

JUSTIFICATIVA

Minuta de resolução que dispõe sobre a revisão da Resolução nº 350/14 e Portaria nº 1.592/84 referentes ao Tema 35 da Agenda Regulatória do biênio 2017-18 – Simplificação da regulação de preços aplicável à Infraero.

Sumário

1. Objeto	2
2. Introdução	2
3. Da Análise.....	5
3.1. Modelos de Regulação	5
3.1.1. Modelos de Regulação: Preço-Teto	5
3.1.2. Modelos de Regulação: Receita-Teto por Passageiro	6
3.1.3. Modelos de Regulação: Tarifas Monitoradas	7
3.2. Proposta.....	8
3.2.1. Aeroportos com mais de 5 milhões de movimentos de passageiros	9
3.2.2. Aeroportos com menos de 5 milhões e mais de 1 milhão de movimentos de passageiros	10
3.2.3. Aeroportos com menos de 1 milhão de movimentos de passageiros	13
3.3. Proposta apoiada	14
3.4. Alteração do modelo e regras de transição	14
3.5. Alternativas	15
3.5.1. Tarifas Monitoradas para aeroportos com menos de 5 milhões de movimentos de passageiros	15
3.5.2. Preço-Teto para aeroportos com menos de 5 milhões de movimentos de passageiros	15
3.5.3. Receita-Teto para aeroportos acima de 3 milhões de movimentos de passageiros	15
3.5.4. Linhas de Corte: 5 e 2 milhões de movimentos de passageiros	16
4. Conclusão	16

1. Objeto

A presente audiência pública tem por objetivo colocar em discussão pública a proposta de revisão da Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014, que dispõe sobre o modelo de regulação tarifária, o reajuste dos tetos das tarifas aeroportuárias e estabelece regras para arrecadação e recolhimento das tarifas, e da Portaria nº 1.592/GM5, de 7 de novembro de 1984, que estabelece os critérios para classificação para fins de cobrança das tarifas aeroportuárias. A revisão do regime tarifário da Infraero é tema da Agenda Regulatória para o biênio 2017-18, instituída pela Portaria nº 3.723, de 15 de dezembro de 2016, sob número 35 do anexo da referida portaria – Simplificação da regulação de preços aplicável à Infraero.

2. Introdução

O tráfego aéreo no país cresceu rapidamente nas últimas décadas. O fim da regulação das tarifas aéreas e o aumento da renda resultou em uma expansão sustentável da oferta de assentos e da quantidade de rotas operadas, gerando a necessidade de novos investimentos nos principais aeroportos brasileiros. Esta necessidade, combinada com a avaliação do governo federal de que a parceria com a iniciativa privada viabilizaria de forma mais rápida estes investimentos, deu origem ao processo de concessão de aeroportos iniciado em 2011, ano em que foi leiloado o aeroporto de São Gonçalo do Amarante. No ano seguinte, foram concedidos os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília e, em 2013, ocorreu o leilão dos aeroportos de Galeão e Confins. Em 2017 foram concedidos mais quatro aeroportos, em Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis.

A despeito da queda de movimento ocorrida no último ano em função da crise econômica enfrentada pelo Brasil, a tendência de expansão do transporte aéreo no país fica clara quando se considera a taxa média de crescimento de cerca de 9% ao ano desde 2003, conforme ilustrado no gráfico abaixo.



Paralelamente, os avanços tecnológicos alteraram profundamente a expectativa dos passageiros e das empresas aéreas em relação aos aeroportos. No entanto, os critérios para classificação dos aeroportos para fins de cobrança tarifária permanecem os mesmos desde a vigência da Portaria nº 1.592/GM5, de 1984.

A Portaria nº 1.592/GM5 classifica os aeroportos da Infraero¹ em quatro categorias para fins de cobrança de tarifas aeroportuárias, de acordo com a pontuação que recebem por contar com determinados serviços e facilidades como área de pré-embarque, check-in automatizado, iluminação de pátio de manobras etc. Contudo, o critério de pontuação não guarda relação direta com os custos do aeroporto, não sendo adequado para classificar os aeroportos quanto ao valor da tarifa que deverá ser cobrada dos usuários.

De acordo com a Portaria, a pontuação pela existência de área pavimentada para equipamento de rampa é a mesma de um berçário nas dependências do aeroporto. O fato de um aeroporto contar com um restaurante climatizado implica em uma pontuação adicional maior do que aquela gerada pela disponibilidade de serviço de abastecimento de combustível para aeronaves. Ainda conforme o texto da Portaria nº 1.592, o aeroporto recebe pontuação por serviços atualmente pouco relevantes e dispensáveis, como serviço postal telegráfico ou serviço de reserva de hotel. Além disso, um aeroporto de pequeno porte ganha 5 pontos se possuir ônibus para transporte dos passageiros entre terminal e a aeronave, mas não pontua se oferecer o mesmo serviço por um custo menor utilizando vans ou outros meios de transporte.

Assim, para alcançar determinada pontuação e poder aumentar a tarifa, os aeroportos têm incentivos para investir em serviços e infraestruturas que não necessariamente irão melhorar a experiência do usuário. Ademais, não são remunerados quando oferecem facilidades que não constam na lista exaustiva da portaria, como internet wi-fi grátis ou despacho de bagagens automatizado.

As críticas em relação à regulação descrita não concernem apenas a ineficiência do modelo. A regulação, além de intervir mais do que o necessário, gera elevados custos regulatórios. Esta depende da fiscalização continuada do regulador para reclassificação dos aeroportos, que confere a disponibilidade de mais de 50 serviços ou facilidades para que sejam determinados mais de 70 valores para as tarifas tetos que vigorarão naquele aeroporto.

Eventual alteração dos critérios de pontuação dificilmente seria exitosa em criar um sistema de incentivos correto e em estabelecer os tetos tarifários adequados para remunerar os serviços e a infraestrutura de cada aeroporto. Além disso, o administrador aeroportuário é o agente que possui o maior conjunto de informações sobre as preferências dos usuários. Desta maneira, é possível afirmar ser mais eficiente atribuir ao próprio administrador a competência de classificar seus aeroportos para fins de cobrança tarifária.

Tal proposta foi abordada pela Infraero no Ofício INFRAERO nº 7.197, de 14 de setembro de 2015, no qual sugeriu-se a adoção de teto tarifário único para todos os aeroportos da Infraero. Segundo o ofício, *a proposta irá facilitar sobremaneira a gestão das receitas operacionais desta empresa pública, na medida em que caberia à Infraero a fixação de tarifas razoáveis e proporcionais às facilidades disponíveis nos diferentes aeroportos.*

Não será a primeira vez que a iniciativa de delegar ao administrador aeroportuário a atribuição de estabelecer os próprios preços é tomada por esta Agência. Até antes da publicação da Resolução nº 113, de 22 de setembro de 2009, os preços da utilização de áreas aeroportuárias que a Infraero e os demais aeroportos públicos brasileiros deveriam cobrar eram estabelecidos pela Portaria nº 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997:

Tabela 1 – Preços por m² estabelecidos pela Portaria nº 774/GM-2/1997

¹ Apesar de originalmente tratar de um escopo maior, após a publicação da Resolução nº 392, de 6 de setembro de 2016, a Portaria nº 1.592/GM5, de 1984, passou a se aplicar apenas aos aeroportos operados pela Infraero.

TABELA DE VALORES BÁSICOS DE PREÇOS ESPECÍFICOS MENSIS PARA OCUPAÇÃO DE ÁREAS AEROPORTUÁRIAS			
Classificação do Aeroporto Categoria	Área Terminal de Passageiros (ATP) R\$/m ²	Área Edificada Externa (AEEX) R\$/m ²	Área Não Edificada (ANE) R\$/m ²
1ª	5,58	2,25	0,85
2ª	3,35	1,35	0,48
3ª	2,25	0,85	0,32
4ª	1,69	0,66	0,22

A partir da publicação da Resolução nº 113/2009, os preços passaram a ser determinados por meio de negociação entre operadores aeroportuários e os ocupantes das áreas operacionais. O objetivo era permitir que o administrador aeroportuário precificasse de forma apropriada a utilização de espaços no complexo aeroportuário, e alocasse de maneira eficiente as áreas de infraestruturas escassas. Após a publicação da norma em questão, a Infraero, maior administrador aeroportuário submetido à resolução, estabeleceu classificação própria que levava em consideração, entre outros critérios, a movimentação de passageiros.²

Por sua vez, a flexibilidade para definir tarifas aeroportuárias também vem sendo paulatinamente concedida ao operador aeroportuário. A Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, passou a permitir que o administrador aeroportuário majorasse *em até 20% (vinte por cento) acima do teto fixado, de acordo com critérios objetivos e não discriminatórios, desde que o valor médio tarifário arrecadado (...) não ultrapasse o valor máximo estabelecido pela ANAC*. Anos depois, a Resolução nº 350, de 19 de dezembro de 2014, ampliou o percentual de majoração das tarifas para até 100%, segundo os mesmos critérios.

Finalmente, a Resolução nº 392, de 6 de setembro de 2016, alterou o regime tarifário aplicável aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal ou explorados pelo Comando da Aeronáutica. Em seu art. 1º, §1º, determinou que os valores das tarifas serão estabelecidos pelos delegatários dos aeródromos, que deverão seguir diretrizes específicas de publicidade, critérios objetivos e não discriminatórios. Um importante argumento apresentado na Justificativa para a Minuta de Resolução colocada em Audiência Pública nº 5/2016 foi que:

“(Os delegatários) estão em posição privilegiada em relação à União na tarefa de estabelecer um equilíbrio entre a recomposição de custos e o interesse público local envolvido. Em primeiro lugar, conhecem de perto a realidade dos aeroportos sob sua responsabilidade, bem como o perfil do público usuário. Além disso, como órgãos públicos, tem o dever de zelar pelo interesse público. Portanto, é pouco verossímil que os aeroportos locais venham a exercer eventual poder de mercado.”

² Por exemplo, ver http://www4.infraero.gov.br/media/551668/tabela_precos_especificos.pdf.

Ressalta-se ainda que o estudo da experiência internacional na área de regulação econômica tem sido fundamental para a construção do conhecimento necessário para a elaboração de um arcabouço regulatório moderno e alinhado às melhores práticas regulatórias. Uma observação digna de nota é o fato de que, entre os países com aviação civil desenvolvida, não se verifica regulação centralizada como regra.

O Reino Unido, por exemplo, revogou a regulação econômica de aeroportos públicos e privados com tráfego inferior a 5 milhões de passageiros/ano ou em relação aos quais não constatou-se haver relevante poder de mercado, conforme metodologia própria do regulador. Já os aeroportos da Austrália, em sua maioria privados, são regulados “por ameaça”, uma vez que o regulador não determina as tarifas, mas apenas sugere boas práticas para a determinação de preços e prevê a possibilidade do reestabelecimento da regulação em caso de notório abuso do poder de mercado. Nos Estados Unidos, de modo geral, os aeroportos pertencem a governos locais (estados ou municípios) e são operados pela administração direta, por organizações públicas independentes ou por organizações privadas. Esses aeroportos também são livres para definir as próprias tarifas, observando recomendações do regulador e por meio de consulta e negociação com usuários.

O objetivo de permitir o gerenciamento tarifário, como será visto na próxima seção, é o de reduzir ineficiências consequentes da rigidez de tarifas que podem promover subinvestimento, congestionamento, restringir a demanda, inviabilizar soluções ótimas de mercado, entre outros resultados indesejáveis. A regulação deve intervir apenas quando necessário e com o objetivo de corrigir falhas de mercado, caso contrário será responsável por criar distorções e gerar custos regulatórios sem benefícios em contrapartida.

3. Da Análise

Ante o exposto anteriormente, resta clara a necessidade de se alterar o modelo regulatório vigente. Ainda assim, esta seção discutirá as vantagens e desvantagens do modelo de regulação por preços-teto atualmente em vigor, bem como dos modelos alternativos, e apresentará, por fim, uma proposta técnica e alternativas adequadas para a regulação das tarifas aplicáveis à Infraero.

3.1. Modelos de Regulação

3.1.1. Modelos de Regulação: Preço-Teto

A regulação por preços-teto parte da suposição de que o regulador é o ente competente para fixar os valores máximos das tarifas de todas as atividades aeroportuárias, em todos os horários, para todos os grupos de usuários. A hipótese talvez fosse adequada em um contexto em que as atividades do governo regulador e administrador aeroportuário se misturassem, mas certamente não serve para explicar o regime atual de regulação da ANAC às atividades da Infraero.

Tal modelo gera ineficiências estruturais, como por exemplo a falta de incentivos para investimento em infraestrutura de pátio para aeronaves e em aprimoramentos do sistema de gestão que permita o melhor uso da infraestrutura. As tarifas de permanência estipuladas pelo regulador não remuneram o custo de oportunidade do uso da área, acarretando sobreuso da infraestrutura e congestionamento em hora-pico em determinados aeroportos. Sendo assim, o único instrumento disponível ao administrador é a limitação do tempo de permanência da

aeronave, não havendo espaço para que a negociação entre as partes alcance resultados mais eficientes.

Uma das causas de congestionamento em aeroportos é a rigidez de preços imposta pelo regulador que impede que o sistema de preços reflita adequadamente os custos e os benefícios gerados pela atividade aeroportuária. Mesmo nos casos em que é possível a expansão da infraestrutura, aeroportos ficam saturados quando não precificam adequadamente o uso de seu sistema de pistas e pátio de acordo com o custo de oportunidade, causando atrasos e barreiras ao acesso à infraestrutura. Consequentemente, o problema de coordenação de *slots* em aeroportos é tão maior quanto pior for o modelo de regulação tarifária, e o tempo de espera dos usuários poderia ser drasticamente reduzido em um modelo que permitisse livre diferenciação da tarifa em hora-pico.

O mercado de aviação civil é altamente dinâmico e modelos de negócios podem surgir e desaparecer rapidamente, muito antes da regulação ser capaz de se adaptar ao novo contexto. A precificação por teto tarifário desestimula o surgimento de soluções de mercado livremente pactuadas entre companhias aéreas e administrador aeroportuário, uma vez que o teto não pode ser majorado nem mesmo a interesse da companhia aérea. Geralmente, quando a solução não pode ser implementada, prejudicam-se tanto os agentes diretamente interessados na negociação quanto os usuários, que perdem opção de diversificação do produto ofertado.

Por fim, há problemas específicos da aplicação do modelo na regulação da Infraero. Atualmente, a portaria que estabelece os tetos tarifários da estatal apresenta 304 diferentes tarifas apenas para atividades de embarque, conexão, pouso e permanência. De acordo com o modelo, a quantidade de tarifas poderia ser reduzida para 4, sendo uma para cada atividade, conforme estabelecido pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973. Ou seja, mesmo que mantido o modelo de regulação, há espaço para a eliminação de até 300 tarifas.

Por outro lado, o modelo atual de preços-teto apresenta a vantagem de ter baixo custo regulatório. Como as tarifas máximas são publicadas pelo regulador, é possível realizar a fiscalização de abuso de preço (no caso preços acima do teto permitido) por meio de denúncias dos usuários. É importante notar que, para que o custo regulatório seja baixo, não é possível permitir o gerenciamento tarifário que atualmente existe no modelo.

Isto é, o regulador deve identificar o *trade-off* entre custo regulatório e ineficiência. É possível afirmar que a ineficiência do modelo aumenta na medida em que o tráfego do aeroporto é maior. Ou seja, mantidas as demais hipóteses constantes, é menos oneroso socialmente implementar tal modelo em aeroportos pouco movimentados.

3.1.2. Modelos de Regulação: Receita-Teto por Passageiro

O modelo de receita-teto por passageiro tem como objetivo limitar a receita do administrador aeroportuário advinda de tarifas ao mesmo tempo que atribui ao próprio regulado a determinação e gerenciamento das tarifas aeroportuárias, conforme critérios objetivos e não discriminatórios. O incentivo gerado pelo modelo é o de maximizar o número de passageiros processados, uma vez que a receita tarifária por passageiro está limitada pelo teto estabelecido pelo regulador e só com a expansão do tráfego é possível expandir a receita total.

Resolve-se, portanto, grande parte do problema de assimetria de informação, já que a tarifa pode ser estabelecida de maneira mais eficiente pelo agente que mais possui informações sobre a atividade daquele aeroporto. O incentivo do regulado e regulador em aumentar o tráfego aéreo fica alinhado. O ganho de eficiência comparativamente com o modelo de preço-teto é claro.

O custo regulatório, no entanto, é maior neste modelo do que no de preço-teto. Isso decorre do fato de que o usuário não tem informações suficientes para identificar se as tarifas são estabelecidas por meio de critérios objetivos e não discriminatórios, reduzindo a eficácia da fiscalização por denúncia. Além disso, é necessário aferir se a receita-teto foi respeitada e, para tanto, a contabilidade das receitas tarifárias precisa ser auditada, as informações de tráfego precisam ser confiáveis e o regulador precisa tomar as medidas necessárias para punir eventuais excessos.

Porém, é possível notar que o custo regulatório do modelo de receita-teto é substancialmente menor que o do modelo atual de preço-teto com gerenciamento tarifário. Ora, no modelo de preço-teto com gerenciamento tarifário o regulador deve calcular, a cada período, o valor médio de todas as tarifas em que é permitido o gerenciamento, e para isso não apenas o tráfego e a receita tarifária precisam ser corretamente informados, mas também todos os parâmetros utilizados para se obter o valor teto de cada tarifa. Isto é, é necessário aferir dados de passageiros em conexão, peso máximo de decolagem das aeronaves em voo doméstico ou internacional que pousaram no aeroporto, tempo (em horas) e peso máximo de decolagem das aeronaves que permaneceram em pátio de manobra ou em pátio de área de estadia, em voo doméstico ou internacional etc. Desta forma, comparativamente ao modelo atual de gerenciamento tarifário de preços-teto, o modelo de receita-teto é substancialmente mais simples. É possível argumentar que é também mais eficiente.

Por exemplo, analisando o caso de uma aeronave estacionada em área de estadia, no modelo de preço-teto com gerenciamento tarifário o administrador aeroportuário obtém receita tarifária proporcional ao tempo que a aeronave permanece estacionada. A receita obtida nessa atividade não afeta as demais receitas tarifárias obtidas naquele aeroporto. No modelo de receita-teto, a receita tarifária também é proporcional ao tempo que a aeronave permanece estacionada, entretanto, o total de receita tarifária que pode ser obtida pelo administrador no período só aumenta com o processamento de passageiros adicionais no aeroporto. A consequência disso é que está posto o incentivo ao administrador a gerenciar o pátio com o objetivo de maximizar o processamento de passageiros, e não mais visando apenas a maximização da receita tarifária, ainda que esta seja advinda de tarifas aplicadas a aeronaves estacionadas por tempo excessivo.

É também mais eficiente por permitir gerenciamento superior a 100% do teto, visto que não há um teto estabelecido pelo regulador para cada tarifa. Essa flexibilização incentiva um gerenciamento ainda mais atento com o objetivo de atrair demanda.

Novamente, deve o regulador identificar o *trade-off* entre custo regulatório e ineficiência. No entanto, o custo da regulação pode ser reduzido substancialmente à medida que haja mais transparência das informações de gerenciamento, receita e tráfego.

3.1.3. Modelos de Regulação: Tarifas Monitoradas

Ambos modelos descritos anteriormente limitam a receita tarifária do administrador por considerar a inexistência de concorrência suficiente para que as tarifas sejam livremente estabelecidas. Segundo essa hipótese, as tarifas seriam estabelecidas acima do preço socialmente ótimo, restringindo a demanda e concedendo lucro econômico positivo ao administrador.

A hipótese é frágil quando se trata de aeroportos deficitários ou com pouca relevância relativa para a malha aérea. A possibilidade de abuso de poder de mercado fica difícil de ser justificada e normalmente o que é observado é alto poder de negociação por parte dos usuários da infraestrutura, principalmente companhias aéreas. Como visto na segunda seção deste

documento, a experiência dos países com aviação civil desenvolvida corrobora a afirmação de que o exercício de poder de mercado é pouco provável em aeroportos pequenos.

Atualmente, a maioria dos aeroportos da Infraero movimentam menos de 500 mil passageiros ao ano e tem baixo potencial de se tornarem lucrativos. Adicionalmente, o risco de abuso de poder de mercado é menor quando a empresa exploradora de infraestrutura é estatal tendo em vista que a estrutura de incentivos destas empresas tende a ser menos voltada à busca por lucro e mais alinhada ao interesse público.

Note ainda que possíveis casos de abuso de poder econômico em aeroportos de baixo tráfego afetariam relativamente apenas um pequeno número de usuários, e o custo de fiscalização oneraria a sociedade desproporcionalmente. Por esta razão, um modelo que não exija fiscalização continuada, mas que permita que o regulador aja em caso flagrante de abuso, funciona como uma “ameaça” ao regulado, que evitaria condutas inapropriadas para manter a flexibilidade de gerenciamento das próprias tarifas.

3.2. Proposta

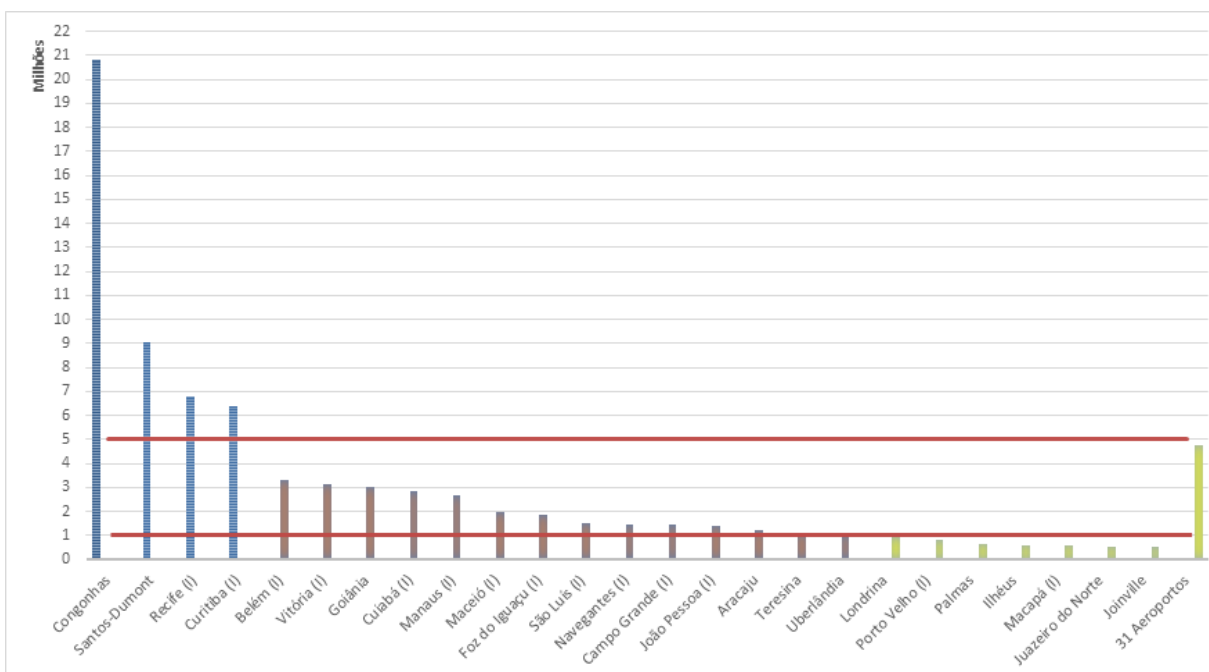
Diante do exposto e observando a rede de aeroportos da Infraero, propõe-se um regime tarifário misto, com modelo diferente para cada grupo de aeroportos. O objetivo é o de aumentar a eficiência alocativa do administrador ao mesmo tempo que simplifica-se a regulação e racionalizam-se os custos regulatórios. O escopo da proposta alcança apenas as tarifas de embarque, conexão, pouso e permanência, e, portanto, não altera a regulação das tarifas de armazenagem e capatazia, que continuarão, por ora, reguladas apenas por preço-teto³.

Para delimitar os grupos de aeroportos, foram traçadas duas linhas de corte de acordo com o critério de passageiros movimentados anualmente. A primeira linha, fixada em 5 milhões de movimentos de passageiros, define um grupo que atualmente conta com apenas 4 aeroportos, mas que é responsável por aproximadamente 50% dos movimentos de passageiros processados na rede da Infraero. A segunda linha, fixada em 1 milhão de passageiros movimentados, separa um grupo de 12 a 15 aeroportos potencialmente lucrativos. Por fim, o grupo mais numeroso de aeroportos (cerca de 38 aeroportos), ou seja, aqueles que processam menos que 1 milhão de passageiros, apresenta baixo tráfego e baixo potencial de geração de receitas.

O gráfico a seguir apresenta como seriam divididos os grupos usando os dados de tráfego de passageiros em 2016⁴, segundo critério definido:

³ O reajuste das tarifas de armazenagem e capatazia é previsto pela Resolução nº 350/2014. Cumpre ressaltar que esta Resolução continuará vigorando, porém será alterada pela minuta de Resolução ora proposta de forma a tratar exclusivamente das tarifas de armazenagem e capatazia.

⁴ Durante a elaboração da proposta, foi publicado o Decreto nº 9.180, de 24 de outubro de 2017, que incluiu nove aeroportos da Infraero ao rol dos aeroportos que serão concedidos ao setor privado na próxima rodada. Não obstante, a presente proposta não fica comprometida. Pelo contrário, a necessidade de uma abordagem regulatória mais eficiente torna-se ainda mais evidente. Além disso serve ainda para antecipar debates importantes que se aplicarão também à próxima rodada de concessões.



3.2.1. Aeroportos com mais de 5 milhões de movimentos de passageiros

Se considerarmos a relevância deste grupo de aeroportos no tráfego aéreo doméstico, o custo regulatório de um modelo de regulação que incentive a eficiência alocativa certamente se justifica. Descarta-se, portanto, o modelo de Preço-Teto para estes aeroportos.

A teoria econômica sustenta regulação de preços quando há falhas de mercado. No mercado de oferta de infraestrutura aeroportuária, é possível defender a hipótese de presença de poder de mercado devido a barreiras criadas pela legislação, regulação e mesmo pelas características do mercado. Desta forma, ainda que esta Agência ainda não tenha estabelecido metodologia de verificação de poder de mercado, é factível argumentar ser necessária a regulação de preço para os principais aeroportos do país, excluindo a opção pelos modelos de Tarifas Monitoradas até que se tenha evidência que há competição ou equilíbrio de poder de barganha suficientes para permitir preços livres⁵.

Porém, é importante diferenciar o tipo de infraestrutura aeroportuária que está sendo considerada para a aplicação do modelo regulatório, e o serviço prestado na mesma. Ao separar os aeroportos em movimentos de passageiros, fica claro que o principal serviço considerado para o modelo é o de transporte aéreo público regular. Essa modalidade de transporte, devido à legislação atual, só é oferecida em aeródromos públicos, excluindo aqueles cuja outorga é realizada por meio de autorização⁶. Além da restrição legal, a viabilidade desse tipo de serviço geralmente depende de uma escala mínima, sendo operado por aeronaves comerciais de maior porte, que requerem mais infraestrutura.

A situação é diferente quando analisamos serviços aéreos privados, serviços aéreos especializados e táxi-aéreo. Além de exigirem menos infraestrutura e menor escala, contam com uma rede de aeródromos mais extensa. Adicionalmente, o surgimento de novos aeródromos civis homologados ou autorizatários é um processo consideravelmente mais simples do que o de

⁵ Está em avaliação interna incluir proposta de metodologia de verificação de poder de mercado na Agenda Regulatória 2019-2020.

⁶ A exploração de aeródromos autorizatários é exclusiva ao processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo (ver [Decreto nº 7.871/2012](#)).

concessão de novos aeroportos. Dessa forma, não se vislumbra o mesmo risco da presença de poder de mercado por parte do operador aeroportuário, mitigando a necessidade de regulação tarifária para essas modalidades de serviço.

Feitas tais considerações, propõe-se a adoção do modelo de Receita-Teto para este grupo de aeroportos, exclusivamente nos serviços de transporte aéreo público de passageiros e cargas⁷. Como dito anteriormente, o objetivo deste modelo é o de melhor precificar a escassez de infraestrutura nesses aeroportos, visando ainda incentivar a expansão de infraestrutura e otimizar sua utilização. Os demais serviços aéreos terão tarifa livremente pactuada entre usuários e o operador aeroportuário, com exceção daqueles isentos por lei.

Adicionalmente, a regulação tarifária específica para o modelo seria simplificada de 76 valores de tarifas tetos para apenas 1 teto de receita por passageiro para cada aeroporto. O valor do teto da receita será calculado de forma a manter a receita atual por passageiro nestes aeroportos inalterada, garantindo que, na média, não haverá acréscimo no valor da tarifa.

A nomenclatura adotada na minuta de Resolução para o valor do teto da receita é a *Receita Regulada Média Máxima – RRMM*. A *RRMM* será estipulada previamente ao período de vigência da mesma e corrigida anualmente pela inflação, deduzido ou acrescido o fator X, quando houver. Posteriormente ao período de vigência daquela *RRMM*, será aferida a *Receita Regulada Média – RRM*, que se trata da razão entre *Receita Regulada – RR* e a quantidade de passageiros embarcados no período. A *RR* é toda receita proveniente das tarifas aplicáveis às aeronaves do Grupo I, excluindo operações exclusivamente cargueiras⁸. Por fim, será aferido se a *RRM* do período ficou igual ou abaixo do valor máximo estipulado, ou seja, se a *RRM* foi igual ou inferior à *RRMM*.

A metodologia prevê ainda *enforcement* para induzir o cumprimento do teto. A diferença entre a *RRMM* estipulada previamente e a *RRM* aferida após o final do período será chamada de *Fator de Ajuste*. Quando este fator for positivo, significa que o operador aeroportuário respeitou o teto e poderá recompor esta diferença, corrigida pela inflação, nos anos subsequentes. Caso contrário, este montante será deduzido da *Receita Regulada* máxima que poderá ser arrecadada no ano seguinte, atualizado por um índice de correção superior à inflação, que servirá como desincentivo ao descumprimento do teto. A aplicação do *Fator de Ajuste* não traz prejuízo a eventuais medidas administrativas cabíveis em caso de descumprimento da *RRMM*.

3.2.2. Aeroportos com menos de 5 milhões e mais de 1 milhão de movimentos de passageiros

De acordo com dados da *Airports Council International – ACI*⁹, 93% dos aeroportos deficitários no mundo processam menos de 1 milhão de passageiros. A linha de corte, portanto, delimita um grupo de aeroportos potencialmente lucrativos.

O modelo regulatório apropriado deve estimular a eficiência e simplificar a regulação, porém deve evitar o aumento do custo regulatório. Note que apesar de o grupo processar cerca

⁷ Mais especificamente, as tarifas reguladas serão aquelas aplicadas às aeronaves do Grupo I (com definição na Resolução nº 432, de 19 de junho de 2017).

⁸ As tarifas aplicáveis às aeronaves do Grupo I realizando operações exclusivamente cargueiras deverão ter tarifas estabelecidas em patamar idêntico ou inferior às tarifas aplicáveis às aeronaves realizando operação de transporte mista de carga e passageiros. No entanto, elas não compõem o cálculo da *Receita Regulada* por não guardar relação com a movimentação de passageiros.

⁹ ACI-World Bank Aviation Symposium - Conference report.

<http://pubdocs.worldbank.org/en/404471430925898412/Air-Transport-ACI-WBG-Conf-Report-29Apr2015.pdf>

de 35% do tráfego aéreo da rede, o que é relevante no agregado, cada aeroporto do grupo, em média, processa aproximadamente apenas 2%. A implementação do modelo de Receita-Teto por passageiro não atenderia o requisito de baixo custo regulatório (pelo menos na maior parte desses casos).

Por sua vez, o modelo de Tarifas Monitoradas está associado a um risco. Se por um lado a eficiência poderia ser criticamente aumentada, é possível que os aeroportos deste grupo possam exercer práticas anticoncorrenciais que potencialmente afetariam um grande número de usuários. No entanto, o risco é mitigado por se tratar de empresa pública.

Assim, adotando uma posição conservadora, propõe-se o modelo de Preço-Teto para este grupo de aeroportos. Contudo, a regulação deve ser compreendida como um ato contínuo de aperfeiçoamento. A simplificação e desregulamentação gradual do setor, realizada por etapas, visa reduzir o impacto de adaptação dos agentes envolvidos. A partir das premissas e mesmo considerando as ineficiências do modelo, sugere-se a implementação de preços-teto em um modelo tarifário muito mais simplificado que o atual.

Considerando o modelo atual, as simplificações promovidas estão relacionadas à classificação, diferenciação das tarifas por custo da atividade, tarifas de aviação geral e tarifas de permanência. Essas alterações serão discutidas adiante:

a) Classificação de aeroportos

A classificação dos aeroportos da Infraero em categorias para fins de cobrança de tarifas segue a regulamentação da Portaria nº 1.592/GM5, de 1984. Como apresentado na segunda seção, a desatualização do normativo é apenas parte do problema. A norma padece ainda de um problema de origem, tendo em vista que é pouco provável que critérios de pontuação sejam exitosos em estabelecer tetos tarifários adequados para remunerar os serviços e a infraestrutura de um conjunto absolutamente heterogêneo de aeroportos.

O modelo simplificado de Preço-Teto atribui à Infraero a definição dos critérios de classificação dos aeroportos sujeitos ao modelo. Desta forma, promove eficiência, evitando ainda custos regulatórios de reclassificação ao fixar apenas um teto tarifário por atividade regulada para todos os aeroportos com menos de 5 milhões e mais de 1 milhão de movimentos de passageiros.

Portanto, com base nesse critério a proposta revoga a Portaria nº 1.592/GM5/1984, não havendo mais definição de categorias de aeroportos para fins tarifários pelo regulador.

b) Diferenciação tarifária: por custo X por natureza

As tarifas aeroportuárias atualmente são diferenciadas de acordo com a natureza do voo, ou seja, o destino do passageiro ou da aeronave impacta no valor da tarifa cobrada. No entanto, atividades de pouso, permanência ou mesmo conexão tem custos similares ou idênticos independentemente da natureza da atividade.

A OACI recomenda¹⁰ que a capacidade de pagar do usuário seja considerada apenas após que todos os custos tenham sido avaliados e distribuídos de acordo com critérios objetivos. Desaconselha, portanto, que determinadas atividades e usuários subsidiem outros, contrariando a prática atual.

A racionalidade de tarifas internacionais elevadas subsidiando a atividade doméstica se torna ainda menos interessante no cenário atual da Infraero, cujo tráfego internacional

¹⁰ DOC 9082 – ICAO'S POLICIES ON CHARGES FOR AIRPORTS AND AIR NAVIGATION SERVICES.

representa apenas 1% do tráfego total de aeronaves e de passageiros. Propõe-se, então, diferenciação das tarifas apenas pelo Peso Máximo de Decolagem, variável que apresenta forte correlação com o custo operacional.

O resultado obtido pela simplificação é que as tarifas de pouso domésticas e internacionais passariam a ser iguais, o mesmo ocorrendo com as tarifas de permanência domésticas e internacionais.¹¹ Restariam diferentes as tarifas de embarque internacional e doméstico, uma vez que o custo de processamento destes passageiros é significativamente distinto.

É importante ressaltar que, como o objetivo da proposta é o de simplificar o modelo de regulação ao mesmo tempo que promove eficiência, mas não o de afetar intencionalmente as receitas da empresa pública, será estabelecido novo patamar das tarifas (sem diferenciação por natureza) com o intuito de manter as receitas da rede inalterada.

c) Liberdade tarifária para Grupo II – Aviação Geral

As atividades de embarque, pouso e permanência da aviação geral são remuneradas pelas tarifas aplicáveis ao Grupo II¹². Estas tarifas, no entanto, não levam em consideração o custo de oportunidade do uso da pista e pátio para sua precificação. Como consequência do modelo, os aeroportos não têm bons incentivos para investimentos em infraestrutura de pátio para aeronaves e em aprimoramentos do sistema de gestão que permita o melhor uso da infraestrutura, gerando congestionamento e atrasos nos aeroportos mais movimentados.

Em situação de liberdade tarifária, a tarifa remuneraria o custo de oportunidade, de forma que a tarifa de pouso da aviação geral na hora-pico seria provavelmente mais alta que aquele que consideraria apenas o desgaste da pista causado pelas aeronaves. O resultado da precificação eficiente seria uma redução do uso de pista na hora-pico e um uso mais equilibrado da infraestrutura ao longo do dia (ou mesmo do ano, para atividades sazonais).

A liberdade tarifária para o Grupo II permitirá que a Infraero gerencie melhor o uso dos sistemas de pista e pátio de sua rede. A atividade de aviação geral, afetada pela alteração, depende menos de grandes aeroportos para continuar sua operação, se comparado com a aviação regular. A expectativa é que os aeroportos menos congestionados ou mesmo novos aeroportos atraiam a demanda e se especializem em atender aviação geral. Além disso, os aeroportos mais congestionados provavelmente continuarão a receber tráfego de aviação geral em horários em que há capacidade ociosa e passarão a gerenciar sua capacidade de pátio de forma mais eficiente.

Vale destacar que existe, inclusive, uma modalidade de exploração de infraestrutura específica para esse segmento. O Decreto 7.871, de 21 de dezembro de 2012, dispõe sobre as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização. Em seu artigo 2º, abaixo transcrito, o decreto especifica que essa infraestrutura é destinada exclusivamente à aviação geral. A matéria foi regulamentada na ANAC por meio da Resolução nº 330, de 1º de julho de 2014¹³. O processo de emissão de autorização para exploração de aeródromos civis públicos é significativamente mais simples do que outras modalidades, como concessão.

Art. 2o É passível de delegação por meio de autorização a exploração de aeródromos civis públicos destinados exclusivamente ao processamento de

¹¹ As tarifas de conexão domésticas e internacionais foram criadas com o mesmo valor e assim permanecem.

¹² O Grupo II está definido na Resolução nº 432, de 19 de junho de 2017.

¹³ https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2014/resolucao-no-330-de-01-07-2014/@@display-file/arquivo_norma/RA2014-0330.pdf

operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo, conforme definições constantes da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

d) Tarifa única de permanência

As áreas de permanência são subdivididas pelos administradores aeroportuários entre áreas de permanência em pátio de manobras e áreas de estadia, conforme o art. 13 da Resolução nº 432, de 19 de junho de 2017.

Atualmente, as tarifas são definidas de acordo com o entendimento do regulador sobre os diferentes custos entre as áreas de pátio. Por esta razão, a Tarifa de Permanência em Área de Estadia foi precificada em aproximadamente apenas 1/5 da Tarifa de Permanência em Pátio de Manobra. Entende-se, entretanto, que o uso eficiente da infraestrutura apenas será obtido por meio da correta tarifação, e, novamente, o regulador não é capaz de promover o gerenciamento tarifário por desconhecer o custo de oportunidade da infraestrutura.

Ocorre que, devido ao modelo regulatório, o gerenciamento não é permitido. O administrador aeroportuário tem apenas a possibilidade de promover descontos nas tarifas, mas é impossibilitado de elevá-las acima do teto. Note que se o teto fosse suficientemente alto, seria possível precificar a infraestrutura de modo a refletir corretamente o custo de oportunidade do pátio através da promoção de descontos sobre o teto.

Por esta razão, a proposta para lidar com a questão é a de igualar o teto das tarifas de Permanência em Pátio de Manobra e em Área de Estadia. Desta maneira, caberá ao administrador aeroportuário determinar as tarifas adequadas nas diferentes áreas do pátio, por meio de descontos sobre o teto.

e) Resumo do modelo tarifário de preços-teto

As simplificações sugeridas resultam em modelo com apenas 5 preços-teto estabelecidos pelo regulador, sendo eles: tarifa de embarque doméstico, de embarque internacional, de pouso, de permanência e de conexão.

Respeitados os tetos, caberá ao administrador aeroportuário determinar tarifas razoáveis e proporcionais à infraestrutura dos aeroportos regulados por este modelo, além de promover eventuais descontos na tarifa de permanência referente a áreas de estadia. Por fim, o administrador aeroportuário terá autonomia para definir as tarifas aplicáveis à aviação geral.

3.2.3. Aeroportos com menos de 1 milhão de movimentos de passageiros

Como visto anteriormente, os aeroportos deste grupo são potencialmente menos lucrativos do que os demais aeroportos da rede que processam pelo menos 1 milhão de passageiros. Adicionalmente, há menos empresas operando nestes aeroportos, o que reduz o poder de barganha do administrador aeroportuário. Por este motivo, vislumbra-se reduzido ou quase nulo poder de mercado por parte do administrador. Partindo desta premissa, o risco do estabelecimento de tarifas abusivas não encontra respaldo na teoria econômica, eliminando a necessidade de tarifas reguladas.

Assim, propõe-se a adoção do modelo de Tarifas Monitoradas para os aeroportos com menos de 1 milhão de movimentos de passageiros. Este grupo de aeroportos é o mais numeroso, constituído por quase 40 dos 56 aeroportos da rede, mas é o que processa o menor número de passageiros e aeronaves, em proporção inferior a 15% do total processado pela Infraero.

Novamente, é importante ressaltar que o risco de abuso de poder de mercado é menor quando a empresa exploradora de infraestrutura é estatal tendo em vista que a estrutura de incentivos destas empresas tende a ser menos voltada à busca por lucro e mais alinhada ao interesse público.

Ademais, a ANAC sempre terá como último recurso restabelecer novamente preços tetos para estes aeroportos, caso isso se mostre necessário em casos específicos. Entende-se que, assim, o administrador terá autonomia para otimizar o uso da infraestrutura e incentivar a expansão do tráfego aéreo no aeroporto.

3.3. Proposta apoiada

A minuta de Resolução apresenta seção que permite a flexibilização dos tetos tarifários estipulados pelo regulador quando há interesse tanto do operador aeroportuário quanto das principais companhias aéreas que operam naquele aeroporto.

O objetivo dessa regulação é o de permitir diferentes arranjos tarifários de acordo com as peculiaridades da infraestrutura em questão e do serviço a ser prestado quando há concordância expressa de parte relevante das empresas aéreas usuárias do aeroporto. O argumento central é que esse mecanismo abre a possibilidade de soluções de mercado mais eficientes e inovadoras do que soluções regulatórias¹⁴, uma vez que as tarifas seriam estabelecidas após negociações entre os agentes que possuem as melhores informações sobre as atividades daquele aeroporto (e interesses que tendem a se equilibrar).

Além disso, as empresas aéreas tipicamente representam bem os interesses dos passageiros uma vez que desejam uma boa oferta de infraestrutura para prestação de serviços aéreos aos menores custos possíveis, reduzindo os custos que comporão o preço final das passagens aéreas. Vale destacar ainda que o incentivo de todos (regulador, aeroportos, empresas aéreas e passageiros) em aumentar o tráfego aéreo estaria sempre alinhado.

Na prática, a proposta apoiada permitirá que por um determinado período de tempo sejam majorados um ou mais tetos tarifários ou estabelecido valor de receita média máxima superior ao determinado pela Agência se esta proposta for apoiada por duas ou mais companhias aéreas responsáveis por pelo menos 75% do tráfego de passageiros nos 12 meses anteriores naquele aeroporto. Caso isso ocorra, a proposta apoiada irá suplantar a regulação tarifária da Agência durante o período estipulado.

Como dito, é bastante provável que eventual proposta apoiada apresentada pelo operador aeroportuário represente uma solução de mercado mais eficiente que uma solução estabelecida pelo regulador. Não obstante, caberá à Agência rejeitar ou propor alterações à proposta apoiada caso esta não promova boas práticas em termos de investimento ou de qualidade de serviços ou existam indícios de que não esteja alinhada aos interesses dos usuários daquele aeroporto, em particular dos passageiros.

3.4. Alteração do modelo e regras de transição

Motivadamente, a ANAC poderá alterar o modelo de regulação tarifária a que está submetido um aeroporto, ou determinar a adoção ou remoção de tetos tarifários para uma ou mais tarifas. Isso pode ocorrer quando for constatado risco de condutas abusivas de poder de mercado, quando o operador descumprir os princípios de objetividade e não discriminação no

¹⁴ Littlechild, S., Regulation and the nature of competition, Journal of Air Transport Management (2017), disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2017.03.003>.

estabelecimento das tarifas, ou quando for interessante para o setor e usuários a remoção de tetos ou substituição do modelo por outro menos restritivo.

Quando um aeroporto aumentar ou reduzir a movimentação de passageiros em determinado ano, e essa variação na demanda acarretar a mudança de faixa do aeroporto, não haverá transição automática de modelo regulatório. Caberá à ANAC avaliar os mesmos critérios mencionados acima para que então decida sobre a necessidade de alteração do modelo de regulação tarifária daquele aeroporto.

3.5. Alternativas

A despeito da proposta apresentada acima, a ANAC convida os interessados a se manifestar ainda sobre as alternativas. A proposta principal pondera subjetivamente vantagens e desvantagens de cada modelo tarifário, usando como referência a prática regulatória, a literatura econômica e experiências regulatórias internacionais de sucesso. É possível, entretanto, chegar a diferentes conclusões dependendo do objetivo final do regulador. As alternativas a seguir foram consideradas como opções viáveis à proposta, conforme diferentes atribuições de risco e prioridades.

3.5.1. Tarifas Monitoradas para aeroportos com menos de 5 milhões de movimentos de passageiros

Neste regime tarifário misto, haveria apenas dois modelos: Receita-Teto para os aeroportos acima da linha de corte e Tarifas Monitoradas (com regulação por ameaça) para os demais aeroportos. Em termos práticos, a diferença entre a proposta principal é que 12 a 15 aeroportos adicionais estariam livres para estabelecer as próprias tarifas.

Esta alternativa promove maior eficiência para a rede de aeroportos e simplifica a regulação tarifária, que passaria a estabelecer apenas 4 tetos para toda a Infraero. No entanto, eventuais abusos econômicos afetariam uma quantidade maior de usuários, aumentando potencialmente os registros de denúncias. Tendo em vista a necessidade de monitoramento de um número maior de aeroportos, o custo regulatório tende a aumentar neste cenário.

Ainda considerando este regime, é possível diferenciar e priorizar o acompanhamento das tarifas e fiscalização de eventuais denúncias nesses aeroportos, tornando a possibilidade de restabelecimento da regulação por Preço-Teto capaz de inibir eventual exercício de poder de mercado.

3.5.2. Preço-Teto para aeroportos com menos de 5 milhões de movimentos de passageiros

Novamente, esta alternativa é composta de apenas dois modelos, sendo eles Receita-Teto para os aeroportos acima da linha de corte e Preço-Teto para os demais. Essa opção atribui risco alto a abusos econômicos e prefere estabelecer as tarifas de quase todos os aeroportos da rede, reduzindo a eficiência econômica da Infraero.

A alternativa se aproxima muito do *status quo*, sendo a opção mais conservadora. Ainda assim, os ganhos de simplificação do modelo de Preço-Teto justificariam a mudança, além do óbvio benefício da regulação por Receita-Teto nos principais aeroportos da rede.

3.5.3. Receita-Teto para aeroportos acima de 3 milhões de movimentos de passageiros

Neste regime tarifário misto, haveria apenas dois modelos: Receita-Teto para os aeroportos acima da linha de corte alternativa de 3 milhões de passageiros e Tarifas Monitoradas

(com regulação por ameaça) para os demais aeroportos. Em termos práticos, a diferença entre a proposta principal é que de 7 a 9 (em vez de 4) aeroportos estariam submetidos a uma regulação mais eficiente, mas capaz de conter eventual exercício de poder de mercado (a um custo regulatório aceitável).

Esta alternativa promove maior eficiência para a rede de aeroportos e simplifica a regulação tarifária, que passaria a estabelecer apenas 7 a 9 tetos para toda a Infraero. No entanto, eventuais abusos econômicos afetariam uma quantidade maior de usuários, aumentando potencialmente os registros de denúncias. Tendo em vista a necessidade de monitoramento de um número maior de aeroportos, o custo regulatório tende a aumentar neste cenário (mas em nível inferior ao da alternativa apresentada em 3.5.1).

Ainda considerando este regime, é possível diferenciar e priorizar o acompanhamento das tarifas e fiscalização de eventuais denúncias nesses aeroportos, tornando a possibilidade de restabelecimento da regulação por Preço-Teto capaz de inibir eventual exercício de poder de mercado.

3.5.4. Linhas de Corte: 5 e 2 milhões de movimentos de passageiros

Exatamente como na proposta principal, esta alternativa conta com 3 modelos tarifários. A mudança na linha de corte, elevando de 1 para 2 milhões de passageiros movimentados, atribui menor risco a abusos econômicos e prioriza a eficiência no setor. Esta opção se aproxima muito da proposta de Tarifas Monitoradas para todos os aeroportos com menos de 5 milhões de passageiros, visto que apenas 6 ou 7 aeroportos estariam sujeitos à regulação por Preço-Teto.

4. Conclusão

Este documento apresentou proposta normativa que estabelece regime tarifário misto para a rede de aeroportos administrados pela Infraero, visando a simplificação da regulação ao mesmo tempo que promove a utilização e expansão da infraestrutura de forma racional e eficiente.

A proposta principal considera regime tarifário misto dividindo os aeroportos em 3 grupos de acordo com o porte e reduzindo o total de 304 tetos atualmente estabelecidos pelo regulador para apenas 9. Alternativamente, são apresentadas propostas atribuindo maior ou menor risco à probabilidade de abuso de poder de mercado e ao aumento do custo regulatório, ficando como opção para tomada de decisão regulatória.