



CONSULTA SOBRE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS

Recife | Maceió | João Pessoa | Aracaju | Juazeiro do Norte | Campina Grande
Vitória | Macaé | Cuiabá | Rondonópolis | Alta Floresta | Sinop | Barra do Garças

Resumo

A ANAC convida todos os interessados a apresentar contribuições sobre aspectos de regulação econômica relevantes para a nova rodada de concessão de aeroportos

Agência Nacional de Aviação Civil
Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos
Gerência de Regulação Econômica
gere@anac.gov.br

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. QUINTA RODADA DE CONCESSÕES	4
2.1. Bloco Nordeste.....	5
2.2. Bloco Vitória	6
2.3. Bloco Mato Grosso.....	7
3. DISCUSSÕES PROPOSTAS	9
3.1. Evolução da regulação econômica de aeroportos no Brasil	9
3.1.1. Flexibilização	9
3.1.2. Descentralização.....	11
3.2. Regulação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos.....	13
4. CONVITE A CONTRIBUIÇÕES	15

QUINTA RODADA DE CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL

CONSULTA SOBRE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS

Brasília, dezembro de 2017

1. INTRODUÇÃO

O programa de concessões de infraestrutura aeroportuária federal no Brasil começou 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. Este ano foram concedidos mais quatro aeroportos, em Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis.

As concessões de aeroportos tiveram como principal motivador a necessidade de ampliação e aperfeiçoamento da infraestrutura aeroportuária brasileira, que não se mostrava capaz de atender adequadamente aos usuários diante do forte crescimento da demanda por transporte aéreo verificado no Brasil na década anterior. A despeito da queda de movimento ocorrida no último ano em função da crise econômica atravessada 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 abaixo¹.



A experiência dos anos iniciais de vigência das concessões das primeiras rodadas, embora curta, foi elucidativa, motivando algumas alterações no modelo de regulação econômica dos contratos de concessão dos aeroportos de Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis. Destas, destacam-se a flexibilização dos tetos tarifários, de forma a permitir a possibilidade de gerenciamento tarifário com o objetivo de proporcionar uma precificação mais eficiente da infraestrutura, e a introdução de consultas às partes interessadas em relação a diversos objetos da

¹ Fonte: www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/base-de-dados-estatisticos-do-transporte-aereo

gestão econômica e operacional do aeroporto, com o objetivo de envolver mais os usuários nas decisões e, com isso, possivelmente reduzir a necessidade de intervenções regulatórias.

O governo brasileiro anunciou a intenção de realizar nova rodada de concessões, envolvendo treze aeroportos. Diante disso, abre-se nova oportunidade de reflexão sobre o modelo de regulação econômica aplicável a aeroportos concedidos, em particular sobre a continuidade na direção de mais flexibilidade e engajamento entre operador aeroportuário e usuários.

Além da avaliação de possíveis evoluções regulatórias, as concessões previstas ensejam discussões específicas em função dos perfis dos aeroportos. Ao contrário das primeiras rodadas de concessões, focadas exclusivamente em aeroportos de grande e médio porte, a próxima rodada deve incluir aeroportos de pequeno porte. Ainda, em função do número elevado de aeroportos que se pretende licitar e do pequeno porte de alguns deles, é provável que a concessão dos aeroportos ocorra em blocos, formados presumivelmente por aeroportos de diferentes portes agrupados por região.

Neste sentido, o objetivo desta consulta prévia é colher contribuições fundamentadas sobre possíveis evoluções da abordagem regulatória de concessões aeroportuárias no Brasil e sobre o tratamento mais adequado para as questões específicas desta nova rodada, preferencialmente baseadas em análises do desenvolvimento das concessões vigentes, de experiências internacionais de concessão de aeroportos ou de experiências relevantes de outros setores.

A seção 2 deste documento fará uma breve apresentação dos treze aeroportos que serão concedidos e dos respectivos blocos, apresentando informações sobre volume, perfil e crescimento de tráfego, além de um levantamento resumido de algumas características relevantes de cada região. A seção 3 discorrerá sobre alguns dos objetivos regulatórios e desafios identificados para a próxima rodada de concessões e indicará algumas abordagens regulatórias que vem sendo consideradas como possibilidades para endereçar estas questões. Por fim, a seção 4 convidará todos os interessados a apresentar contribuições fundamentadas sobre aspectos de regulação econômica relevantes para a próxima rodada de concessões, deixando claro que o escopo das contribuições não deve necessariamente se limitar aos tópicos expostos na seção 3.

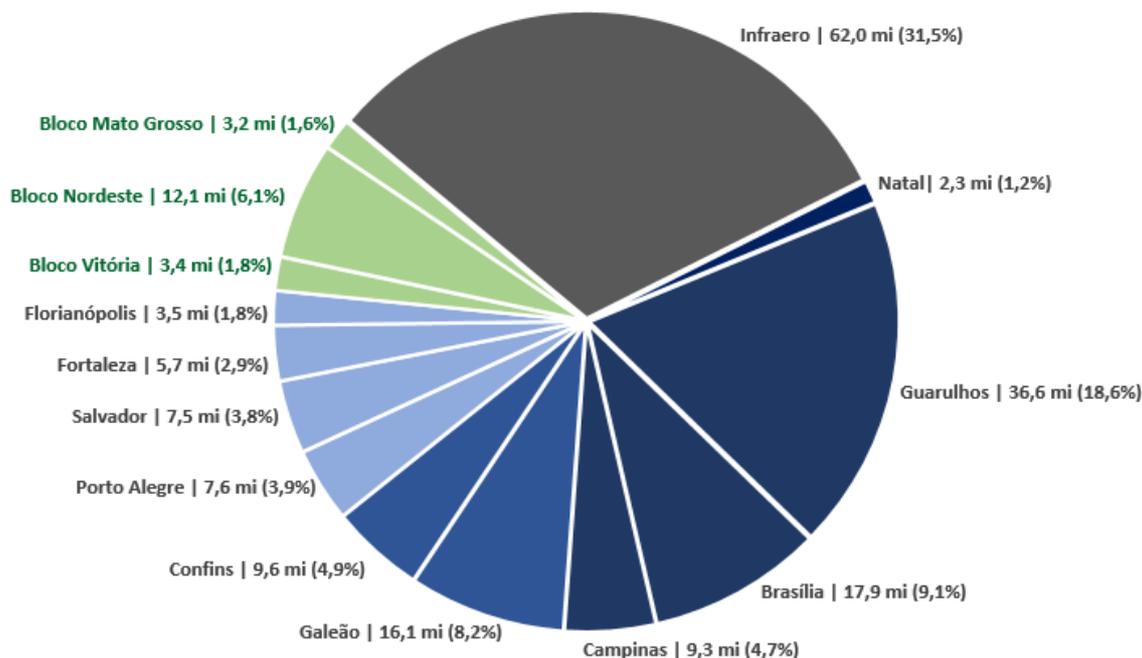
2. QUINTA RODADA DE CONCESSÕES²

Em outubro de 2017 foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização 13 aeroportos que serão concedidos em três blocos regionais com a seguinte configuração:

- **Bloco Nordeste:** formado pelos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE;
- **Bloco Vitória:** formado pelos aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ; e
- **Bloco Mato Grosso:** formado pelos aeroportos de Cuiabá/MT, Sinop/MT, Barra do Garças/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT.

Conforme ilustrado no gráfico abaixo, os três blocos de aeroportos somados movimentaram quase 19 milhões de passageiros em 2016, o que representa uma participação conjunta próxima de 10% do mercado brasileiro de transporte aéreo. O Bloco Nordeste é o maior deles, com movimento de 12,1 milhões de passageiros e participação de mercado de 6,1%, seguido do Bloco Vitória, que processa 3,4 milhões de passageiros e representa 1,8% do mercado, e do Bloco Mato Grosso, com tráfego de 3,2 milhões de passageiros e 1,6% de participação de mercado.

Tráfego de passageiros e participação de mercado em 2016



² Fontes:

www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/base-de-dados-estatisticos-do-transporte-aereo (informações de tráfego dos aeroportos de Sinop, Barra do Garças, Rondonópolis, Alta Floresta e agregadas do Brasil).

www.infraero.gov.br/index.php/estatisticas/estatisticas.html (informações de tráfego dos demais aeroportos).

A seguir serão apresentadas algumas informações básicas sobre os aeroportos de cada bloco³, além de algumas características das respectivas regiões, que podem servir como ponto de partida para a identificação das potencialidades de cada aeroporto.

2.1. Bloco Nordeste

O Bloco Nordeste é composto por seis aeroportos, sendo dois de pequeno porte em cidades médias do interior (Campina Grande e Juazeiro do Norte), três de médio porte em capitais situadas no litoral (Maceió, João Pessoa e Aracaju) e um de grande porte em Recife, uma das maiores regiões metropolitanas do país.

O Nordeste, devido ao seu amplo litoral e à relativa proximidade da Europa e dos Estados Unidos (principais origens dos turistas que visitam o Brasil), possui clara vocação turística. Os destinos turísticos servidos pelos aeroportos do bloco incluem cidades – especialmente Maceió e Recife – e também praias localizadas fora dos perímetros urbanos mas dentro da área de captação dos aeroportos em questão. Apesar disso, o transporte internacional nestes aeroportos ainda é pouco desenvolvido, limitando-se a Recife.

As tabelas abaixo apresentam as taxas de crescimento observadas nos últimos anos, além de informações sobre volume e perfil dos aeroportos. Nos quatro maiores aeroportos do bloco, embora tenha havido desaceleração ou reversão de crescimento no último ano em função da crise econômica, as taxas de crescimento anualizadas dos últimos dez anos variam entre 5% e 13%. Já nos dois aeroportos regionais, o forte crescimento foi mantido mesmo durante a crise econômica.

Volume de tráfego
movimento e participação de mercado em 2016

Aeroporto	Passageiros		Aeronaves		Carga e Correio	
Brasil	201.368.016		1.797.608		1.480.382	
Bloco Nordeste	12.113.577	6,0%	127.877	7,1%	49.166	3,3%
Recife	6.811.676	3,4%	69.108	3,8%	40.479	2,7%
Maceió	1.995.069	1,0%	19.748	1,1%	2.177	0,1%
João Pessoa	1.418.380	0,7%	13.855	0,8%	2.930	0,2%
Aracaju	1.225.591	0,6%	13.279	0,7%	1.986	0,1%
Juazeiro do Norte	534.712	0,3%	8.482	0,5%	1.172	0,1%
Campina Grande	128.149	0,1%	3.405	0,2%	422	0,0%

³ Informações mais detalhadas sobre os aeroportos podem ser encontradas na página de estudos e documentos sobre as novas concessões: www.transportes.gov.br/component/content/article.html?id=5543.

Perfil de tráfego

participação no total de passageiros transportados em 2016

Aeroporto	Doméstico	Internacional	Regular	Não Regular
Brasil	89,7%	10,3%	96,3%	3,7%
Bloco Nordeste	97,9%	2,1%	96,5%	3,5%
Recife	96,4%	3,6%	97,3%	2,7%
Maceió	99,9%	0,1%	92,0%	8,0%
João Pessoa	100,0%	0,0%	98,9%	1,1%
Aracaju	100,0%	0,0%	96,0%	4,0%
Juazeiro do Norte	100,0%	0,0%	99,2%	0,8%
Campina Grande	100,0%	0,0%	95,7%	4,3%

Crescimento de tráfego

crescimento anualizado de passageiros transportados

Aeroporto	2015-2016	2011-2016	2006-2016
Brasil	-11,9%	1,7%	7,4%
Bloco Nordeste	1,0%	2,7%	7,3%
Recife	1,7%	1,3%	5,6%
Maceió	0,6%	5,2%	8,6%
João Pessoa	-3,1%	4,4%	13,1%
Aracaju	-4,3%	2,3%	7,6%
Juazeiro do Norte	20,3%	9,3%	17,1%
Campina Grande	9,4%	4,1%	6,3%

2.2. Bloco Vitória

O Bloco Vitória destaca-se pela proximidade à Bacia de Campos, que consiste na maior reserva de petróleo brasileira, responsável por mais da metade da produção nacional. O aeroporto de Vitória, com movimento superior a 3 milhões de passageiros ao ano, é o principal do estado do Espírito Santo, segundo maior produtor de petróleo do país. Já o Aeroporto de Macaé fica localizado no norte do estado do Rio de Janeiro, principal produtor nacional de petróleo. Macaé é ainda o maior produtor brasileiro de gás natural e a principal base operacional de empresas petrolíferas para exploração *offshore*, o que explica a concentração de seu tráfego em operações não regulares.

Volume de tráfego

movimento e participação de mercado em 2016

Aeroporto	Passageiros		Aeronaves		Carga e Correio	
Brasil	201.368.016		1.797.608		1.480.382	
Bloco Vitória	3.439.043	1,7%	89.377	5,0%	22.840	1,5%
Vitória	3.120.166	1,5%	46.737	2,6%	22.501	1,5%
Macaé	318.877	0,2%	42.640	2,4%	339	0,0%

Perfil de tráfego

participação no total de passageiros transportados em 2016

Aeroporto	Doméstico	Internacional	Regular	Não Regular
Brasil	89,7%	10,3%	96,3%	3,7%
Bloco Vitória	100,0%	0,0%	86,3%	13,7%
Vitória	100,0%	0,0%	95,1%	4,9%
Macaé	100,0%	0,0%	0,01%	99,99%

Crescimento de tráfego

crescimento anualizado de passageiros transportados

Aeroporto	2015-2016	2011-2016	2006-2016
Brasil	-11,9%	1,7%	7,4%
Bloco Vitória	-14,6%	-1,1%	5,4%
Vitória	-12,9%	-0,4%	6,5%
Macaé	-28,1%	-6,9%	-1,4%

2.3. Bloco Mato Grosso

O Bloco Mato Grosso é liderado pelo Aeroporto de Cuiabá, com movimento de quase 3 milhões de passageiros ao ano, e conta ainda com quatro aeroportos de menor porte, atualmente geridos por municípios – Sinop, Rondonópolis, Alta Floresta e Barra do Garças. O estado do Mato Grosso é um polo de produção agropecuária e um dos principais exportadores do país. O movimento dos aeroportos do bloco, embora tenha sido bastante afetado no último ano em função da crise econômica, apresenta nos últimos dez anos taxas de crescimento bastantes expressivas, todas acima de 10% e algumas próximas de 30%.

Volume de tráfego

movimento e participação de mercado em 2016

Aeroporto	Passageiros		Aeronaves		Carga e Correio	
Brasil	201.368.016		1.797.608		1.480.382	
Bloco Mato Grosso	3.211.760	1,6%	57.135	3,2%	10.027	0,7%
Cuiabá	2.840.559	1,4%	51.292	2,9%	9.760	0,7%
Sinop	223.659	0,1%	3.396	0,2%	143	0,0%
Rondonópolis	73.607	0,0%	1.528	0,1%	62	0,0%
Alta Floresta	69.746	0,0%	839	0,0%	62	0,0%
Barra do Garças	4.189	0,0%	80	0,0%	N.D.	N.D.

Perfil de tráfego

participação no total de passageiros transportados em 2016

Aeroporto	Doméstico	Internacional	Regular	Não Regular
Brasil	89,7%	10,3%	96,3%	3,7%
Bloco Mato Grosso	100,0%	0,0%	97,5%	2,5%
Cuiabá	100,0%	0,0%	97,3%	2,7%
Sinop	100,0%	0,0%	99,3%	0,7%
Rondonópolis	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Alta Floresta	100,0%	0,0%	99,6%	0,4%
Barra do Garças	100,0%	0,0%	98,5%	1,5%

Crescimento de tráfego

crescimento anualizado de passageiros transportados

Aeroporto	2015-2016	2011-2016	2006-2016
Brasil	-11,9%	1,7%	7,4%
Bloco Mato Grosso	-14,2%	3,2%	12,7%
Cuiabá	-14,1%	2,2%	11,8%
Sinop	-17,3%	20,3%	28,4%
Rondonópolis	-25,4%	N.D.	N.D.
Alta Floresta	-5,9%	1,1%	21,1%
Barra do Garças	N.D.	N.D.	27,0%

3. DISCUSSÕES PROPOSTAS

Esta seção apresentará alguns temas sobre os quais há especial interesse em contribuições. A primeira subseção tratará da evolução recente do modelo de regulação de econômica de aeroportos e de possíveis avanços adicionais sob consideração. A segunda apresentará questões específicas desta última rodada e algumas possíveis abordagens. Ressalta-se que o objetivo desta seção é contextualizar as discussões para incentivar contribuições, e não definir uma lista exaustiva de temas do escopo da consulta.

3.1. Evolução da regulação econômica de aeroportos no Brasil

A análise do histórico recente da regulação econômica de aeroportos no Brasil permite a identificação de duas tendências: flexibilização e descentralização. A seguir será feito um breve relato desta evolução e das motivações por trás das mudanças regulatórias e serão apresentadas para discussão possíveis medidas de aprofundamento destas tendências e os *trade-offs* inerentes a estas opções.

3.1.1. Flexibilização

A principal motivação para a regulação dos preços cobrados por aeroportos é a prevenção ao exercício do poder de mercado que estes podem possuir em algumas de suas atividades. Por outro lado, devido à assimetria de informação entre regulador e regulado, os preços definidos pelo regulador podem não refletir adequadamente os custos (inclusive os custos de oportunidade) da infraestrutura e dos serviços, gerando ineficiências.

Caso o regulador considere que estas ineficiências podem impor um custo social maior do que o benefício da prevenção ao exercício de poder de mercado, sua decisão ótima pode ser não regular. Foi com base nesta percepção que a ANAC optou pelo fim da regulação *a priori* dos preços cobrados pela cessão de áreas aeroportuárias e passou a prever atuação regulatória apenas na resolução de conflitos, decisão aplicada à Infraero antes das primeiras concessões e mantida para os aeroportos privatizados.

Alternativamente, o regulador pode, como forma de tentar mitigar as distorções da regulação, realizar um esforço de obtenção de informações, de forma a estabelecer preços que reflitam adequadamente os custos. Contudo, o custo de obter essas informações é consideravelmente alto.

Esta modalidade chegou a ser adotada pela ANAC para os aeroportos da Infraero antes das concessões, porém optou-se por aplicar aos aeroportos concedidos um modelo simplificado de reajustes anuais dos tetos tarifários pela inflação⁴, em grande medida devido aos altos custos de obtenção de informações.

Posteriormente o modelo de recomposição de custos foi abandonado para a Infraero também, adotando-se modelo semelhante ao dos aeroportos concedidos, porém com possibilidade de

⁴ Além da correção inflacionária, aplica-se também um fator X, que busca compartilhar com os usuários as variações esperadas de produtividade do aeroporto. O cálculo deste fator também pode envolver a obtenção de informações sobre os custos dos aeroportos, porém de forma menos detalhada.

gerenciamento tarifário⁵ de forma a conferir maior flexibilidade. Embora não garanta que os preços irão refletir estritamente os custos, esta opção permite uma flutuação dos preços em função das circunstâncias de utilização da infraestrutura – mitigando eventuais distorções da regulação – ao mesmo tempo em que mantém um teto sobre os níveis gerais de preços incidentes sobre cada grupo de usuários. Paralelamente, embora imponha custo de fiscalização superior ao dos tetos tarifários rígidos, este ainda é muito inferior ao da regulação por recomposição de custos.

Os contratos da última rodada de concessões já incorporaram a possibilidade de gerenciamento tarifário e a nova rodada prevista abre espaço para discussão sobre objetos potenciais de aprofundamento da flexibilização da regulação tarifária.

O passo seguinte natural seria a evolução do modelo de tarifas teto com possibilidade de gerenciamento tarifário para um modelo de receita teto⁶. Dessa forma, além da flutuação de cada preço, permite-se também a flutuação dos preços relativos das diferentes atividades, mantendo-se o nível geral de preços incidente sobre o conjunto dos usuários.

Indo além, é possível discutir, para cada uma das atividades aeroportuárias remuneradas por tarifas (embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia), para cada grupo de usuários (aviação comercial e aviação geral), em cada aeroporto designado para a próxima rodada de concessões, se caberia flexibilização mais intensa. Eventual decisão nesse sentido deverá necessariamente ser apoiada em análise do custo-benefício da flexibilização, considerando as características de cada caso.

Os benefícios de uma capacidade de estabelecer tarifas mais eficientes serão maiores quanto maior for a importância das receitas tarifárias para um aeroporto. Também serão maiores em aeroportos com mais escassez de infraestrutura, onde o custo de ineficiência de uma regulação mais rígida é alto, na medida em que a impossibilidade de precificar adequadamente essa escassez impede a otimização da utilização da infraestrutura escassa. Além disso, serão naturalmente maiores quanto maior for o número de usuários beneficiários das eficiências que promove.

Os custos da flexibilização, por sua vez, dependerão da decisão entre conferir flexibilidade por meio da redução da regulação – no limite, concessão de liberdade tarifária – ou de uma sofisticação da regulação que aumente sua capacidade de abarcar as especificidades de cada caso. No primeiro caso, os custos residem no risco de abuso de posição dominante, ou seja, da probabilidade de que ocorra – determinada pela capacidade de exercício de poder de mercado – e do impacto resultante – função, entre outros, do número de usuários afetados. No segundo caso, residem nos custos de modelagem e fiscalização da regulação e nos riscos regulatórios associados.

⁵ As tarifas podem ser majoradas em até 100% acima do teto em função das circunstâncias de utilização da infraestrutura (horário de pico, por ex.), desde que sejam dados descontos em outras de forma a manter a tarifa média abaixo do teto.

⁶ Ao invés de um conjunto de tetos tarifários médios haveria um teto de receita média por passageiro. Nesse caso a majoração de uma tarifa em determinada circunstância poderia ser compensada não apenas por uma redução da própria tarifa em outra circunstância como também por uma redução de outra tarifa.

3.1.2.Descentralização

Conforme argumentado acima, a assimetria de informação entre regulador e regulado dificulta o estabelecimento de uma regulação de preços eficiente por um órgão regulador central, incapaz de avaliar com profundidade as especificidades da infraestrutura e da operação de todos os aeroportos sob sua jurisdição. Além da flexibilização da regulação, outra forma de tratar esse problema é a descentralização das decisões regulatórias, dando mais poder de decisão para os agentes que fazem parte ou estão mais próximos da operação do aeroporto ou, ao menos, aumentando sua capacidade de influência ao envolvê-los nas discussões.

Uma medida clara neste sentido foi tomada em relação aos aeródromos cuja responsabilidade fora delegada pelo governo central aos estados e municípios, em sua maioria aeródromos regionais de pequeno porte. A regulação tarifária era realizada de forma centralizada e padronizada para todos esses aeroportos, ignorando as significativas diferenças nos perfis de cada um, o que resultava em evidentes distorções. Decidiu-se então delegar ao poder público local a prerrogativa de estabelecer a regulação tarifária.

Este exemplo, embora ilustrativo das motivações da descentralização, não é replicável no caso em tela, vista estarmos tratando de concessões federais. Todavia, outra forma de descentralizar as decisões, que inclusive as aproximam ainda mais dos agentes mais bem informados, é potencializar a participação dos usuários nas discussões sobre os parâmetros objetos de regulação e a influência das negociações destes com as concessionárias sobre as decisões regulatórias. Esta é uma abordagem que vem ganhando importância no arcabouço regulatório de diversos setores e países⁷ e uma opção adotada recentemente pela ANAC em alguns casos.

A desregulação dos preços cobrados pela cessão de áreas aeroportuárias, acima mencionada, pode ser considerada um primeiro passo nesta direção, pois partiu da percepção de que os agentes locais, por possuírem mais conhecimento sobre as características das áreas, seriam capazes de definir preços mais adequados. A própria previsão de atuação da ANAC na resolução de conflitos foi explicitamente tratada como uma “ameaça de regulação” cujo objetivo principal era incentivar os agentes a buscarem uma precificação acordada, refletindo o entendimento de que uma solução negociada pelos agentes locais seria preferível para ambas as partes em relação a uma decisão centralizada do regulador.

A experiência inicial das primeiras concessões revelou, no entanto, uma quantidade de conflitos superior ao desejável, motivando a ANAC a estabelecer na última rodada um arcabouço que tornasse mais explícita a importância da negociação entre as partes. Os contratos formalizaram então que a concessionária consultasse as partes interessadas relevantes sobre a precificação, negociasse eventuais divergências e buscasse uma solução negociada e previram que apenas após cumpridas essas etapas a ANAC poderia ser chamada a atuar, deixando claro ainda que sua decisão consideraria o engajamento das partes para alcançar um acordo.

⁷ A este respeito, ver: Littlechild, S., Regulation and the nature of competition, Journal of Air Transport Management (2017), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2017.03.003>.

Foram ainda estabelecidas consultas a respeito dos critérios de gerenciamento tarifário e de diversos aspectos do planejamento de gestão da infraestrutura, incluindo qualidade de serviço, nível de serviço, configuração de terminais, entre outros. Pretende-se, com isso, incentivar uma discussão conjunta dos parâmetros de oferta dos serviços aeroportuários e da remuneração pela utilização desses serviços, possibilitando uma precificação mais aderente ao que está sendo ofertado.

Entretanto, o alcance deste mecanismo ainda é relativamente limitado. Embora se aplique a alguns dos principais aspectos da gestão econômica e operacional do aeroporto, ainda existem outros importantes parâmetros fora de seu escopo – as consultas promovem discussões sobre os parâmetros propostos pela concessionária, não se aplicando àqueles atualmente definidos pelo regulador, que também poderiam se beneficiar do debate entre as partes. Além disso, as consultas se prestam principalmente a dar mais transparência às decisões da concessionária e a incentivar a troca de informações entre as partes, mas, na maioria dos casos, não envolvem necessariamente um processo de negociação. Ainda, mesmo que no processo de consulta as partes negociem e cheguem a um consenso sobre a escolha mais adequada para determinado parâmetro da concessão, essa proposta pode não ser implementada caso não se enquadre dentro dos limites regulatórios estabelecidos.

Dessa forma, ainda há considerável espaço para aumentar a participação das partes diretamente envolvidas na operação aeroportuária nas discussões e decisões regulatórias. Uma possibilidade é permitir que a concessionária, mediante negociação e acordo com as demais partes afetadas, apresente propostas de alteração ou flexibilização de algum parâmetro definido diretamente pelo regulador. Poderia se pensar, por exemplo, em um aumento – possivelmente temporário – de tetos tarifários (ou tetos de receita tarifária) em função de uma necessidade de expansão ou reconfiguração da infraestrutura ou com base em algum compromisso assumido em acordos de nível de serviço, ou mesmo em uma definição dos preços com base na recomposição de custos, opção de difícil implementação direta pelo regulador devido à assimetria de informação.

De forma semelhante, ao invés de propostas de alteração, seria possível permitir propostas prévias para os casos de parâmetros que são definidos (ou redefinidos) pelo regulador ao longo da concessão, a exemplo de alguns daqueles estabelecidos no escopo da Revisão dos Parâmetros da Concessão (RPC), como o fator X, o fator Q e os respectivos indicadores de qualidade de serviço (IQS) e os parâmetros mínimos de dimensionamento da infraestrutura. Indo além, poderia ser avaliada inclusive a previsão da negociação entre as partes como parte integrante do processo decisório destes parâmetros, com a atuação da ANAC em segundo momento, aprovando a proposta, realizando ajustes, ou, caso as partes não tenham chegado a um acordo, definido os parâmetros diretamente – com a vantagem de ter acesso às discussões prévias das partes.

Uma escolha importante a ser tomada caso se opte por algum desses caminhos é se a concessionária poderá a qualquer momento negociar com as partes interessadas e apresentar uma proposta acordada, opção mais flexível que permite acomodar mais facilmente as mudanças no ambiente econômico, ou se haverá um momento definido para tais negociações (durante a RPC, por exemplo), opção que aumenta a previsibilidade e potencializa a coordenação das discussões sobre os diferentes aspectos da gestão aeroportuária.

Outro aspecto relevante diz respeito às partes que devem integrar as negociações. As consultas introduzidas nas últimas concessões previram as empresas aéreas ou seus representantes como

principais agentes a serem consultados pelas concessionárias, prevendo ainda em alguns casos a participação de outros usuários “intermediários” do aeroporto, como as empresas de serviços auxiliares. As dúvidas quanto à viabilidade de realização de consultas céleres e producentes com a participação de usuários “finais” (passageiros e transportadores de carga), associadas ao entendimento de que os interesses destes usuários junto ao operador aeroportuário estariam geralmente alinhados aos das empresas aéreas, levaram à decisão de não exigir a consulta direta a estes usuários, sendo a participação destes uma opção da concessionária. Contudo, discussões sobre formas de viabilizar a participação de consumidores em negociações de assuntos regulatórios vem sendo realizadas em outros países e contribuições sobre experiências bem sucedidas certamente serão de interesse.

3.2. Regulação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos

A regulação econômica aplicada aos aeroportos já concedidos, à exceção de evoluções ocorridas entre as rodadas de concessão como aquelas já relatadas, pode ser considerada razoavelmente homogênea. Entretanto, a grande diversidade dos aeroportos da nova rodada torna o estabelecimento de regimes regulatórios diferenciados em função das características dos aeroportos uma opção a ser considerada. Trata-se de aeroportos com tráfegos anuais de passageiros que variam de apenas 5 mil a até 7 milhões, e com perfis de tráfego particulares, como um caso de aeroporto dedicado quase exclusivamente a operações *offshore*.

Embora o grupo dos já concedidos também contenha aeroportos de diferentes portes (com movimentações anuais de passageiros que variam entre cerca de 3 milhões e mais de 30 milhões), a diversidade existente entre os aeroportos da nova rodada é mais significativa sob grande parte dos aspectos de interesse regulatório, como estruturas de custos e receitas, perfil de tráfego, nível e qualidade de serviços etc. Isso se deve principalmente à inclusão, nesta nova rodada, de aeroportos de pequeno porte, cuja realidade difere expressivamente em relação aos aeroportos de médio e grande porte.

Não obstante, a decisão de estabelecer regimes regulatórios diferenciados não é trivial, sendo necessária uma avaliação dos seus benefícios – inclusive ponderando o tamanho do grupo de beneficiários de uma regulação mais personalizada – e de seus custos. A princípio o estabelecimento de regimes regulatórios heterogêneos representa um custo adicional de complexidade tanto para o regulador quanto para os regulados – em um contexto de concessão em blocos esse segundo componente é ainda mais claro, na medida em que uma mesma concessionária pode ter que trabalhar com mais de um regime regulatório. Todavia, caso a diferenciação envolva modelos suficientemente mais simplificados, o saldo pode ser uma redução da complexidade.

Mesmo que se opte pela adoção de modelos regulatórios mais personalizados, é natural que os aeroportos mais semelhantes sejam agrupados e sigam um mesmo modelo. Assim, o primeiro passo seria definir quantos diferentes modelos utilizar e o parâmetro e cortes mais adequados para alocar cada aeroporto ao respectivo modelo – o porte do aeroporto em termos de movimento talvez seja o candidato natural, embora não necessariamente o melhor. Ainda seria necessário definir se o modelo aplicável a um aeroporto seria fixo durante toda o período da concessão ou se haveria uma transição entre modelos caso o aeroporto ultrapassasse o corte utilizado e qual seria a regra nesse caso (transição automática, solicitada pela concessionária, motivada pela ANAC

etc.). Em seguida deveriam ser decididos os aspectos regulatórios que seriam diferenciados entre os modelos e quais as abordagens mais adequadas para cada modelo, dado o perfil dos aeroportos a que este se aplicaria.

É sabido que a capacidade de geração de receitas em aeroportos de pequeno porte é geralmente mais limitada em relação aos de médio e grande porte, o que torna sua atratividade econômica um desafio. Sendo assim, a questão fundamental ao definir o modelo regulatório aplicável a esses aeroportos é garantir que os operadores tenham interesse em atender continuamente e adequadamente à demanda por transporte aéreo da região ou mesmo investir em potenciais ainda não explorados que estimulem o crescimento do aeroporto.

Nesse sentido, seria razoável avaliar a imposição de exigências regulatórias mais brandas em relação a investimentos e nível de serviço exigidos, de forma a reduzir custos. Em paralelo, seria desejável a flexibilização da regulação – ou até liberalização – dos preços, de forma a maximizar a atratividade da exploração dos serviços aeroportuários, especialmente daqueles que atualmente não são prestados nos aeroportos em questão – certamente o pior cenário para um serviço aeroportuário é sua inexistência. Por outro lado, se mesmo com a baixa intervenção regulatória o incentivo à exploração dos serviços ainda fosse baixo, as reduzidas exigências regulatórias poderiam facilitar escolhas do operador pouco favoráveis ao crescimento da demanda e à oferta adequada de infraestrutura. Diante disso, seriam necessários mecanismos que garantissem uma oferta adequada de infraestrutura e sua expansão em caso de crescimento da demanda.

A formulação de um modelo voltado aos aeroportos de pequeno porte não é, contudo, a única opção para enfrentar os desafios acima dispostos. Alguns também poderiam ser tratados por meio de uma coordenação das regras regulatórias aplicáveis aos aeroportos de pequeno e grande porte de um mesmo bloco. Poderia se pensar, por exemplo, em mecanismos de subsídio cruzado que ajudassem a viabilizar economicamente os aeroportos de pequeno porte ou ainda em regulações tarifárias que aumentassem a capacidade de geração de receita dos aeroportos mais rentáveis não apenas em função de seu próprio movimento mas do movimento de todo o bloco, de forma a incentivar a concessionária a buscar também o crescimento dos aeroportos menos rentáveis. Nesse caso, os modelos regulatórios seriam diferenciados não por alguma característica individual dos aeroportos, como porte, mas por bloco, sendo necessárias análises conjuntas dos perfis dos aeroportos de cada bloco e avaliações detalhadas dos incentivos gerados com uma abordagem regulatória para todo o bloco.

4. CONVITE A CONTRIBUIÇÕES

Tendo em vista o contexto introduzido na seção anterior (mas não limitando-se a ele) e aproveitando a experiência dos agentes envolvidos com as concessões de aeroportos vigentes ou com concessões em outros países e setores, **a ANAC convida os interessados em colaborar com a modelagem da regulação econômica que se aplicará às próximas concessões a apresentar contribuições fundamentadas sobre os seguintes temas:**

- **Evolução da regulação econômica de aeroportos no Brasil**
 - Necessidade de aprofundamento da **flexibilização da regulação econômica** e meios mais indicados para implementá-la nas próximas concessões;
 - Necessidade de aprofundamento da **descentralização das decisões regulatórias por meio do engajamento das partes** diretamente envolvidas e os meios mais indicados para implementá-la nas próximas concessões; e
 - Outras evoluções necessárias na regulação econômica de aeroportos no Brasil.
- **Regulação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos**
 - Soluções mais indicadas para os **desafios da regulação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos** levantados neste documento no contexto das próximas concessões; e
 - Outros desafios da regulação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos e as soluções mais indicadas.

Destaca-se que todas as contribuições serão analisadas e consideradas pela ANAC na formação de seu juízo de valor. No entanto, a **ANAC não necessariamente responderá às contribuições de forma individualizada** como é feito no processo tradicional de audiência pública, o qual seguirá seu rito normal como nas concessões anteriores. O objetivo dessa consulta é ampliar o processo de participação social.

As contribuições podem ser enviadas até o final de janeiro de 2018 para o endereço gere@anac.gov.br. Este documento encontra-se disponível no site da ANAC⁸.

⁸ <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consulta-sobre-regulacao-economica-de-concessoes-aeroportuarias>.