



ANAC

Agência Nacional de Aviação Civil - Brasil

Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Proposta de resolução que disciplina a utilização de áreas aeroportuárias consideradas essenciais, 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
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

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.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Da Fundamentação Jurídica

2. 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 infra-estrutura aeroportuária:

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

(...)

XXI - regular e fiscalizar a infra-estrutura 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;

XXV - estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

(...)

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

(...)

III - as atividades de administração e exploração de aeródromos exercidas pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO passarão a ser reguladas por atos da ANAC.

3. 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, entre elas as consideradas essenciais para as operações das empresas de transporte aéreo.
4. Nesse sentido, 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



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

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”.

Do Problema Econômico

5. A intervenção pública torna-se necessária quando existem falhas de mercado na provisão de determinados bens. Nesses casos, a ausência de regulação pode levar a resultados econômicos ineficientes ou indesejáveis do ponto de vista social.
6. Para prevenir tais situações, o regulador deve tomar atitudes que levem os agentes privados a agir de acordo com a busca pela eficiência nos mercados regulados.
7. No caso do setor aeroportuário, nota-se que os aeroportos apresentam reduzida competitividade entre si e que, em casos onde a demanda supera a oferta de infraestrutura, o poder do gestor aeroportuário sobre o preço é ainda mais acentuado, podendo provocar resultados indesejados na política de preços do transporte aéreo público.
8. Assim, um dos objetivos do regulador seria limitar esse poder de mercado do gestor aeroportuário. Tal limitação, porém, deve ser introduzida ao mesmo tempo em que se busca dar incentivos para que o administrador aeroportuário possa obter lucros em áreas de utilização exclusiva ou com capacidade ociosa.
9. O problema que se coloca, então, é como o regulador deve estabelecer regras ou incentivos que estimulem o agente aeroportuário a atuar de forma a maximizar a utilização da infra-estrutura aeroportuária com o menor preço.
10. Nesse sentido, e objetivando garantir o acesso das empresas de transporte aéreo aos serviços aeroportuários considerados essenciais, propõe-se a elaboração de regra transparente de alocação das áreas aeroportuárias que possibilite ao gestor aeroportuário a maximização de sua receita sujeita às seguintes restrições: **menor custo possível para a companhia área que opera naquele aeroporto e utilização mais eficiente da área aeroportuária disponível.**



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

11. O gestor aeroportuário está o tempo todo realizando a alocação de recursos escassos, uma vez que a quantidade de recursos (áreas essenciais às operações das empresas de transporte aéreo) é limitada pelos Planos Diretores de cada aeroporto, enquanto que sua demanda cresce a taxas superiores às do PIB, em média.
12. Como todos os bens escassos possuem valor de mercado e este aumenta proporcionalmente à sua escassez, um critério de divisão para as áreas aeroportuárias deverá levar em consideração o uso mais eficiente dessas, uma vez que existe um custo social ao deixar uma área escassa subaproveitada.
13. A preocupação do regulador, aqui, é a de criar uma estrutura de incentivos que permita uma utilização eficiente da infra-estrutura com preços praticados abaixo do ponto de maximização do monopólio, garantindo, por outro lado, ao gestor aeroportuário lucro suficiente para que este tenha incentivo em gerir e investir na atividade aeroporto.

DA PROPOSTA

14. O entendimento da ANAC é o de que o atual marco regulatório – Portaria nº. 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997 – precisa ser reformulado para melhor se adequar às restrições de infra-estrutura atuais, redefinindo-se os critérios de distribuição e de cobrança das áreas consideradas essenciais.
15. Para efeitos da resolução proposta, considerar-se-ão áreas essenciais aquelas tidas como obrigatoriamente necessárias para que ocorra o objetivo final de uma empresa de transporte aéreo – o transporte de passageiros, seja na operação de vôos domésticos ou na operação de vôos internacionais.

Das Áreas Consideradas Essenciais

16. Consideram-se áreas aeroportuárias essenciais aquelas destinadas a:

I - despacho de aeronaves, passageiros e respectivas bagagens, também conhecidas como áreas de *check-in*, que se configuram como um



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

- componente operacional de processamento – de passageiros e/ou bagagens, sendo uma das principais funções do terminal de passageiros;
- II - venda de passagens, reservas e informações;
- III - recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves;
- IV - carga e descarga de aeronaves;
- V - serviços de telecomunicações e meteorologia;
- VI - manutenção de aeronaves e serviços correlatos;
- VII - abrigo de aeronaves;
- VIII - serviços auxiliares de transporte aéreo; e
- IX - administração específica dos serviços mencionados acima.

Da Forma de Distribuição

17. O modelo proposto baseia-se na adoção de uma área de uso compartilhado entre as empresas – *pool*, a qual representaria um percentual mínimo de 10% de cada uma das áreas essenciais, para utilização por parte das empresas que assim desejarem. Nesse caso, o valor de utilização das áreas essenciais 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.
18. Além da área compartilhada, as empresas terão a possibilidade de optar pelo uso de áreas essenciais em regime de exclusividade, cujo preço deverá ser livremente pactuado entre a administração aeroportuária e as empresas.
19. No entanto, as empresas que utilizarem áreas de forma não-compartilhada poderão, a qualquer tempo, optar por sua utilização em regime de compartilhamento. Nesse caso, as áreas por elas utilizadas passarão a fazer parte do *pool*, garantindo à empresa aérea algum poder de determinação de preço frente ao gestor aeroportuário.
20. Por outro lado, nenhuma empresa pode receber, para seu uso exclusivo, um percentual de área essencial que ultrapasse sua participação no *capacity share*



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

daquele aeroporto. Isso significa dizer que deve ser oferecido para a empresa que possui o maior número de passageiros transportados naquele aeroporto a maior área de *check-in*.

21. No caso de áreas essenciais de despacho de aeronaves, passageiros, bagagens, venda de passagens, reservas e informações, calcular-se-á o *capacity share* pela quantidade de assentos ofertados pela empresa no aeroporto em relação ao total de assentos ofertados. Já para as áreas de recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves, carga e descarga de aeronaves, serviços de telecomunicações e meteorologia, manutenção de aeronaves e serviços correlatos, abrigo de aeronaves, serviços auxiliares de transporte aéreo e administração específica dos serviços mencionados, esse percentual será dado pela proporção de movimentos de aeronaves.
22. Cabe esclarecer que a regra de distribuição das áreas exclusivas seguindo a estrutura de *capacity share* do aeroporto aplica-se, apenas, aos aeroportos onde a demanda por cada área especificada supere sua oferta.

DA JUSTIFICATIVA

23. A proposta classifica as áreas aeroportuárias em: i) essenciais; ii) administrativas indispensáveis; e iii) comerciais.
24. Para as áreas essenciais, o modelo de distribuição proposto prevê a criação de uma área de uso compartilhado – *pool*, na qual todas as empresas poderiam ter acesso, se assim desejarem, e uma área fora do *pool*, cuja operação seria negociada entre a empresa de transporte aéreo e a administradora aeroportuária.
25. O *pool*, 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 considerada essencial para suas atividades. Seu dimensionamento dependerá do *capacity share* de cada empresa e do número de empresas que optarem pela utilização das áreas de uso compartilhado nos aeroportos.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

26. A administradora aeroportuária poderá estabelecer as regras de alocação da área de *pool* de modo a obter a maior utilização possível dos recursos de infraestrutura aeroportuária, resultando, assim, na alocação mais eficiente dos recursos escassos disponíveis no aeroporto.
27. Ainda sobre a área de uso compartilhado, cabe destacar que o preço cobrado pela administradora aeroportuária será dado pelos custos operacionais da área utilizada, 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.
28. A possibilidade de preços diferenciados por aeroportos tende a fazer com que as grandes empresas concentrem suas atividades em aeroportos que lhes apresentem os menores custos, construindo *hubs* de distribuição de passageiros de acordo com as negociações de preços que consigam obter. Espera-se, por exemplo, que empresas de baixo custo e tarifa passem a operar fora dos aeroportos congestionados.
29. A área fora do *pool* será disponibilizada por negociação com as empresas aéreas, mas estará limitada pelo *capacity share* correspondente e terá seu preço a cargo da autoridade aeroportuária local. A livre negociação abre espaço para que aeroportos pouco atrativos possam despontar como potenciais mercados para aquelas empresas que têm sua política associada a baixas tarifas.
30. Por outro lado, como as empresas terão sempre a opção de ingressar no *pool*, tem-se que o administrador aeroportuário deverá encontrar um preço de equilíbrio para essas áreas, sob o risco de perda de receita. Apesar de o gestor aeroportuário possuir grande poder de determinação de preço, a garantia de acesso ao *pool* a todas as empresas e o conseqüente controle de preço nessa área reduz significativamente o poder de determinação de preço do gestor aeroportuário.
31. A lógica desse dispositivo é limitar o poder de monopólio do gestor aeroportuário e, ao mesmo tempo, assegurar a este liberdade para negociação de preço caso a



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

preferência das empresas seja por um serviço diferenciado (operação em áreas exclusivas). Dado que o preço a ser cobrado pelas áreas exclusivas é fruto de negociação entre a administração aeroportuária e as empresas de transporte aéreo, é de se esperar que esse preço seja superior ao que a administradora aeroportuária deverá cobrar pelas áreas de uso compartilhado.

32. Como o gestor aeroportuário possui grande poder de determinação de preço, se nenhum mecanismo for colocado para coibir o poder de monopólio, ter-se-á margem para alocações ineficientes do ponto de vista concorrencial. Porém, à medida que as empresas aéreas podem escolher operar e, portanto, pagar o valor do *pool* – valor este dado pelo custo de manutenção –, elas deixam de ser simples tomadoras de preço no mercado e passam a ter poder para negociar os preços das áreas fora do *pool* com a administradora aeroportuária.
33. As empresas, por sua vez, tenderiam a preferir as áreas exclusivas por poderem oferecer um serviço diferenciado a seus clientes, com maior diferenciação de produto, entre outras possibilidades. Entretanto, para isso, terão que estar dispostas a pagar o preço exigido por essas áreas pela administradora aeroportuária. Nesse sentido, a possibilidade de poder utilizar áreas compartilhadas permite que o preço escolhido reflita o quanto as empresas de transporte aéreo valoram o nível de serviço ofertado aos seus clientes pelo uso de áreas não-compartilhadas, ao mesmo tempo em que permite à administradora aeroportuária cobrar, no limite, o preço de reserva das empresas.
34. Desse modo, deixa-se o mercado livre para encontrar a melhor distribuição das áreas essenciais à operação das empresas quanto ao seu preço de equilíbrio. De outro lado, ao mesmo tempo em que se individualiza a estrutura de preços dos aeroportos, limita-se o poder de monopólio destes e permite-se maior eficiência na utilização das áreas aeroportuárias.
35. Em relação às áreas classificadas como administrativas indispensáveis, a proposta de resolução prevê que o critério de alocação será definido pelo administrador aeroportuário e que o valor a ser pago pela utilização da área seguirá a mesma racionalidade estipulada para as áreas aeroportuárias essenciais.



Agência Nacional de Aviação Civil

Aeroporto Internacional de Brasília - Setor de Áreas de Concessionárias – Lote 5
2º andar - Brasília-DF - Cep.: 71.608-900

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

37. Por meio das diretrizes para a utilização das áreas aeroportuárias consideradas essenciais descritas acima pretende-se corrigir as falhas de mercado que surgem com monopólios naturais e escassez de bens.

38. Ao estabelecer uma estrutura de preços em que as empresas aéreas, antes tomadoras de preços, passam a ter capacidade de influenciar no preço de oferta estabelecido pelo administrador aeroportuário, espera-se atingir um ponto de equilíbrio onde o uso da área aeroportuária seja o mais eficiente e o preço do gestor aeroportuário o menor possível.

39. A estrutura proposta permitirá, diferentemente da norma vigente, uma segregação de preços por aeroporto, a qual proporcionará uma individualização mais eficiente e transparente de preços e custo de modo a se obter, mesmo que em termos marginais, algum tipo de competição em aeroportos situados dentro de uma mesma região. Individualiza-se o tratamento que será dado a cada aeroporto sem restringir sua atuação no processo de determinação de preços.

40. Adicionalmente, entende-se que os incentivos apresentados para esse mercado estimularão o gestor aeroportuário à maximização de sua receita sujeita às restrições de menor custo possível para a companhia área que opera naquele aeroporto e de utilização mais eficiente da área aeroportuária disponível.

41. Ante essas considerações, submete-se a presente proposta à discussão pública, por meio do procedimento de consulta pública, com vistas a conferir maior transparência e legitimidade ao processo decisório desta Agência.