



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

JUSTIFICATIVA

Proposta de Resolução que disciplina a utilização de áreas aeroportuárias, em substituição às regras estabelecidas na Portaria nº 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

1 – OBJETO

1. Trata-se de proposta de Resolução que disciplina a utilização de áreas aeroportuárias, em substituição às regras estabelecidas na Portaria nº 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997.
2. Em 27/10/2008 foi disponibilizada para consulta pública uma proposta de Resolução com o objetivo de regulamentar a utilização de áreas aeroportuárias. Todavia, diante das inúmeras contribuições recebidas e de novos estudos realizados, a proposta anterior sofreu alterações que exigem novo processo de audiência pública, tanto para garantir maior transparência, como para buscar novas contribuições da sociedade.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Fundamentação Jurídica

3. Conforme a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei de criação da Agência Nacional de Aviação Civil –, no que tange à infraestrutura aeroportuária, cabe à ANAC *“regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos”* (art. 8º, inciso XXI).
4. Diante do dispositivo legal citado, o Parecer da Procuradoria Federal Junto à ANAC nº 469/2008, de 30 de setembro de 2008, corroborou a interpretação de que *“cabe aos órgãos ou entidades responsáveis pela administração do aeroporto fixar os preços específicos (...) sendo de competência da ANAC (...) a expedição das normas que estabelecem os critérios para a utilização de áreas, edifícios, instalações (...) incluindo-se a metodologia a ser utilizada para a fixação dos preços específicos”*.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

5. Nesses termos, nota-se que a ANAC é a autoridade competente para estabelecer os critérios e procedimentos para a distribuição e utilização das áreas aeroportuárias, por meio da Resolução proposta.

2.2. Do Problema Econômico

6. A intervenção pública torna-se necessária quando existem falhas de mercado na provisão de determinados bens. Nestes casos, a ausência de regulação pode gerar distorções alocativas, que se traduzem em resultados econômicos ineficientes ou indesejáveis do ponto de vista social.
7. Para prevenir tais situações, o regulador deve tomar atitudes que levem os agentes privados a agirem de modo que o resultado de equilíbrio do mercado regulado seja o mais eficiente possível, ou seja, o mais próximo possível do equilíbrio de mercados com características de concorrência perfeita.
8. No caso das áreas aeroportuárias, o poder do gestor aeroportuário sobre o preço se mostra mais acentuado nos aeroportos que operam no limite de sua capacidade, uma vez que a demanda é a maior que a oferta de infraestrutura nestes aeroportos.
9. Desse modo, a ausência de regulação nesse mercado pode acarretar indesejável aumento de custos operacionais para as empresas e, por conseguinte, provocar resultados indesejados na política de preços do transporte aéreo público. Assim, um dos objetivos do regulador deve ser limitar este poder de mercado do gestor aeroportuário.
10. Entretanto, essa limitação deve ser introduzida ao mesmo tempo em que se busca dar incentivos para que o administrador aeroportuário mantenha sua taxa interna de retorno positiva de forma a capacitá-lo a reinvestir na ampliação de sua infraestrutura.
11. É importante, também, que a regulação estabeleça mecanismos que possibilitem que os preços reflitam o grau de escassez de cada produto (no caso, área de cada aeroporto). Nesse sentido, entende-se ser natural que as áreas de um aeroporto



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

mais movimentado sejam mais valorizadas que as de outros menos explorados. Essa diferenciação de preços faz com que as áreas aeroportuárias sejam alocadas de maneira mais eficiente, gerando melhor aproveitamento dos aeroportos estratégicos.

12. O problema que se coloca para o regulador, então, é o de estabelecer regras que estimulem:

- o agente aeroportuário a fixar os preços de forma a maximizar a eficiência na utilização da infraestrutura aeroportuária sem, no entanto, deixar de obter retorno sobre o capital investido; e
- as empresas a concentrarem suas atividades secundárias em aeroportos menos demandados, deixando espaço para que os mais importantes sejam utilizados pela maior quantidade possível de empresas, estimulando a concorrência no transporte aéreo.

13. Nesse sentido, além da redução do poder de monopólio exercido pela administração aeroportuária, é importante tentar reverter outra falha que o mercado de áreas pode apresentar (principalmente nos aeroportos mais movimentados): barreiras à entrada de novas companhias.

14. Propõe-se, assim, uma regra de alocação das áreas aeroportuárias pela qual o gestor aeroportuário consiga maximizar seus lucros, sujeitando-se a uma demanda o mais elástica possível – ou seja, num ambiente em que não detenha todo o poder de determinação de preços. Além disso, almeja-se a criação de um mecanismo que possibilite, ao máximo, a entrada de novas empresas no aeroporto – mesmo num ambiente de escassez de áreas.

3 – PROPOSTA

15. O entendimento é que o atual marco regulatório – Portaria nº 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997 – precisa ser reformulado para melhor se adequar às



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

restrições legais e de infraestrutura atuais, redefinindo-se os critérios de distribuição e de precificação das áreas aeroportuárias.

16. Para efeito da Resolução proposta, considerar-se-á a seguinte classificação para as áreas aeroportuárias:

- áreas administrativas públicas, destinadas aos órgãos e entidades públicos que devam funcionar nos aeroportos;
- áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público ou especializado, destinadas às empresas que no aeroporto explorem ou pretendam explorar esse tipo de serviço; e
- áreas destinadas à exploração comercial: não abrangidas pelas áreas acima.

3.1. Áreas Administrativas Públicas

17. Consideram-se áreas administrativas públicas aquelas destinadas às seguintes atividades:

- Serviço de Proteção ao Voo;
- Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio;
- Serviço de Atendimento ao Público e Fiscalização da Aviação Civil;
- Serviço de Polícia Federal;
- Serviços de Polícia Civil e Militar;
- Serviço do Sistema Brasileiro de Inteligência;
- Serviço de Juizado de Menores;
- Serviço de Vigilância Sanitária;
- Serviço de Vigilância Agropecuária;
- Serviço de Controle e Fiscalização do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis; e



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

- Serviço de Fiscalização Aduaneira.
18. Como as atividades acima são típicas de Estado e imprescindíveis à sociedade, a Resolução estabelece que sua disponibilização pelo administrador aeroportuário seja obrigatória, quando couber, sendo ele responsável por determinar a sua localização apropriada no aeroporto.
19. Vale salientar que algumas delas são prescindíveis em alguns aeroportos, razão pela qual a Resolução estabelece que sejam alocadas somente quando necessário.

3.2. Áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público e especializado

20. Essas áreas, por definição, são aquelas consideradas necessárias para que ocorra a operação de aeronaves no sítio aeroportuário. Presume-se que sua ausência dificulta, e pode até mesmo inviabilizar, a referida operação.
21. Consideram-se áreas aeroportuárias que preenchem tais requisitos aquelas disponibilizadas às empresas de transporte aéreo ou de serviços auxiliares, e destinadas a:
- despacho de aeronaves, passageiros e respectivas bagagens (*check-in*);
 - recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves;
 - carga e descarga de aeronaves;
 - manutenção de aeronaves e serviços correlatos;
 - abrigo de aeronaves; e
 - instalação de escritório administrativo.

3.2.1. Forma de Distribuição

22. O modelo proposto na Resolução baseia-se na adoção de uma área de uso compartilhado entre as empresas (*pool*) de, no mínimo, 10% do total das áreas disponíveis, para a utilização das empresas que assim o desejarem. O valor de



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

utilização dessas áreas de utilização compartilhada será definido, proporcionalmente, em razão das despesas referentes aos serviços de água, energia elétrica, limpeza, manutenção de equipamentos e de outros correlatos, mediante acordo entre os contratantes – sistema de condomínio.

23. Todavia, para as empresas que não desejarem utilizar áreas compartilhadas, será dada a possibilidade de optarem pela utilização em exclusividade. O preço devido por este tipo de utilização deverá ser livremente pactuado entre a administração aeroportuária e cada empresa.
24. Um aspecto importante a se registrar é que, mesmo tendo inicialmente optado pela utilização de áreas em exclusividade, as companhias poderão, a qualquer tempo, migrar para o *pool* de utilização compartilhada, transferindo-se a área correspondente para o conjunto das áreas destinadas a utilização compartilhada. Espera-se garantir, assim, algum poder de determinação de preço por parte da empresa frente ao administrador aeroportuário, através da possibilidade de que a empresa aérea possa migrar do regime de exclusividade (mais rentável para o aeroporto) para o regime de compartilhamento (preço de custo).
25. Para evitar concentração excessiva de áreas exclusivas sob posse de poucas companhias – em geral as maiores, com maior disponibilidade e interesse em pagar por esse tipo de utilização –, nenhuma empresa pode receber para seu uso exclusivo um percentual de área que ultrapasse sua participação no *capacity share* daquele aeroporto. No caso das áreas destinadas a despacho de aeronaves, passageiros e bagagens (*check-in*) – atividades intrinsecamente relacionadas à movimentação de passageiros –, o *capacity share* é calculado pela quantidade de assentos ofertados pela empresa em relação ao total de assentos ofertados no aeroporto; já para as áreas de recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves, carga e descarga de aeronaves, manutenção de aeronaves e serviços correlatos, abrigo de aeronaves e instalação de escritório administrativo – atividades mais ligadas à movimentação de aeronaves –, esse percentual será dado pela proporção de movimentos de aeronaves de cada empresa em relação ao total do aeroporto.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

26. Cabe esclarecer, ainda, que a regra de distribuição das áreas exclusivas seguindo a estrutura de *capacity share* do aeroporto aplica-se apenas aos aeroportos que apresentem escassez de áreas.
27. Nos demais aeroportos, além da não aplicação do limite do *capacity share*, ainda fica autorizada a disponibilização de áreas a empresas que não atuem na exploração de serviço aéreo, caso não haja empresas desse ramo interessadas – o que atende ao objetivo de garantir lucratividade ao gestor aeroportuário, sem comprometer a permanência de empresas diretamente relacionadas ao transporte aéreo no sítio.
28. A Resolução ainda estabelece que as áreas destinadas às empresas no regime de exclusividade, mas que se apresentarem ociosas, poderão ser redistribuídas pela administração aeroportuária – visando evitar sua subutilização.
29. Adicionalmente, o art. 9º da Resolução cria a possibilidade de construção pelas empresas concessionárias de edificações – como terminais de passageiros e cargas – em áreas aeroportuárias. Tal dispositivo tem por objetivo aumentar o rol de opções para ampliação da infraestrutura, assumindo maior importância nos casos em que o gestor do aeroporto apresentar dificuldades financeiras para investir em melhorias de seu sítio aeroportuário.
30. Porém, esta possibilidade está limitada aos casos em que não exista mais de um interessado e o administrador aeroportuário deverá aprovar o projeto e a sua execução. Cabe ressaltar, no entanto, que mesmo nesta hipótese as regras gerais de distribuição de áreas aeroportuárias – estabelecidas nesta Resolução – devem ser respeitadas e a exploração das áreas comerciais decorrentes da nova edificação continua a cargo do administrador aeroportuário

3.2.2. Justificativa

31. O modelo de distribuição proposto, como visto anteriormente, prevê dois tipos de utilização de áreas aeroportuárias vinculadas à exploração de serviço aéreo público e especializado: compartilhada e exclusiva. Na utilização compartilhada,



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

os preços específicos devidos pelas empresas seriam o suficiente para cobrir os custos básicos decorrentes do uso da área; por sua vez, na utilização em exclusividade, os preços seriam determinados mediante negociação entre o administrador aeroportuário e as empresas.

32. O Quadro 1, da página 10, ilustra o papel de cada mecanismo proposto sobre os incentivos dos agentes envolvidos, bem como sua consequência sobre o sistema como um todo.
33. A utilização compartilhada, além de permitir a otimização do uso da área aeroportuária, fará com que empresas de baixo *capacity share* tenham maior facilidade de acesso à infraestrutura aeroportuária¹.
34. Adicionalmente, a utilização compartilhada tende a gerar uma maior produtividade da área, uma vez que eventuais sazonalidades diárias na intensidade de uso das áreas poderão ser resolvidas – vide caso do compartilhamento de *check-in*, já adotado em importantes aeroportos, como, por exemplo, o de Guarulhos. Obtém-se, assim, uma alocação mais eficiente dos recursos escassos disponíveis no aeroporto.
35. Se por um lado a Resolução obriga a existência de utilização compartilhada de áreas para as empresas que assim o desejarem, por outro ela libera o agente aeroportuário a negociar com as empresas os preços das áreas utilizadas em exclusividade. Além de satisfazer a uma das restrições do problema regulatório descrito no parágrafo 14 desta Justificativa – qual seja: permitir que o administrador obtenha uma taxa de retorno adequada, de modo a ter incentivos a investir na ampliação da infraestrutura aeroportuária –, esta última “modalidade” de utilização de áreas é importante ao ensejar a possibilidade de diferenciação de preços entre aeroportos.

¹ Para o atendimento desse propósito, é importante destacar o papel do § 2º do art. 6º da proposta de Resolução, que veda o tratamento discriminatório do administrador aeroportuário em relação às empresas que pretendam utilizar áreas compartilhadas. Nesse sentido, também é importante lembrar que a proposta de Resolução estabelece um mínimo de 10% de áreas compartilhadas, em relação ao total de áreas do aeroporto.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

Quadro 1 – Papel de cada mecanismo criado na Resolução

Mecanismo	Influência sobre o gestor aeroportuário	Influência sobre as empresas	Consequências
Utilização compartilhada (UC) com preços determinados por rateio de custos básicos	Diminui o poder de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Reduz barreira à entrada - Fornece uma alternativa mais econômica para a utilização das áreas, pagando-se apenas o rateio de custos básicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Garante acesso às áreas em todos os aeroportos - Reduz a assimetria de poder de determinação de preços - Diminui barreiras à entrada em aeroportos muito movimentados - Contribui para o uso mais eficiente das áreas - Livre migração para a UC funciona como ameaça crível para que o gestor não abuse de seu poder de mercado
Utilização em exclusividade (UE) com preços livremente negociados	Confere maior liberdade de negociação dos preços	Possibilita a utilização exclusiva com liberdade de negociação de preços	<ul style="list-style-type: none"> - Incentiva lucros necessários ao investimento na ampliação da infraestrutura - Permite a diferenciação de preços entre aeroportos, aumentando a concorrência - Permite reconhecer o quanto as empresas de transporte aéreo valoram o tipo de serviço ofertado aos seus clientes - Limitação da UE ao <i>capacity share</i> da empresa impede a excessiva concentração de áreas



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

36. Olhando o sistema como um todo, os mecanismos criados buscam minimizar as falhas do mercado de áreas aeroportuárias (poder de mercado e barreiras à entrada), possibilitando que as áreas dos diferentes aeroportos sejam valoradas conforme seu nível de escassez – gerando eficiência alocativa² – e que a concorrência no transporte aéreo aumente – podendo acarretar impactos positivos nas tarifas.
37. Nota-se, então, que a regra em análise busca uma alocação eficiente da infraestrutura aeroportuária. A ausência de regulação, com o gestor aeroportuário apresentando grande poder de determinação de preço, pode levar a preços maiores e menor nível de utilização da infraestrutura. Por outro lado, o estabelecimento de todos os preços pelo regulador, da forma como é feita atualmente, pode não refletir exatamente a escassez de cada infraestrutura, acarretando prejuízos à eficiência alocativa.
38. Nesse sentido, a possibilidade de utilizar áreas compartilhadas permite que o preço escolhido reflita o quanto as empresas de transporte aéreo valoram o tipo de serviço ofertado aos seus clientes pelo uso de áreas não compartilhadas, ao mesmo tempo em que permite à administradora aeroportuária cobrar o preço de reserva das empresas.
39. Desta forma, busca-se a maximização do uso das áreas aeroportuárias com o menor preço possível.

3.3. Áreas destinadas à exploração comercial

40. As demais áreas passam a ser consideradas comerciais e, desse modo, negociadas livremente entre as empresas e o administrador aeroportuário.

² Por eficiência alocativa, entenda-se o máximo grau de utilização dos recursos disponíveis pela tecnologia existente. Num ambiente de monopólio, ela pode ser alcançada por meio da diferenciação de preços, na qual cada consumidor paga exatamente seu preço de reserva, eliminando-se o peso morto proveniente de um mercado em que todos pagam o mesmo preço de monopólio - maior que o custo marginal.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
Brasília-DF – CEP: 71.608-900

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

41. Diante do exposto, considera-se que a proposta em tela ataca os seguintes problemas:

- reduz as barreiras à entrada de novas empresas na utilização de infraestrutura aeroportuária relativamente escassa;
- diminui o poder de mercado do gestor aeroportuário na definição do preço das áreas; e
- permite a diferenciação de preços entre os aeroportos.

42. Ante essas considerações, submete-se a presente proposta à discussão pública, por meio do procedimento de audiência pública, com vistas a conferir maior transparência e legitimidade ao processo decisório desta Agência e colher novas contribuições que venham a agregar valor à proposta de Resolução.