de Setembro de 2015, a CV iniciou os seus trabalhos reunindo o seus membros e promovendo uma primeira reunião com o CA da ANAC, com o objetivo de permitir um conhecimento mútuo e de conhecer melhor as atividades da Entidade Reguladora no presente e as suas perspetivas de desenvolvimento futuro para dar cabal cumprimento à missão definida nos seus estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de Março.

Não tendo a CV usufruído de qualquer assistência técnica especializada ou apoio de secretariado, solicitou ao CA da ANAC um conjunto de informações consideradas relevantes, para além da recolha direta de informações sobre as remunerações do órgão de gestão das restantes Entidades Reguladoras nacionais e das respetivas demonstrações financeiras, em parte condicionada pelas insuficiências da informação divulgada nos portais de algumas daquelas entidades, incluindo a ausência de dados, mas, sobretudo pela heterogeneidade

⁴ Vide nomeadamente os artigo 3º e 35º da Lei-Quadro.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

da forma de os apresentar, designadamente, sobre os estatutos remuneratórios dos membros do CA, dos dirigentes e demais colaboradores.

Nem todas as informações solicitadas foram fornecidas, ou por inexistência das mesmas, ou pela impossibilidade de a ANAC as obter em tempo útil. Porém seguiram-se várias outras reuniões entre os membros da CV e várias interações com o CA da ANAC, por forma a ir esclarecendo informação disponível e a determinar um modelo para fixar fundamentada e consistentemente as remunerações dos membros do CA, respeitando, desde logo, os critérios estabelecidos na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.

A fixação destas remunerações não considerou, nem poderia considerar, o perfil pessoal ou profissional dos membros do CA da ANAC ou a forma de exercício do seu mandato, pois a CV não tem qualquer competência nesse domínio, assumindo-se, por isso, que os perfis são os adequados ao cabal cumprimento das respetivas missões. Assinala-se, desta forma, a total independência entre os valores fixados e os titulares individuais do CA.

A CV considera não deter qualquer responsabilidade sobre as remunerações dos membros do CA já nomeados e em exercício de funções desde 23 de Julho de 2015, até à data da presente decisão.

Em momento algum a CV recebeu qualquer orientação proveniente dos membros do Governo responsáveis pela nomeação dos seus membros, nem por parte da ANAC.

3 Aplicação dos princípios e critérios legais na fixação das remunerações

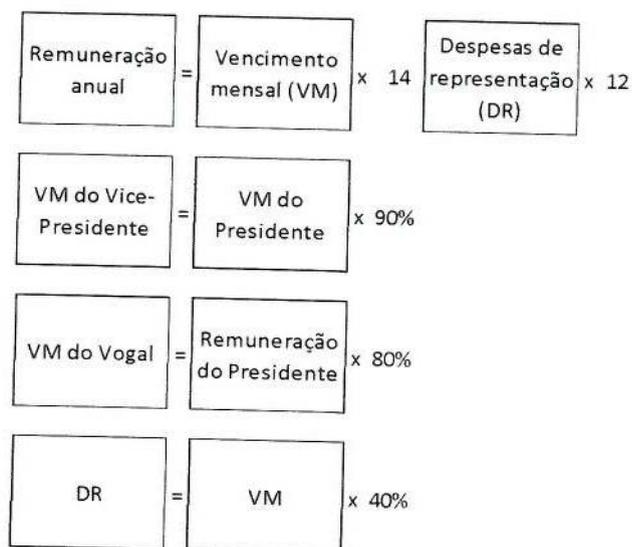
Como decorre do contexto legal anteriormente referido, compete à CV fixar o valor do vencimento dos membros do CA – presidente, vice-presidente e vogal – e da percentagem para o abono das despesas de representação.

Quanto à percentagem para o abono das despesas de representação e aos valores relativos dos vencimentos do vice-presidente e dos vogais, a CV entendeu dever alinhar com o Estatuto do Gestor Público porquanto são aspetos que dizem respeito à estrutura das remunerações e não ao seu nível. Esta abordagem parece ser a mais ajustada à opção do legislador de recorrer àquele estatuto para determinar a estrutura remuneratória – vencimento acrescido de abono para despesas de representação – mas não para a fixação dos valores absolutos, a qual delega na CV.

Nestes termos, a CV considera consensual prosseguir uma prática há muito instituída e optou por fixar:

- o abono para despesas de representação, previsto no n.º 2 do artigo 25º da Lei-Quadro, em 40% do respetivo vencimento mensal;
- o vencimento do vice-presidente do CA em 90% do vencimento do presidente do CA, e;
- o vencimento dos vogais do CA em 80% do vencimento do presidente do CA.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil



Esquema 1 – Estrutura das remunerações dos membros do conselho de administração da ANAC

Determinados estes parâmetros, importa fixar a o vencimento do presidente do CA da ANAC, aplicando os princípios e critérios previstos na Lei-Quadro.

3.1 Materialização dos critérios previstos no n.º 3 do artigo 26º da Lei-Quadro

A aplicação de cada um dos critérios resultou de uma reflexão da CV tendo presente o conjunto dos critérios (não cada um deles isoladamente) no contexto das práticas habituais entre as entidades reguladoras nacionais, numa tentativa de construção coerente de um racional para fixação do vencimento do presidente do CA da ANAC.

Desse ponto de vista a CV partiu de alguns pressupostos que considerou relevantes para a estruturação e consistência metodológica da sua abordagem, nomeadamente:

- Os referenciais dos valores das remunerações deveriam ser exógenos ao conjunto das Entidades Reguladoras abrangidas pela Lei-Quadro, para evitar o vício da circularidade do sistema e tornar mais robusta a sua consistência interna, sem prejuízo dos valores das remunerações serem modelados tendo em consideração a especificidade da ANAC em concreto, como aliás decorre da lei.
- Dada a inexistência de qualquer precedente de fixação dos vencimentos ao abrigo da Lei-Quadro, entendeu ser relevante observar as práticas passadas na fixação dos vencimentos das entidades reguladoras, em especial daquelas que já gozavam de um estatuto de independência, de autonomia e de competências próximas das que a Lei-Quadro veio a generalizar.

A este respeito assinala-se a fixação dos vencimentos de várias das entidades reguladoras abrangidas pela Lei-Quadro por referência, direta ou indireta, ao vencimento do vice-governador do Banco de Portugal, sem que se tenha assistido a alterações quer do método quer do valor ao longo de mais de uma década, exceção feita às reduções transversais que resultaram da situação de dificuldades financeiras que o Estado vem enfrentando nos últimos anos.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

- c) Dado que ao longo do recente período de dificuldades financeiras o legislador tem optado por aplicar às Entidade Reguladoras que vieram a estar abrangidas pela Lei-Quadro, as reduções transversais aplicáveis à Administração Públicas e demais entidades públicas, no que diz respeito à preocupação com a contenção remuneratória expressa no critério C4., a CV optou por seguir uma metodologia fundamentada nos valores ilíquidos estabelecidos antes das restrições que sejam aplicada à ANAC, de modo transversal e que não dependem desta Comissão.

Acresce, que, como se apresenta adiante, na escolha dos referenciais exógenos referidos na alínea a) a CV considerou referenciais que, também eles podem ser condicionados pelas preocupações expressas no critério C4.

- d) O pleno exercício das competências das Entidades Reguladoras na sua missão de defesa do interesse público exige uma inequívoca capacidade de atrair e reter técnicos qualificados, ao mais elevado nível no seu setor de atividade, sob pena de travar um confronto desequilibrado com as empresas reguladas – frequentemente de grande dimensão e capacidade financeira – pondo em causa a sua capacidade efetiva de atuação.

Na verdade, este é um requisito elementar das entidades reguladoras independentes há muito consagrado na literatura económica e comprovado empiricamente por todo o mundo (incluindo em Portugal), uma vez que, por um lado a tecnicidade das funções exige o recurso a técnicos altamente qualificados, por outro, esses mesmos técnicos são muito úteis nas empresas reguladas e por isso altamente disputados por estas. Acresce sublinhar que o conhecimento acumulado que os técnicos das Entidades Reguladoras têm, tanto do funcionamento interno das mesmas, como do conjunto das empresas no setor, lhes confere um valor de mercado acrescido para qualquer empresa regulada. Neste contexto, é crítico evitar expor a Entidade Reguladora a um risco excessivo de insuficiente capacidade técnica, tendencialmente permanente.

Entende a CV que terá sido esta a motivação do legislador introduzir o critério C3.

- e) Não equacionar quaisquer efeitos de inflação na economia nacional para o período a que reportam os mandatos.

Partindo destes pressupostos, e por forma a contextualizar a materialização dos critérios previstos no n.º 3 do artigo 26º da Lei-Quadro, a CV considerou a situação e práticas instituídas entre as Entidades Reguladoras.

3.1.1 Situação das Entidades Reguladoras

Uma análise comparativa das realidades das várias entidades reguladoras quanto às remunerações dos membros do respetivo CA, permite identificar quatro situações bem diferenciadas:

- a do Banco de Portugal, com o nível remuneratório mais elevado;
- a da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ex - ISP), a CMVM, ANACOM, a ERSE e a Autoridade da Concorrência, que terão fixado remunerações

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

equivalentes à auferida pelo vice-governador do Banco de Portugal e constituem o grupo de Entidades Reguladoras que já gozavam de um estatuto de autonomia e independência semelhante ao estabelecido na Lei-Quadro;

- a das Entidades Reguladoras cujas remunerações estavam indexadas ao estatuto de gestor público (Grupo A), casos da ERSAR, ANAC (ex-INAC) e da ERS, e cujos estatutos sofreram um fortíssimo reforço de competências, autonomia e independência na sequência da publicação da Lei-Quadro; e
- o caso particular da AMT, que se trata de uma entidade ainda em fase de instalação, cujos estatutos iniciais surgem já no quadro legal da Lei-Quadro, sem a herança de qualquer referencial remuneratório.

Constata-se, assim, que existe uma enorme diversidade de situações, sendo que a revisão dos estatutos das Entidades Reguladoras, decorrente da Lei-Quadro, poderá atenuar essa heterogeneidade pela aproximação da natureza das funções e o alargamento do reconhecimento, legalmente consagrado, da especificidade da regulação face às atividades exercidas por outras entidades e organismos públicos.

Todavia, o Banco de Portugal, que não está abrangido pela Lei-Quadro, será entre os reguladores nacionais o expoente máximo de dimensão, autonomia, responsabilidade, complexidade, ou demais aspetos que permitam caracterizar uma Entidade Reguladora, pelo que a entende CV dever assumi-lo como referencial.

A este respeito, o Banco de Portugal apresenta um conjunto adicional de características que o tornam uma referência metodologicamente muito robusta, tendo em vista os objetivos desta Comissão, porquanto:

- i. é destacadamente o regulador mais antigo em Portugal, num setor cuja maturidade da regulação é máxima entre os setores tradicionalmente regulados, não só a nível nacional, mas também na União Europeia;
- ii. é um regulador cujo estatuto de independência face ao poder político já há muito está consagrado no quadro jurídico nacional e protegido pelo direito comunitário, não dependendo sequer da Lei-Quadro dos reguladores;
- iii. é o único regulador nacional cujos vencimentos da administração já há muito são determinados por uma comissão de vencimentos (único precedente entre os reguladores nacionais);
- iv. já existe o precedente de determinar o vencimento das administrações de outros reguladores, nomeadamente os mais antigos e com estatuto de autonomia e independência mesmo antes da Lei-Quadro, com referência às remunerações da administração do Banco de Portugal; e
- v. o facto de ser um regulador excluído do âmbito da Lei-Quadro, torna-o numa referência exógena ao sistema de determinação das remunerações das Entidades Reguladoras enquadradas naquele diploma legal, favorecendo desta forma a consistência e robustez metodológica do racional de decisão adotado pela CV.

No contexto da decisão da CV, o Banco de Portugal apresenta-se, assim, como um referencial quase que inevitável, ainda que inigualável por qualquer das restantes Entidades

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

Reguladoras. Optou-se, portanto, por considerar o valor da remuneração do governador do Banco de Portugal – €13.268,50⁵ – como um valor de referência superior (ainda que sujeito as medidas de contenção remuneratória que acompanham, nomeadamente, a Lei do Orçamento do Estado).

Assinalados os pressupostos da decisão e identificado o contexto das Entidade Reguladoras, do ponto de vista da exposição que se segue a CV optou por começar pelos critérios C2. e C4., passando depois aos critérios C1. e C3.

3.1.2 Observação do critério C2.

Em abstrato, a consideração do impacto da decisão da CV no mercado regulado pela Entidade Reguladora, requer que se assumam alguns princípios quer sobre a forma de medição desse impacto, quer sobre o modelo de financiamento da Entidade Reguladora.

No primeiro caso, e partindo do princípio, consagrado na Lei-Quadro e decorrente das boas práticas da política pública, de que a avaliação dos custos e benefícios da existência da Entidade Reguladora foi feita aquando da sua criação, concluindo-se por um impacto líquido positivo, apenas se pode considerar o impacto da decisão desta CV como o impacto nos custos da Entidade Reguladora. Tal opção metodológica implica negligenciar eventuais efeitos indiretos da decisão da CV nos benefícios para o mercado por via das implicações no comportamento do regulador decorrente dessa decisão, o que neste caso não nos parece crítico na medida em que esses efeitos são, pelo menos parcialmente, capturados pelo critério C3.

Quanto ao modelo de financiamento, se se assumir a verificação do princípio da autosuficiência da Entidade Reguladora, também consagrado na Lei-Quadro, e se seguirem as boas práticas internacionais em matéria de financiamento de Entidades Reguladoras setoriais, deverá haver um sistema de taxas e receitas próprias alinhado com os custos de funcionamento em condições de eficiência, pelo que todas as variações de custos se refletirão em variações de taxas a suportar pelas entidades reguladas, ou seja, a suportar em última instância pelos consumidores finais dos serviços prestados no setor.

Neste cenário, o teste último do impacto da decisão da CV seria feito pelo peso das remunerações do CA da Entidade Reguladora no volume de negócios dos mercados finais dos setores regulados. Ora neste teste dificilmente estas remunerações teriam qualquer condicionamento, uma vez que tipicamente os mercados regulados têm volumes de negócios de milhares de milhões de euros anuais, ao passo que as remunerações do conjunto dos membros do CA não ultrapassam algumas centenas de milhares de euros.

Assim sendo, parece mais razoável aferir o impacto da decisão da CV no orçamento da Entidade Reguladora, nomeadamente no seu equilíbrio financeiro, dadas as taxas existentes ou expectáveis no decorrer dos mandatos.

⁵ Este valor resulta da conversão do valor da remuneração do governador do Banco de Portugal, antes das reduções aplicadas a partir de 2010, convertido na estrutura remuneratória definida para as Entidade Reguladoras, ou seja, um vencimento mensal pago 14 vezes acrescido de um abono de 40% pago 12 vezes por ano.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

No limite, a fixação das remunerações do CA teria de se financiar a partir da estrutura e composição vigente dos proveitos, não justificando, só por si, qualquer alteração do tarifário. Nos casos em que o tarifário não esteja estabilizado, caberia à Entidade Reguladora providenciar um tarifário que se revelasse ajustado a uma volumetria de custos que se demonstre sustentável económica e financeiramente. Neste sentido, a fixação das remunerações também não poderia financiar-se, no decurso do mandato, por conta da utilização de quaisquer reservas ou outros agregados que compoñham o fundo patrimonial da Entidade Reguladora.

Neste domínio, a aplicação prática dos princípios enunciados requer o conhecimento da situação económica atual da Entidade Reguladora e dos seus planos de médio e longo prazo.

Note-se que com a abordagem seguida pela CV a aplicação do critério C2. se subsume à verificação de uma condição, que é mais uma restrição, que apenas condiciona o valor das remunerações a fixar se se revelar uma restrição ativa.

No caso concreto da ANAC a verificação de tal condição passou pela informação prestada pelo CA que, assim, garantiu a validação dos dados e se refletirá na decisão da CV.

3.1.3 Observação do critério C4.

Embora a CV tenha assumido como pressuposto que os referenciais a utilizar e os valores que fixar nesta decisão serão brutos das medidas de contenção remuneratória, na medida em que sobre esses valores incidirão as medidas transversais de redução de vencimentos que a este respeito o Estado vem aplicando em sede própria, atendendo à preocupação subjacente ao critério C4. resultou quase evidente dever recorrer-se a esse critério para encontrar um outro referencial.

Agora por contraposição ao referencial do Banco de Portugal (atrás descrito), este critério sugere a introdução desse outro referencial, também ele externo à própria natureza da regulação económica e, por isso, exógeno no contexto da fixação dos vencimentos dos membros do CA das Entidades Reguladoras, que é o vencimento mensal do Primeiro-Ministro, €5.722,75⁶.

Quanto à conjuntura económica, embora seja de admitir que, pelos efeitos que possa ter no comportamento dos agentes regulados, possa influenciar a atividade da Entidade Reguladora, por um lado não é fácil parametrizar projeções futuras na atividade no setor, por outro, o facto de se fixar a remuneração para mandatos que se estendem até seis anos, período suficientemente longo para alisar eventuais oscilações nesses parâmetros, levou a CV a não incorporar autonomamente esse aspeto no modelo de fixação dos vencimentos. Acresce que, sendo verificada a condição associada ao critério C2., não é expetável que a conjuntura económica não atenuada a longo do período dos mandatos dos membros do CA venha a alterar significativamente a atividade da Entidade Reguladora em qualquer das vertentes consideradas no critério C1. Finalmente, a preocupação inerente ao critério C4. será já capturada pelos referenciais adotados, tanto mais que na materialização da

⁶ Valor apresentado na estrutura remuneratória comparável à dos membros do CA das Entidades Reguladoras – vencimento mensal x 14 + 40% x 12 – e ao referencial superior adotado por referência ao vencimento do governador do Banco de Portugal.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

consideração deste critério se tomou como segundo valor de referência o vencimento do primeiro-ministro, o qual também não é imune quer à conjuntura económica, quer às necessidades de ajustamento e contenção remuneratória.

3.1.4 Observação do critério C1.

Com o critério C1. o legislador parece pretender introduzir um vetor de análise interno à Entidade Reguladora, em que aspetos como a dimensão da Entidade Reguladora – medida quer por variáveis económicas e financeiras, quer pelos seus recursos humanos – a diversidade das atribuições determinadas pelos estatutos, a responsabilidade profissional e pessoal dos gestores, a dimensão e complexidade dos mercados em que intervém, o estado de maturidade da regulação setorial ou o seu envolvimento em organizações internacionais, são aspetos que naturalmente ajudam a concretizar esse vetor de análise.

A avaliação multifacetada deste critério C1., conjugada com a grande diversidade entre Entidades Reguladoras decorrente das suas especificidades, dificilmente se compadece com a utilização de um único indicador para caracterizar aquelas entidades. Porém, utilização simultânea dos diversos aspetos a ter em conta só permitiria ter uma classificação das Entidades Reguladoras segundo este critério, se fosse possível desenvolver um modelo de análise multicritério sofisticado, que envolvesse vários atores na avaliação do interesse público associado à atuação do regulador, coisa que manifestamente estava fora do alcance desta CV.

Não deixa, contudo, a CV de fazer o seu juízo de confrontação da ANAC com este critério, sendo que, como vimos, o Banco de Portugal será referencial superior, na medida em que praticamente em todos os aspetos se posiciona no limite superior face a qualquer outro regulador nacional.

Por outro lado, é teoricamente admissível que os restantes reguladores se pudessem agrupar em dois ou mais grupos, sendo que na ausência de um modelo de análise multicritério como o referido, esses grupos são de muito difícil delimitação.

Assim, a CV assumiu o cenário de menor diferenciação entre esses reguladores e, para efeitos de construção metodológica, admite que possa haver dois grupos, o que a juntar ao referencial do Banco de Portugal, permite três níveis de posicionamento possíveis para a Entidade Reguladora, neste vetor interno.

Tomando por base o volume de proveitos anuais, de 2014, levar-se-ia a considerar que a ANAC detém uma dimensão média quando comparada com a realidade das demais entidades reguladoras com atividade já consolidada e que aplicam o vencimento mensal mais elevado para o presidente do Conselho de Administração.

No entanto, a ANAC ainda exerce uma função de intermediário na cobrança da taxa de segurança que, posteriormente, redistribui por diversas entidades. Nessa medida, a intervenção da ANAC na sua missão de regulação traduz uma realidade com uma dimensão bem diferente e menor, como se poderá comprovar nos indicadores que seguem (Unid.: Milhares de euros)⁷:

⁷ Fonte: Demonstrações financeiras de 2014

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

	Proveitos Anuais	Ativo
ANAC	17.096*	45.638
ANACOM	85.954	221.090
CMVM	19.469	60.488

Milhares de euros

* Proveitos anuais de 2014 deduzidos de transferências correntes concedidas e de prestações sociais

Outra dimensão que importa monitorizar no futuro é a evolução dos custos, na relação das remunerações dos membros dos órgãos sociais com as dos demais colaboradores. Atualmente, a ANAC apresenta uma volumetria de custos com remunerações muito aquém da observada pelos reguladores de maior dimensão, embora seja de esperar a contratação de novos técnicos que permitam preencher o quadro de pessoal atualmente incompleto e permitam dar resposta às novas atribuições que os seus atuais estatutos introduziram.

Na verdade estes indicadores de pessoal refletem uma realidade atual que o CA da ANAC demonstra intenção em fazer evoluir no futuro próximo. Por isso, será de esperar alterações significativas na dimensão da atividade da ANAC. Por outro lado, a nível interno, o CA assumiu uma intervenção no domínio dos recursos humanos, designadamente avaliando as condições remuneratórias atuais dos colaboradores, a par de um recrutamento de técnicos altamente especializados indispensáveis à complexidade da atividade de regulação.

Mas a ANAC não tem como precisar as exatas características de tal futuro, a assumir gradualmente, por força da intervenção do seu CA, e, também, a depender dos eventuais condicionamentos de obstáculos exógenos à própria Entidade.

Assim, a situação presente poderá não refletir a dimensão que corresponderá ao exercício pleno da missão da ANAC, cujos contornos só futuramente serão desenhados em função da liderança, estratégia e dinâmica do seu CA.

Estas circunstâncias prejudicam a fundamentação da fixação da remuneração com base nos dados presentes, no âmbito do critério C1., pelo que a mesma justificará uma revisão em futuras decisões da CV, quando a ANAC atinja um nível organizacional mais coincidente com o exercício pleno da sua atual missão. Precisamente por isso a CV baseou a sua ponderação neste critério no pressuposto de que a ANAC evoluirá para essa dimensão e capacitação que permitam a plena realização da missão definida nos seus estatutos.

Para a classificação da ANAC no escalão referente ao vetor interno, a CV considerou a dimensão da Entidade Reguladora não só tendo em conta o número de colaboradores atuais mas especialmente num cenário de preenchimento de todo o seu quadro para permitir colmatar as insuficiências já identificadas mesmo antes do alargamento das suas competências com a aprovação dos atuais estatutos. Essa insuficiência é aliás assinalada pela International Civil Aviation Organization (ICAO) a cujas normas Portugal está vinculado. No que concerne a implementação das normas internacionais aplicáveis ao sector da aviação civil, a ANAC está sujeita a uma permanente prestação de contas e a auditorias europeias e internacionais. A este propósito, saliente-se que ANAC representa de forma

autónoma o Estado português nas matérias de aviação civil, com especial responsabilidade em matéria de garantia da segurança (safety e security). Esta forte dependência de normativos internacionais, que se estende à Comissão Europeia e diz respeito tanto ao transporte aéreo, como a navegação e as infra-estruturas aeronáuticas, foi particularmente considerado pela CV devido à extrema exigência e às suas implicações de segurança e económicas, a que estão associadas concessões de montantes elevadíssimos sobre infra-estruturas essenciais e não replicáveis, cuja regulação é crítica para uma utilização eficiente.

Tudo ponderado, entendeu a CV enquadrar a ANAC no grupo intermédio neste critério.

3.1.5 Observação do critério C3.

Como tivemos oportunidade de referir, subjacente a este vetor estará a necessidade de assegurar a capacidade que a Entidade Reguladora tem de atrair e reter recursos humanos altamente qualificados e com qualidade equivalente aos que são utilizados pelas empresas reguladas de maior dimensão nos setores que regula. Uma vez que essa preocupação se manifesta não só ao nível dos titulares dos órgãos de gestão mas também se estende por toda a cadeia hierárquica até aos dirigentes intermédios e técnicos seniores, no limite a modelação deste vetor deveria depender dos níveis de remunerações praticados nos mercados regulados nesses vários níveis hierárquicos.

Contudo, para além dessa informação não estar facilmente disponível, lembra-se que a CV não pôde recorrer a serviços especializados para desenvolver uma metodologia de gestão de recursos humanos que ajudasse a estabelecer uma tal estrutura hierárquica de remunerações no setor e, salvo melhor opinião, nem o legislador pressupõe que a CV exerça essa competência técnica.

Neste contexto é razoável admitir-se que as remunerações de toda a estrutura de uma organização acabam por estar fortemente encadeadas, pelo que a avaliação das práticas remuneratórias ao nível da gestão de topo serão um bom indicador dos níveis remuneratórios relativos entre setores de atividade. Acresce que a missão desta CV é precisamente a fixação dos vencimentos do órgão de gestão de topo das Entidades Reguladoras, logo revela-se adequado utilizar como indicador das práticas do setor regulado as remunerações dos membros dos conselhos de administração das principais empresas reguladas.

Note-se, contudo, que isso não significa remunerar os membros do CA das Entidades Reguladoras ao mesmo nível a que são remuneradas as administrações das empresas reguladas, mas tão-somente que estas remunerações são utilizadas para posicionar a Entidade Reguladora neste vetor externo.

Por outro lado, uma vez que as remunerações dos membros do CA das Entidades Reguladoras são fixas, não beneficiando de quaisquer prémios de desempenho ou remunerações variáveis, a CV entendeu utilizar como indicador a remuneração fixa dos presidentes das principais empresas reguladas. Esse indicador foi utilizado para distinguir os setores regulados em que as maiores empresas praticam remunerações mais elevadas ou mais baixas, utilizando-se como referência o valor médio das remunerações fixas dos membros executivos do conselho de administração das empresas cotadas na bolsa de



Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

valores de Lisboa, calculado a partir do último Relatório Anual Sobre o Governo das Sociedade Cotadas em Portugal, publicado pela CMVM⁸, seja €14.014,18⁹.

Desta forma a CV dividiu em dois este vetor externo, permitindo distinguir práticas habituais com remunerações acima ou abaixo da média entre as empresas de maior dimensão, sendo que no caso da ANAC o valor das remunerações mensais fixas dos presidentes das principais empresas reguladas ascendem a mais de 20 mil euros¹⁰.

4 Decisão de fixação da remuneração dos membros do CA da ANAC

Face ao exposto nos pontos anteriores, a CV dispõe então de:

- Dois valores de referência exógenos ao grupo de reguladores abrangidos pela Lei-Quadro, que permitem quantificar um referencial máximo definido pelo intervalo [€5.722,75; €13.268,50] o qual se pode associar à especial natureza das Entidades Reguladoras, reconhecida no enquadramento legal vigente, bastando então posicionar a ANAC nesse referencial; e de
- Dois vetores de análise – o interno, capturado pelo critério C1. e o externo, capturado pelo critério C3, – que permitem posicionar a ANAC naquele referencial conforme descrito nos pontos 3.1.4 e 3.1.5, tendo a CV assumido distribuir igualmente por cada um dos vetores, o montante determinado por aquele intervalo,

conferindo-lhe uma metodologia de suporte à sua decisão, que atendendo às limitações assinaladas, considera suficientemente robusta para fixar o vencimento dos membros do Conselho de Administração da ANAC.

Assim, e considerando que:

- a) A fixação do vencimento mensal do presidente determinará o vencimento dos demais membros do CA e do respetivo abono de despesas de representação;
- b) O montante a fixar para o vencimento dos membros do CA terá reflexos no recrutamento de técnicos habilitados à prossecução da missão da ANAC, a exigir um perfil orientado para corresponder a uma elevada complexidade técnica e a incidir num mercado de trabalho muito específico;
- c) Prudentemente, neste estágio de desenvolvimento da ANAC, a CV entende fixar um vencimento que não prejudique o desenvolvimento organizacional desta Entidade Reguladora, mas sem desvalorizar a relevância de relacionar a dimensão e complexidade da sua atividade, com a das Entidades Reguladoras homólogas com atividade consolidada;

⁸ <http://www.cmvm.pt/pt/Estatisticas/EstudosEPublicacoes/Publicacoes/governosociedadescotadas/Documents/Relat%C3%B3rio%20GS.pdf>

⁹ Valor convertido na estrutura remuneratória de vencimento 14 meses acrescido de 40% de despesas de representação 12 meses.

¹⁰ Valor convertido na estrutura remuneratória de vencimento 14 meses acrescido de 40% de despesas de representação 12 meses.

Comissão de vencimentos da Autoridade Nacional de Aviação Civil

- d) A revisão do vencimento mensal poderá ser ponderada aquando do início de um novo mandato, ajustando este valor em qualquer sentido, em função de uma realidade então mais consentânea com o exercício pleno da missão da ANAC,

a CV deliberou por unanimidade fixar o vencimento mensal em €12.400, €11.160 e €9.920 para o presidente, vice-presidente e vogal, respetivamente, e o abono de despesas de representação em 40 % do valor do respetivo vencimento mensal, o que posiciona o CA da ANAC num nível de vencimentos em linha com os congéneres das Entidades Reguladoras mais consolidadas.

Deliberou ainda que a efetividade dos valores fixados pela CV depende da confirmação positiva pelo CA da ANAC de que o financiamento dos acréscimos de custos com as variações remuneratórias tenha viabilidade orçamental, bem como salvaguarde a sustentabilidade económica e financeira, sem exigir quaisquer alterações que onerem o tarifário vigente ou a afetação de saldos de gerência de anos anteriores.

Para fomentar a transparência, a CV também recomenda ao CA da ANAC que divulgue nos documentos de prestação de contas informação detalhada sobre as remunerações dos membros do CA e da sua relação com as dos demais grupos de colaboradores, bem como a divulgação no sítio da ANAC dos valores das remunerações do Conselho de Administração, por membro, e explicitando os valores mensais e anuais abonados, com o impacto das medidas de contenção remuneratória vigentes.

Lisboa, 26 de Outubro de 2015

A Comissão de Vencimentos

