



AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 11/2018

ANEXO – ASPECTOS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. 5ª RODADA DE CONCESSÕES.....	4
2.1. Bloco Nordeste.....	5
2.2. Bloco Sudeste.....	6
2.3. Bloco Centro-Oeste	7
3. CONSULTA PRÉVIA	9
3.1. Contribuições recebidas	9
3.1.1. Contribuição ACI.....	9
3.1.2. Contribuição LATAM.....	10
3.1.3. Contribuição nº 3.....	10
3.1.4. Contribuição Fraport	11
3.1.5. Contribuição IATA	12
4. REGULAÇÃO TARIFÁRIA.....	16
4.1. Benefícios de uma regulação mais flexível	16
4.2. Modelos Alternativos: Receita-Teto.....	18
4.3. Modelos Alternativos: Tarifas Monitoradas.....	20
5. ACORDOS ENTRE AEROPORTOS E USUÁRIOS	22
5.1. Aprofundamento do princípio de consulta aos usuários.....	22
5.1.1. Recomendações da ICAO	22
5.1.2. Experiência internacional.....	24
5.2. Proposta Apoiada	26
5.2.1. Aspectos conceituais	26
5.2.2. Aspectos contratuais	28
6. CONVITE A CONTRIBUIÇÕES	31

5ª RODADA DE CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL

AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 11/2018

ANEXO – ASPECTOS DE REGULAÇÃO ECONÔMICA

Brasília, maio de 2018

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. Em 2017 foram concedidos os aeroportos de 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 ano de 2016 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 8,51% 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 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 inclui aeroportos de pequeno porte. Ainda, em função do número elevado de aeroportos que serão licitados e do pequeno porte de alguns deles, a concessão dos aeroportos ocorrerá em blocos formados por aeroportos de diferentes portes agrupados por região.

Neste sentido, o objetivo deste documento é colher contribuições fundamentadas sobre as propostas de evolução da abordagem regulatória das concessões aeroportuárias no Brasil que constam das minutas de contrato de concessão e sobre o tratamento mais adequado para as questões específicas desta nova rodada, preferencialmente baseadas em análises que considerem o desenvolvimento das concessões vigentes, de experiências internacionais de concessão de aeroportos ou de experiências relevantes de outros setores. Em particular, os seguintes assuntos serão abordados com maior ênfase:

- Contribuições recebidas durante a Consulta Prévia²
- Flexibilização da regulação tarifária
- Possibilidade de acordo entre aeroportos e usuários (Proposta Apoiada)

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 apresentará um resumo das contribuições recebidas durante a Consulta Prévia realizada de novembro/2017 a janeiro/2018. A seção 4 abordará as propostas que flexibilizam a regulação tarifária para a próxima rodada de concessões. A seção 5 tratará da proposta que busca permitir acordos diretos entre aeroportos e usuários. Por fim, a seção 6 convida todos os interessados a apresentar contribuições fundamentadas durante a Audiência Pública nº 11/2018.

² Realizada entre novembro/2017 e janeiro/2018 – disponível em:
<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consulta-sobre-regulacao-economica-de-concessoes-aeroportuarias> (português).
<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consultation-on-economic-regulation-of-airport-concessions> (inglês).

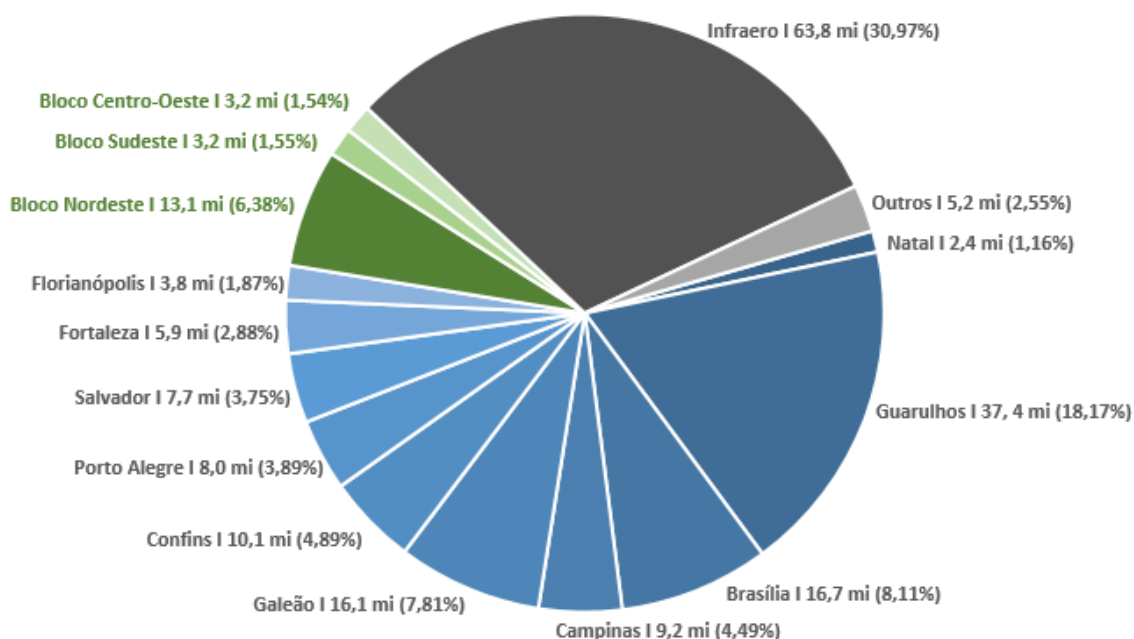
2. 5ª RODADA DE CONCESSÕES³

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 Sudeste:** formado pelos aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ; e
- **Bloco Centro-Oeste:** 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 20 milhões de passageiros em 2017, 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 13,1 milhões de passageiros e participação de mercado de 6,38%, seguido do Bloco Sudeste, que processa 3,2 milhões de passageiros e representa 1,55% do mercado, e do Bloco Centro-Oeste, com tráfego de 3,2 milhões de passageiros e 1,54% de participação de mercado.

Tráfego de passageiros e participação de mercado em 2017



³ 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).

<http://www4.infraero.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estatisticas/> (informações de tráfego dos demais aeroportos).

A seguir serão apresentadas algumas informações básicas sobre os aeroportos de cada bloco⁴, 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, as taxas de crescimento anualizadas dos últimos onze anos variam entre 7% e 13%. Já nos dois aeroportos regionais, destaca-se o crescimento expressivo de mais de 17% do aeroporto de Juazeiro do Norte.

Volume de tráfego
movimento e participação de mercado em 2017

Aeroporto	Passageiros		Aeronaves		Carga e Correio	
Brasil	206.152.773		1.751.623		1.589.329	
Bloco Nordeste	13.151.086	6,4%	131.316	7,5%	52.405	3,3%
Recife	7.776.881	3,8%	75.099	4,3%	43.136	2,7%
Maceió	2.068.245	1,0%	17.954	1,0%	2.205	0,1%
João Pessoa	1.387.496	0,7%	13.373	0,8%	2.534	0,2%
Aracaju	1.225.789	0,6%	12.847	0,7%	2.378	0,1%
Juazeiro do Norte	542.400	0,3%	8.710	0,5%	1.612	0,1%
Campina Grande	150.275	0,1%	3.333	0,2%	540	0,0%

⁴ Informações mais detalhadas sobre os aeroportos podem ser encontradas nas páginas de estudos e documentos sobre as novas concessões: <http://www.transportes.gov.br/mapa-concessoes.html>; www.transportes.gov.br/component/content/article.html?id=5543.

Perfil de tráfego

participação no total de passageiros transportados em 2017

Aeroporto	Doméstico	Internacional	Regular	Não Regular
Brasil	89,52%	10,48%	95,95%	4,05%
Bloco Nordeste	97,0%	3,0%	96,1%	3,9%
Recife	95,2%	4,8%	96,2%	3,8%
Maceió	99,5%	0,5%	91,6%	8,4%
João Pessoa	99,6%	0,4%	99,4%	0,6%
Aracaju	100,0%	0,0%	97,5%	2,5%
Juazeiro do Norte	100,0%	0,0%	99,4%	0,6%
Campina Grande	100,0%	0,0%	94,3%	5,7%

Crescimento de tráfego

crescimento anualizado de passageiros transportados

Aeroporto	2016-2017	2011-2017	2006-2017
Brasil	2,4%	2,2%	7,6%
Bloco Nordeste	8,6%	4,4%	8,1%
Recife	14,2%	4,0%	7,0%
Maceió	3,7%	5,9%	9,0%
João Pessoa	-2,2%	4,0%	12,8%
Aracaju	0,0%	2,3%	7,6%
Juazeiro do Norte	1,4%	9,6%	17,3%
Campina Grande	17,3%	7,5%	8,0%

2.2. Bloco Sudeste

O Bloco Sudeste 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 2017

Aeroporto	Passageiros		Aeronaves		Carga e Correio	
Brasil	206.152.773		1.751.623		1.589.329	
Bloco Vitória	3.201.837	1,6%	70.816	4,0%	31.113	1,96%
Vitória	3.021.949	1,5%	43.120	2,5%	31.021	1,95%
Macaé	179.888	0,1%	27.696	1,6%	92	0,01%

Perfil de tráfego

participação no total de passageiros transportados em 2017

Aeroporto	Doméstico	Internacional	Regular	Não Regular
Brasil	89,52%	10,48%	95,95%	4,05%
Bloco Vitória	100,0%	0,0%	90,3%	9,7%
Vitória	100,0%	0,0%	95,7%	4,3%
Macaé	100,0%	0,0%	0,00%	100,00%

Crescimento de tráfego

crescimento anualizado de passageiros transportados

Aeroporto	2016-2017	2011-2017	2006-2017
Brasil	2,4%	2,2%	7,6%
Bloco Vitória	-6,9%	-2,5%	4,7%
Vitória	-3,1%	-1,0%	6,2%
Macaé	-43,6%	-16,9%	-6,9%

2.3. Bloco Centro-Oeste

O Bloco Centro-Oeste 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 apresenta nos últimos onze anos taxas de crescimento bastantes expressivas, todas acima de 10% e algumas próximas de 50%.

Volume de tráfego

movimento e participação de mercado em 2017

Aeroporto	Passageiros		Aeronaves		Carga e Correio	
Brasil	206.152.773		1.751.623		1.589.329	
Bloco Mato Grosso	3.165.123	1,5%	52.989	3,0%	5.193	0,33%
Cuiabá	2.882.450	1,4%	48.730	2,8%	4.931	0,31%
Sinop	144.246	0,1%	1.824	0,1%	131	0,01%
Alta Floresta	64.973	0,0%	718	0,0%	55	N.D.
Rondonópolis	51.716	0,0%	1.169	0,1%	62	N.D.
Barra do Garças	21.738	0,0%	548	0,0%	14	N.D.

Perfil de tráfego

participação no total de passageiros transportados em 2017

Aeroporto	Doméstico	Internacional	Regular	Não Regular
Brasil	89,52%	10,48%	95,95%	4,05%
Bloco Mato Grosso	100,0%	0,0%	96,9%	3,1%
Cuiabá	100,0%	0,0%	96,9%	3,1%
Sinop	100,0%	0,0%	97,3%	2,7%
Alta Floresta	100,0%	0,0%	99,4%	0,6%
Rondonópolis	100,0%	0,0%	96,4%	3,6%
Barra do Garças	100,0%	0,0%	99,3%	0,7%

Crescimento de tráfego

crescimento anualizado de passageiros transportados

Aeroporto	2016-2017	2011-2017	2006-2017
Brasil	2,4%	2,2%	7,6%
Bloco Mato Grosso	-0,3%	3,2%	12,7%
Cuiabá	1,5%	2,5%	12,0%
Sinop	-35,5%	10,2%	22,9%
Alta Floresta	-6,8%	-0,3%	20,2%
Rondonópolis	40,6%	N.D.	N.D.
Barra do Garças	418,9%	N.D.	49,8%

3. CONSULTA PRÉVIA

A Consulta Prévia consiste em um instrumento informal que busca ampliar a participação social nas discussões sobre possíveis evoluções dos modelos regulatórios, em particular aspectos de regulação econômica, no processo de concessão de infraestrutura aeroportuária. Apesar de não ser legalmente exigida, trata-se de boa prática regulatória para estimular a participação dos interessados no processo regulatório.

As experiências recentes da ANAC com essa abordagem se mostraram particularmente úteis por terem atraído contribuições de atores institucionais de grande presença na indústria, como representantes internacionais de aeroportos e empresas aéreas. Essa etapa tende a favorecer a coleta de opiniões especializadas quando comparada à etapa tradicional de Audiência Pública.

Além disso, a inclusão de consultas prévias nas discussões públicas permite que sejam colhidas experiências internacionais em concessão de aeroportos e dos demais setores de infraestrutura. Discussões conceituais nessa etapa possibilitam eventuais alterações mais profundas na modelagem, permitindo que a etapa de Audiência Pública ocorra com base em propostas construídas de forma mais consistente.

3.1. Contribuições recebidas

As contribuições recebidas estão disponíveis no site da ANAC.⁵ Abaixo apresentaremos os principais pontos de cada.

3.1.1. Contribuição ACI

A *Airports Council International* – ACI argumenta que, em razão das significativas pressões competitivas sofridas pela indústria aeroportuária, a regulação econômica sobre tarifas aeroportuárias deve ser uma regulação leve (*light-touch regulation*), pois a mesma facilita que acordos comerciais entre aeroportos e empresas aéreas sejam realizados.

Em sua visão, a regulação deve compreender um processo de envolvimento de aeroportos e empresas aéreas em consultas, com a presença do regulador no papel de mediador. Essa abordagem, além de menos custosa, teria menor probabilidade de distorcer ou desencorajar forças de mercado.

Assim, a colaboradora sugere que essa regulação poderia englobar os seguintes mecanismos: consulta a empresas aéreas para aumentar diálogo e prover subsídios para decisões de preços, investimentos, e outros; regulação de gatilho ou monitoramento de preços, com ameaça de regulação em caso de abuso de poder de mercado; e contratos de longo prazo com empresas aéreas (inclusive bilaterais), com acordo sobre precificação e mecanismos de ajustes, evitando necessidade de regulação.

Especificamente quanto ao processo de consulta, a ACI faz as seguintes sugestões:

- *O objetivo das consultas é obter consenso sempre que possível, mas o operador deve manter prerrogativa de determinar preços mesmo sem concordância.*

⁵ <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consulta-sobre-regulacao-economica-de-concessoes-aeroportuarias> ou <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consultation-on-economic-regulation-of-airport-concessions>.

- *Regulador deve estabelecer prazo para apelação, que deve estar disponível apenas às empresas aéreas que participaram da consulta e ser relacionada aos itens discutidos durante negociações.*
- *Transparência deve ser proporcional ao poder de mercado e uma responsabilidade também dos usuários, que devem encaminhar informações antes das consultas.*
- *Qualidade de serviço não deve ser regulada, mas robustamente monitorada. (Segundo alguns aeroportos brasileiros da ACI, os requisitos de qualidade de serviço da ANAC não levam em consideração tamanho e perfil de tráfego dos aeroportos, exigindo recursos consideráveis para cumprimento.)*

Em seguida, a ACI argumenta que aos aeroportos deve ser permitida a livre precificação dos serviços aeroportuários de forma que eles possam fornecer qualidade e capacidade suficientes para atender à demanda exigida pelo mercado. Ademais, é feita uma crítica ao modelo *single-till* ao arguir que as tarifas não cobrem o custo real dos serviços aeronáuticos, potencializando subinvestimento em infraestrutura.

A colaboradora também trata da descentralização da regulação econômica, e ressalta que em países com grandes dimensões como o Brasil não é aconselhável a descentralização da regulação das tarifas aeroportuárias, pois os estados que compõem o país costumam ter realidades socioeconômicas bem distintas. Assim, acredita-se que sem uma coordenação central responsável pela tomada de decisões, os resultados seriam difíceis e potencialmente mais arriscados para os investidores.

Por fim, a ACI dispõe sobre a regulação de aeroportos pequenos e de blocos de aeroportos enfatizando que os custos aeronáuticos são recuperados por meio de tarifas e a forma mais lógica de fazer isso em blocos de aeroportos seria considerar os custos do bloco como um todo e recuperá-los dos usuários do bloco. Para tanto, os operadores dos blocos devem ter flexibilidade para estabelecer sistema tarifário que remunere seus custos da forma mais adequada e, por meio de subsídios cruzados, garanta a sustentabilidade de aeroportos pequenos.

3.1.2. Contribuição LATAM

A contribuição da LATAM demonstra especial preocupação com a adoção do modelo de subsídio cruzado nos blocos de aeroportos (em que o aeroporto principal é utilizado para subsidiar os demais).

A LATAM alega que, em razão de os aeroportos menores serem menos atrativos à implementação de novos serviços pelas empresas aéreas, não há garantia de que a concessionária conseguirá criar demanda nesses aeroportos após a adoção do modelo de subsídio cruzado. E nessa abordagem haveria a desvantagem de aumento de custos no aeroporto principal.

Nesse sentido, a empresa aérea sugere a adoção de menor intensidade regulatória nos investimentos e níveis de serviços exigidos, de forma a tornar atrativas as estruturas heterogêneas.

3.1.3. Contribuição nº 3⁶

⁶ O nome do colaborador não foi divulgado em função de solicitação de confidencialidade.

Inicialmente, o colaborador elogia o atual modelo de regulação tarifária, em particular a flexibilização e descentralização trazidas pelo modelo para a viabilização de aeroportos de menor porte.

Entretanto, o colaborador levanta a possibilidade de incluir as tarifas de navegação aérea nas receitas a serem auferidas pela Concessionária, pois entende ser condição fundamental para atrair possíveis interessados nos leilões, sobretudo em virtude da baixa demanda e infraestrutura precária nos aeroportos de menor porte.

Ainda, critica a configuração atual dos blocos de aeroportos a serem concedidos. Na sua opinião, o Bloco Nordeste possui ativos que isolados ou dispostos em blocos menores por si só já seriam capazes de atrair interessados nos leilões. Nessa esteira, avalia os seguintes riscos para o citado bloco:

- *Sob a ótica do poder concedente, quaisquer problemas que a concessionária por ventura venha a enfrentar pode comprometer toda a operação de importantes ativos de 4 capitais.*
- *Sob a ótica da iniciativa privada, o bloco pode agregar alto nível de Capex e Opex frente a uma demanda agregada não tão atrativa. Ademais há um risco nas tratativas com entes federativos diversos no que tange a aprovação de projetos, laudos, etc.*

Em seguida, a qualificação técnica exigida nas rodadas anteriores é examinada. É alegado que a qualificação técnica cerceava a participação de empresas nacionais que possuíam capacidade de gerir os ativos concedidos, e, caso os contratos desta rodada de concessão mantenham os mesmos parâmetros, haverá prejuízo na competição pelos ativos em razão da inclusão de aeroportos de menor porte.

Por fim, o colaborador sugere que não seja exigida a comprovação de atividade específica, ou seja, de capacidade de processamento do volume de passageiros no modal aeroportuário, sob a alegação de que a experiência obtida por operadores de outros modais ser suficiente para qualificá-los a participarem da concessão de aeroportos.

3.1.4. Contribuição Fraport

A empresa inicia sua contribuição alegando que a regulação tarifária não baseada em custos, a exemplo da regulação por preço-teto, apesar de minimizar o custo regulatório, gera falsos incentivos, principalmente quanto à realização de investimentos em infraestrutura. Dessa forma, a colaboradora faz uma defesa da regulação tarifária baseada em custos e destaca seus benefícios, especialmente em aeroportos pequenos, que dependem predominantemente de receitas tarifárias.

Agregado a um modelo tarifário baseado em custos, a Fraport sugere:

- *Investimentos com base em gatilhos de demanda.*
- *Tarifas definidas para um período de 5 anos, a partir de um processo de consulta, incluindo apenas empresas aéreas.*
- *Alteração de tarifas a partir de acordo com usuários, mas com possibilidade de a ANAC determinar caso não haja acordo.*

- *Viabilizar investimento por meio de reequilíbrio econômico-financeiro, o que permite compensação dos custos não apenas com aumento de tarifas (que poderiam ficar altas demais) mas também com aumento de prazo ou redução da contribuição.*
- *Necessidade de futuros investimentos determinados em consulta envolvendo ANAC, concessionária e usuários.*

Ainda, a empresa discorre sobre a diferença do uso dos modelos regulatórios de preço teto e de receita teto. Ao entrar nessa discussão, a Fraport alega ser o modelo de receita teto mais recomendável às concessões de aeroportos, pois permite ao operador adaptar a estrutura das tarifas ao perfil de tráfego do aeroporto e a suas estratégias.

Ato contínuo, a colaboradora aborda os benefícios da centralização regulatória frente à opção pela descentralização. Alega-se que a realização da regulação por um órgão central é mais vantajosa, pois o benefício da especialização local que a descentralização regulatória permite (relevante para avaliação de custos em um modelo baseado em custos), além de poder ser alcançado com a formação de equipes locais, não supera os ganhos da centralização, quais sejam, a experiência e redução de incertezas com padronização e transparência regulatória.

Por fim, a Fraport alega que a gestão de blocos de aeroportos (que incluem aeroportos rentáveis e deficitários) exige uma experiência prévia similar, e, desta forma, sugere que a atual rodada de concessões traga a exigência de que os competidores do leilão tenham experiência em gestão de blocos com pelo menos três aeroportos.

3.1.5. Contribuição IATA

Em razão da quantidade de sugestões abarcadas por essa contribuição, apresentaremos os principais pontos em sessões, conforme apresentado na própria contribuição.

O propósito das concessões

A IATA faz uma crítica quanto ao propósito das concessões. Ela destaca que o documento de consulta apresenta a melhoria da infraestrutura aeroportuária como o principal objetivo das concessões, mas que nas últimas concessões observou ser propósito do governo maximizar o valor recebido nos leilões.

Assim, alega que ao maximizar os citados valores o governo criou um incentivo para que os licitantes buscassem lucros excessivos, de forma que dispusessem de capacidade para pagar o lance ofertado em leilão. Como resultado, os custos da cadeia de valor aumentaram significativamente, em muitos casos em detrimento do consumidor.

Dessa forma, a concessão de aeroportos não deve ser vista simplesmente como uma opção de arrecadação de receita de curto prazo para os governos. Deve ser entendido como parte de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento econômico das cidades e regiões a que serve.

Assimetria de informação e os mecanismos de cobrança baseados em custo versus mecanismos de cobrança não baseados em custos

A IATA acredita que a existência de assimetria de informação no âmbito dos aeroportos com poder de mercado exige a necessária intervenção regulatória, e não a sua desregulamentação. Assim, a colaboradora vê com preocupação o posicionamento da ANAC de que os custos

regulatórios são mais altos do que os benefícios provenientes da regulação nos aeroportos brasileiros.

Ainda, salienta que o modelo de regulação tarifária não baseada em custos atualmente aplicado pela ANAC (preços-teto) utiliza uma metodologia para o fator X (fator de produtividade, que compartilha os ganhos de produtividade e eficiência com os usuários) diferente das metodologias aplicadas por outros reguladores mundialmente relevantes. Ela afirma que, em geral, os reguladores estabelecem os limites de preços a partir da metodologia de *building blocks*, em que os limites máximos de preços são baseados em previsões de custos eficientes para um período de tempo específico, o chamado período regulatório.

Por fim, a IATA faz uma defesa do modelo de regulação tarifária baseada em custos, pois alega não ser possível prever, ao longo da concessão, muitos itens importantes que afetam o cálculo das tarifas, como evolução do tráfego, evolução das necessidades de investimento, custos de capital, etc.

Qualidade

A IATA alega que o fator Q serve apenas ao propósito das concessionárias, pois gera a oportunidade de um retorno extraordinário aos investidores. Em sua visão, o aeroporto naturalmente provê uma qualidade de serviço que atende seus usuários, e que não há disposição a pagar pelo lado dos consumidores por um nível de serviço que exceda suas necessidades. Dessa forma, a associação sugere que o fator de qualidade seja representado apenas por um mecanismo de desconto nas tarifas quando as empresas reguladas fornecerem um nível de serviço inferior ao desejado.

Ainda, no caso de manutenção do fator Q tal como ocorre hoje, a IATA sugere que os indicadores de qualidade de serviço que constituem o fator Q sejam mais objetivos e que levem em consideração componentes operacionais mais críticos.

Por fim, a IATA informa ter integrado um grupo de trabalho liderado pela SAC no qual participaram ANEAA e Infraero, em que se discutiu a viabilidade da introdução de acordos de nível de serviço nos aeroportos brasileiros. Esse grupo de trabalho produziu um documento que segundo a IATA serve como uma boa base de referência para a determinação dos indicadores de qualidade de serviço a serem usados nos aeroportos.

Gerenciamento de receita

Nesse tópico, a IATA aborda as desvantagens em se aplicar um modelo de receita teto tal qual a ANAC está propondo. Alega que, por mais que seja avaliado através de uma análise de custo-benefício, o resultado desse modelo pode trazer o abuso do poder de mercado pelo aeroporto, beneficiando alguns grupos em detrimentos de outros.

Ainda, a colaboradora se posiciona no sentido de não haver diferenciações tarifárias, a não ser que haja justificativas baseadas em custo. Enfim, afirma que a prática de regulação por receita teto pode não ser compatível com os princípios de tarifação da ICAO, os quais tem entre seus elementos o princípio da não discriminação (*non-discrimination*).

Nesse sentido, a IATA se preocupa com o uso do gerenciamento de receitas nas horas-pico, conforme exemplo dado pela ANAC em seu documento de consulta. A colaboradora argumenta que as companhias aéreas têm pouca oportunidade de se ajustar ao pico de cobrança de maneira eficiente devido à complexa tarefa de agendar as operações e que tal prática contraria não somente

o princípio da não discriminação abordado acima, mas também o princípio da tarifação relacionada aos custos (*cost-relatedness*). Aqui, a colaboradora afirma que a orientação da ICAO também indica que a eficácia da redistribuição de tráfego com tarifação diferenciada na hora-pico é limitada.

Ainda, a associação revela ser fortemente contrária a acordos bilaterais entre aeroporto e usuários. No seu ponto de vista, acordos bilaterais entre aeroportos e usuários podem levar alguns usuários a uma posição de desvantagem concorrencial sobre outros, independentemente de terem firmado o mesmo nível de serviço a ser recebido pelo operador aeroportuário.

Ao final, reconhece que regulação por receita-teto por passageiro é uma prática comum e por isso considerada aceitável pela ICAO, mas reitera suas preocupações com práticas discriminatórias advindas dessa flexibilidade.

Descentralização

a) Descentralização da regulação para autoridades públicas locais

A IATA alega que devido aos fatores como independência, habilidades requeridas e consistência seria prudente manter os poderes regulatórios dentro de uma única entidade.

b) Descentralização por meio da participação de usuários

A IATA corrobora a posição da ANAC de que se os aeroportos e usuários puderem concordar no nível de tarifas e serviços haverá espaço para reduzir a necessidade de intervenção regulatória. No entanto, no contexto de condições de concorrência desiguais (ou seja, uma das partes - o aeroporto - detém poder de mercado significativo), os resultados esperados raramente acontecem.

Dessa forma, a colaboradora defende que a intervenção regulatória por parte da ANAC, em muitos casos, é necessária. A IATA entende que é papel da ANAC estabelecer como se dará o processo de consulta antecipadamente, ou seja, o arcabouço para definir tarifas, requisitos de consulta e requisitos de transparência, entre outros. A associação salienta que a intervenção da Agência nesse processo é importante para garantir que o aeroporto coopere e, em última instância, permite ao regulador que estabeleça as tarifas se não houver acordo.

Em suma, a despeito do papel da ANAC no processo de consulta, a colaboradora reitera a importância da consulta com os usuários, pois entende que as companhias aéreas, ao serem consultadas, expressam o ponto de vista dos usuários finais, os passageiros, dado que seus interesses estão alinhados.

Regulamentação de aeroportos sob contratos de concessão

Esta seção resume os princípios e elementos que a IATA acredita serem a base de uma estrutura robusta que assegure que as tarifas sejam estabelecidas de acordo com os princípios de eficiência e razoabilidade. Dentre esses princípios e elementos, destacamos os seguintes:

- *As tarifas aeroportuárias devem ser estabelecidas com base na metodologia de building blocks da OACI, em uma regulação single-till.*
- *A Regulação por preço teto deve ser favorecida, com períodos regulatórios de 4 ou 5 anos.*
- *A metodologia do building block não deve incluir pagamentos de outorga da concessão para evitar possíveis efeitos de repasse.*

- *Todos os elementos que incidem sobre o cálculo de tarifas (e níveis de serviço) devem ser adequadamente consultados pelo aeroporto com os usuários.*
- *As consultas devem incluir os vários estágios de investimentos (masterplan, expansões, etc.).*
- *Não pré-determinar expansão da infraestrutura e o prazo como uma obrigação contratual. Na maioria das concessões em que isso ocorreu, as expansões de CAPEX provaram estar muito além da necessidade real de demanda.*
- *Para aeroportos médios / grandes, a ANAC deve determinar as tarifas com base em: previsão de custos eficientes, que leve em consideração o custo do capital, regulação single-till e níveis de serviço a serem entregues à empresas aéreas e passageiros.*
- *Para aeroportos pequenos, pode não ser necessário que o regulador determine automaticamente as tarifas, mas atue quando houver um apelo dos usuários contra as decisões do aeroporto (nesse caso, a ANAC determinaria as tarifas).*
- *Inclusão de Indicadores de Qualidade de Serviço que sejam objetivos e que impactem o nível das tarifas quando não atingidos.*
- *Previsão de como lidar com o desempenho insuficiente (não entrega de projetos de capital e projetos entregues acima do orçamento previsto).*
- *A estrutura tarifária deve ser definida de forma não discriminatória.*
- *Os contratos de concessão devem possuir disposições adequadas para evitar que o aeroporto aumente os preços não regulados de áreas operacionais e fomente a concorrência dos serviços associados a essas áreas.*

Blocos de Aeroportos

A IATA enxerga o modelo de concessão em blocos com certa preocupação. Ela entende que apesar de na operação de aeroportos em blocos haver a possibilidade de redução de custos fixos (compartilhados nos aeroportos da rede), a tarifação em bloco (mesma tarifa para todos os aeroportos ou tarifas de um aeroporto subsidiando outros) pode ser prejudicial.

A colaboradora alega que a tarifação em bloco implicaria em usuários de alguns aeroportos pagando pelos custos de instalações e serviços em outros aeroportos que não os utilizados por esses usuários. Ademais, a IATA opõe-se fortemente ao subsídio cruzado uma vez que contradiz clara e diretamente o princípio de *user-pays* da ICAO e reduz o incentivo para alcançar eficiências em aeroportos menores.

Nesse sentido, a IATA sugere um sistema pelo qual, ao invés de a concessionária realizar tarifação em bloco, ela poderia ser compensada até um certo montante após demonstrar o uso eficiente do capital e das operações. Essa estrutura estaria acompanhada de um modelo de regulação *single-till*, pois essa seria a forma mais simples de analisar esse cenário.

4. REGULAÇÃO TARIFÁRIA

4.1. Benefícios de uma regulação mais flexível

A regulação tarifária vigente nos contratos de concessão celebrados até o presente momento é feita via modelo de preços-teto, isto é, o regulador define no contrato o valor máximo da tarifa de cada atividade aeroportuária. Este modelo 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 como regulador e administrador aeroportuário se misturassem, mas certamente não se adequa à gestão independente dos aeroportos concedidos.

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 em hora-pico e subinvestimento. 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 através da correta precificação e investimentos.

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 pode ser 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 de a 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 das concessões. Os anexos tarifários dos contratos de concessão até a última rodada estabeleciam cerca de 70 diferentes tarifas teto apenas para atividades de embarque, conexão, pouso e permanência, além de 7 tabelas para a definição das tarifas de armazenagem e capatazia.

O modelo 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. No entanto, é importante notar que os benefícios do baixo custo regulatório são quase eliminados devido à possibilidade de gerenciamento tarifário, conforme introduzido na rodada anterior. Desta forma, há um *trade-off* entre flexibilidade, gerando alocação eficiente dos recursos, e custo regulatório.

A flexibilidade para definir tarifas aeroportuárias já vinha 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 consulta, publicidade, critérios objetivos e não discriminatórios. Um importante argumento apresentado na Justificativa para a Minuta de Resolução colocada em discussão pública por meio da 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.”

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 *ex ante*, 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 é o de reduzir as ineficiências consequentes da rigidez de tarifas, as quais podem promover subinvestimento, congestionamento, restringir a demanda, inviabilizar soluções de mercado mais eficientes, 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.

Para esta rodada de concessões, estão sendo propostos dois modelos alternativos: o de receita-teto e o de tarifas monitoradas. Ambos modelos têm como principal característica a flexibilidade na definição das tarifas. As vantagens e desvantagens de cada modelo serão apresentadas a seguir.

4.2. Modelos Alternativos: 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. 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 da quarta rodada, 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 para 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.

A teoria econômica sustenta a escolha de 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, mesmo 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 dos blocos.

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. O transporte aéreo público regular, devido à legislação atual, só é oferecido em aeródromos públicos, excluindo aqueles cuja outorga é realizada por meio de autorização⁷. 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 autorizados é um processo consideravelmente mais simples do que o de 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.

Adicionalmente, o processamento de cargas dispõe de alternativas que induzem competição. Uma das principais fontes de pressão competitiva é a possibilidade de trânsito da carga para outros recintos alfandegados, razão pela qual a tarifa de capatazia desta carga permanece regulada (por preço-teto) de forma a evitar fechamento de mercado. No caso particular das cargas em perdimento, após tratativas com a Secretaria da Receita Federal Brasileira e com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, optou-se por não prever dispositivos no contrato sobre o tema.

Feitas tais considerações, propõe-se a adoção do modelo de Receita-Teto para os principais aeroportos de cada bloco: Recife, Maceió, João Pessoa, Aracaju, Vitória e Cuiabá. 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. Serão incluídas no cálculo da Receita-Teto as receitas provenientes das tarifas de embarque, conexão, pouso e permanência aplicáveis às operações de transporte aéreo público regular. Os demais serviços aéreos terão tarifas livremente pactuadas entre usuários e operador aeroportuário, mediante realização de consulta e respeitando critérios de transparência e não discriminação. Devem ser observadas ainda as isenções tarifárias previstas por lei.

Adicionalmente, a regulação tarifária específica para o modelo será simplificada para apenas 1 teto de receita por passageiro para cada aeroporto. O valor do teto da receita foi 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 no Contrato para o valor do teto da receita é a Receita Teto – RT. A RT será estipulada previamente ao período de vigência da mesma e corrigida anualmente pela inflação, deduzidos ou acrescidos os fatores X e Q, quando houver. Posteriormente ao período de vigência daquela RT, será aferida a Receita por Passageiro – RP, que se trata da razão entre a

⁷ A exploração de aeródromos autorizados é exclusiva para o processamento de operações de serviços aéreos privados, de serviços aéreos especializados e de táxi-aéreo (ver [Decreto nº 7.871/2012](#)).

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 RP do período ficou igual ou abaixo do valor máximo estipulado, ou seja, se a RP foi igual ou inferior à RT.

A metodologia prevê ainda *enforcement* para induzir o cumprimento do teto. A diferença entre a RT estipulada previamente e a RP aferida após o final do período será chamada de Fator de Ajuste - FA. 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, a Receita Regulada que poderá ser arrecadada no ano seguinte será acrescentada do FA atualizado pela inflação e pela Taxa de Atualização – TA, 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 RT.

Apesar da flexibilização do modelo, a tarifação deve sempre seguir boas práticas de precificação de infraestrutura e serviços aeroportuários, além de se basear em critérios objetivos e não discriminatórios, tais como horário, dia, temporada, facilidades disponíveis e nível de serviço. Aumentos tarifários devem ser obrigatoriamente precedidos de consulta aos usuários. Por fim, em caso de descumprimento dessas disposições, a ANAC poderá suspender a implementação de proposta de tarifação, devendo as tarifas permanecer no patamar da proposta anterior que tenha cumprido com o disposto no contrato.

4.3. Modelos Alternativos: Tarifas Monitoradas

Tanto o modelo de preço-teto quanto o de receita-teto limitam a receita tarifária do administrador por considerar não há competição 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 seção anterior 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.

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

Os demais aeroportos dos blocos – Juazeiro do Norte, Campina Grande, Macaé, Sinop, Rondonópolis, Alta Floresta e Barra do Garças – são potencialmente menos lucrativos por processarem um tráfego reduzido de passageiros. Adicionalmente, há menos empresas operando nestes aeroportos, o que reduz o poder de barganha do administrador aeroportuário. Por este

⁸ As tarifas aplicáveis às aeronaves do Grupo I realizando operações exclusivamente cargueiras não compõem o cálculo da Receita Regulada por não guardarem relação com a movimentação de passageiros.

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.

Apesar da flexibilização do modelo, a tarifação deve sempre seguir boas práticas de precificação de infraestrutura e serviços aeroportuários, além de se basear em critérios objetivos e não discriminatórios, tais como horário, dia, temporada, facilidades disponíveis e nível de serviço. Aumentos tarifários devem ser obrigatoriamente precedidos de consulta aos usuários. Por fim, em caso de descumprimento dessas disposições, a ANAC poderá suspender a implementação de proposta de tarifação, devendo as tarifas permanecer no patamar da proposta anterior que tenha cumprido com o disposto no contrato.

5. ACORDOS ENTRE AEROPORTOS E USUÁRIOS

Esta seção abordará a proposta que prevê a possibilidade de acordos diretos entre aeroportos e seus usuários, em particular empresas aéreas. Essa inovação nos contratos de concessão faz parte de um processo de convergência da regulação econômica para as recomendações da ICAO e práticas regulatórias amplamente difundidas internacionalmente – em particular no que se refere aos conceitos de *consultation with users* e *constructive engagement*. Com efeito, é mais preciso tratá-la como a continuidade de um processo de flexibilização regulatória que começou na última rodada de concessões com a introdução do princípio de consulta aos usuários naqueles contratos⁹.

Nesse sentido, a primeira subseção apresentará as principais referências internacionais que motivam essa convergência. A segunda subseção tratará da proposta de flexibilização propriamente dita – Proposta Apoiada.

5.1. Aprofundamento do princípio de consulta aos usuários

5.1.1. Recomendações da ICAO

A ICAO estabelece diversas orientações relacionadas a economia de aeroportos de forma geral, e diversas delas tem implicações importantes nas escolhas de um arcabouço de regulação econômica pelos reguladores.

O principal documento nesse sentido, o qual estabelece as políticas de precificação que servem de orientação para seus países membros, é o Doc. 9082 – *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*¹⁰. Um dos pontos mais importantes desse documento é a menção aos quatro princípios-chave de precificação da infraestrutura: **não discriminação, relação com custos, transparência e consulta com usuários**. Nos termos do prefácio do Doc. 9082:

1. As per a recommendation adopted by CEANS and endorsed by the ICAO Council, States are encouraged to incorporate the four key charging principles of non-discrimination, cost-relatedness, transparency and consultation with users into their national legislation, regulation or policies, as well as into their future air services agreements, in order to ensure compliance by airport operators and air navigation services providers (ANSPs). (grifos nossos)

Também é importante mencionar o Doc. 9562 – *Airport Economics Manual*¹¹. Esse documento, que está sujeito às políticas estabelecidas pelo Doc. 9082, fornece um amplo conjunto de orientações para reguladores econômicos e operadores aeroportuários sobre diversas questões relativas à exploração econômica de aeroportos, tais como: i) propriedade, controle e governança; ii) gestão econômica e financeira do negócio; iii) determinação de tarifas aeroportuárias; iv) exploração de receitas comerciais; e v) financiamento das atividades aeroportuárias.

⁹ Para maiores detalhes ver o documento Consulta Sobre Aspectos de Regulação Econômica - Concessões dos aeroportos de Porto Alegre, Salvador, Fortaleza e Florianópolis – disponível em <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2016/aud09/consulta.pdf>

¹⁰ Disponível em https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf.

¹¹ Disponível em https://www.icao.int/sustainability/Documents/Doc9562_en.pdf.

Em particular, o Doc. 9562 explora com maiores detalhes as recomendações da ICAO relativas às políticas de precificação e formas de regulação econômica de aeroportos (*economic oversight of airports*). É especialmente útil mencionar a parte desse documento que trata do princípio de consulta aos usuários:

NATURE OF CONSULTATION

1.58 Good relations between regulators, airport operators and users are important for the sound development of air transport. Consultation and cooperation lead to increased mutual understanding between airports and users, thereby improving efficiency and cost-effectiveness in the provision and operation of airport services with all the parties striving to move in the same direction. Consultation with users covers all aspects referred to in Doc 9082, namely, changes in charging systems or levels of charges, airport planning (capacity development and investment plans), performance management, service quality, pre-funding of projects, collection of passenger services charges, cost recovery of security measures, and environmental charges

1.59 The key purpose of consultation with users is to ensure that the needs and wishes of users are considered in the context of the airport's plans to meet them. Effective consultation will help both to prioritize investments and to ensure that adequate capacity and services will be provided to meet the demand of current and future users, including end-users.

1.60 Consultation with users may provide useful comments and suggestions for improvements in the management of the charging system and lower costs for both airports and users. Consultation might also reveal aspects of the proposed charges that may inadvertently discriminate against certain user groups. Through consultation, users become aware of the financial implications of the charges that they would have to pay.

1.61 Successful consultation depends on goodwill and constructive engagement from all parties involved. However, there is a wide variation between airports in the degree of consultation and users' involvement. While some airports have established cooperative arrangements such as service level agreements (i.e. defining the level of service provided and the rules that govern the airport/users relationship on the agreed services), some other airports around the world do not maintain a proper and regular consultation process, or do not consult users at all. In some cases, even where a consultation process has been established, there is limited engagement by the airport and/or the users in the process. All sides should participate in a meaningful way to ensure that the process delivers an optimal outcome.

Posto isso, é interessante observar como esses princípios e conceitos se manifestam em casos concretos. Para tanto é válido citar a experiência de alguns países e suas opções de regulação econômica. Independentemente das especificidades de cada caso, o mais importante é observar claramente como a interação entre aeroportos e empresas aéreas é um princípio básico e pode produzir resultados práticos, seja com maior ou menor participação do regulador, podendo, inclusive, substituir a necessidade de regulação.

5.1.2. Experiência internacional

Além das recomendações da ICAO acima indicadas, é válido mencionar a experiência de outros reguladores econômicos com abordagens regulatórias mais flexíveis.

A Diretriz 2009/12/EC da Comunidade Europeia¹² orienta seus estados membros a determinar que seus aeroportos realizem consultas às empresas aéreas e levem em consideração a manifestação dessas sempre que pretenderem alterar suas tarifas aeroportuárias – o que pode incluir tanto a estrutura das tarifas quanto o gerenciamento tarifário. Essa diretriz foi incorporada pelo Reino Unido por meio de regulamento¹³ aplicável a todos seus aeroportos com movimentação acima de 5 milhões de passageiros por ano.

A regulação aplicada no Reino Unido pelo CAA (*UK Civil Aviation Authority*) sobre os aeroportos de Heathrow¹⁴ e Gatwick¹⁵ prevê a realização de consultas obrigatórias pelo aeroporto às partes relevantes em relação a um amplo conjunto de objetos, como investimentos de curto, médio e longo prazos, qualidade de serviço, resiliência operacional e definição de preços relativos à utilização de áreas a atividades operacionais do aeroporto, entre outras.

Destaca-se que o mecanismo utilizado pelo CAA prevê, inclusive, a assinatura de protocolos de concordância que formalizem os acordos alcançados por aeroportos e seus usuários, o que permite uma atuação residual do regulador britânico em questões que são claramente melhor gerenciadas diretamente por aeroportos e seus usuários.

Outros exemplos europeus que merecem ser apontados são os casos da Dinamarca, Portugal e Escócia. Na Dinamarca¹⁶ o regulador define uma receita teto por passageiro mas permite que o aeroporto e seus usuários, por meio de um processo de negociação via consulta, possam entrar em acordo em relação às tarifas. Essa regra é aplicada nos aeroportos dinamarqueses com movimentação superior a 5 milhões de passageiros por ano. Vale destacar que o regulador dinamarquês pode atuar como mediador durante a consulta, estabelecendo diretrizes e procedimentos, inclusive sobre o cronograma da consulta e como assegurar um processo transparente e de aprendizagem, de forma que o processo identifique o que os usuários do aeroporto querem e preferem por meio de compartilhamento de informações.

Em Portugal¹⁷ a regulação de preços também é feita por meio de uma receita teto por passageiro estabelecida pelo regulador. Desde que respeite esse limite a concessionária também é livre para definir a estrutura e o valor das tarifas. Os processos de consulta ficam estabelecidos em contrato. A concessionária é obrigada a consultar as empresas aéreas clientes de seus aeroportos pelo menos uma vez por ano sobre diversos aspectos, como custos relativos às atividades reguladas, previsões de tráfego, disponibilização de infraestruturas e qualidade de serviço.

¹² [European Directive 2009/12/EC.](#)

¹³ [The Airport Charges Regulations 2011.](#)

¹⁴ [Licence granted to Heathrow Airport Limited.](#) Part F: Consultation Conditions (pg. 34-35).

¹⁵ [Licence granted to Gatwick Airport Limited.](#) 2.2 Operational (pg. 12); 3.4 Charges for Specified activities, PRM, Check-in and Airside Coaching (pg. 17); Condition 8: Investment and Consultation Commitment (pg. 22).

¹⁶ [Regulations on payment for using airports \(airport charges\),](#) Danish Transport Authority, Edition 3, 8 March 2011.

¹⁷ [Contrato ANA, Anexo 12](#) – Regulação Econômica da Concessão.

Há vários tipos de mecanismos de flexibilização de preços na regulação dos aeroportos portugueses¹⁸, como a possibilidade de flexibilizar a receita teto por passageiro mediante o apoio dos clientes do aeroporto, a possibilidade de aumento da receita teto por passageiro no aeroporto de Lisboa de forma a compensar uma redução ou um não aumento de tarifas em aeroportos menores, testes comparativos (*benchmark*) de forma a demonstrar que as tarifas do aeroporto de Lisboa estão dentro do patamar das tarifas europeias e, em determinados casos, até mesmo o compartilhamento de risco de tráfego mediante ajustes (para mais ou para menos) na receita teto por passageiro.

Por fim, apesar de o Reino Unido já ter sido citado no setor de aeroportos, vale mencionar a experiência da Escócia¹⁹ em outros setores. A Escócia incorporou o conceito do *constructive engagement* aplicado nos aeroportos do Reino Unido e o disseminou para outros setores regulados, incorporando processos de consulta nos setores de energia e água, abordagem que ficou conhecida como *customer engagement*. Subsequentemente, a Inglaterra e o País de Gales introduziram uma abordagem similar na revisão do controle de preços do setor de água.

O *customer engagement* é um processo de consulta cujo o foco são as preferências dos consumidores (ou clientes), de modo que as negociações com o regulado gerem resultados que reflitam suas preferências. Em alguns casos, os consumidores participam até mesmo da formulação do plano de negócios da firma. O regulador, então, usa os resultados da consulta como base para estabelecer o controle de preços. Nesse contexto, há uma mudança de enfoque na definição de tarifas: a abordagem tradicional de definição de preços baseada na relação regulador-regulado é substituída por uma mais inovadora, uma abordagem mais participativa que envolve os consumidores na tomada de decisões.

Também é válido relembrar a flexibilização da regulação ocorrida na Austrália²⁰. Alguns anos após a privatização dos aeroportos australianos ocorrida no final da década de 1990, houve uma ampla revisão do modelo regulatório cujo resultado foi a remoção da regulação direta de preços e a inserção de um modelo de regulação por monitoramento (*light handed regulation*).

Nessa nova abordagem regulatória não há definição direta de preços pelo regulador. Contudo, há recomendações diversas de boas práticas. Entre elas destaca-se as negociações entre aeroportos e empresas aéreas, principalmente no que se refere à remuneração para novos investimentos. Ressalte-se, ainda, que o regulador deixou prevista a possibilidade de restabelecimento da regulação de preços em caso de abuso de poder de mercado (regulação por ameaça), delegando à *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) a tarefa de monitorar os preços e a qualidade dos serviços.

Apesar de estruturalmente diferente, a experiência dos Estados Unidos também pode ser usada como referência para acordos entre aeroportos e empresas aéreas. Como sabido, nos Estados Unidos²¹ os aeroportos de modo geral são explorados pelos governos locais (estados ou municípios), sendo operados pela administração direta, por organizações públicas independentes

¹⁸ Com efeito, os mecanismos de flexibilização do contrato de concessão dos aeroportos portugueses foram referência importante para o que agora está sendo proposto para discussão pública, em particular o mecanismo chamado de Proposta Apoiada.

¹⁹ [Littlechild, S. Regulation and the nature of competition](#). *Journal of Air Transport Management*, vol 67, pg. 211-213, 2018.

²⁰ [Economic Regulation of Major Australian Airports](#). Department of Infrastructure and Regional Development and Cities.

²¹ A análise sobre o modelo dos Estados Unidos foi baseada em: Graham, *The Regulation of US Airports*. In Forsyth et. al., *The Economic Regulation of Airports* (2006).

ligadas à administração local ou por organizações privadas através de parcerias público-privadas. Nesse contexto, para se financiar os aeroportos firmam com as empresas aéreas acordos de uso e arrendamento que detalham as tarifas e aluguéis que essas irão pagar, os métodos de cálculo desses valores e as condições de uso da infraestrutura. Esses acordos são geralmente utilizados como base para definir os prazos de *bonds* comerciais e frequentemente garantem às empresas aéreas que concentram a maior parte do tráfego do aeroporto tarifas mais baixas e um papel relevante nas decisões de investimento na infraestrutura.

Vale observar que os operadores aeroportuários locais são livres para definir suas tarifas, devendo, no entanto, observar algumas recomendações: i) as tarifas devem ser “justas e razoáveis” e não podem ser “injustamente discriminatórias”; ii) as receitas devem ser utilizadas para cobrir custos operacionais e de capital do aeroporto, do sistema aeroportuário local ou de outras facilidades de propriedade do operador aeroportuário e diretamente ligadas à prestação dos serviços aeroportuários; e iii) as tarifas devem ser definidas em níveis capazes de tornar os aeroportos autossustentáveis, consideradas suas especificidades.

Por fim, como um exemplo mais próximo é interessante citar o caso da Argentina²². No que diz respeito à flexibilização regulatória, o contrato de concessão da *Aeropuertos Argentina 2000* permite que a concessionária proponha ao regulador argentino o estabelecimento de novas tarifas referentes a modalidades não contempladas inicialmente desde que signifiquem melhoras técnicas e econômicas na prestação do serviço (tanto para usuários, empresas aéreas e/ou a própria concessionária). Essas propostas podem ser apresentadas transcorridos 5 anos da entrada em vigência do contrato e fica a cargo do regulador analisar se as novas tarifas de fato significam ou não melhoras técnicas e econômicas. Por fim, o próprio regulador também pode propor essas medidas quando as circunstâncias exigirem.

5.2. Proposta Apoiada

5.2.1. Aspectos conceituais

Após estudar as principais referências internacionais sobre o assunto, em particular as recomendações da ICAO, é possível constatar que desde o início das concessões aeroportuárias (2011) a regulação econômica no Brasil vem seguindo claramente dois dos quatro princípios-chave de precificação da infraestrutura (estabelecidos pela ICAO): **não discriminação e transparência**. Referências a esses conceitos podem ser facilmente localizadas nos contratos de concessão em vigor²³ e, também, na regulação aplicável à Infraero e aos aeroportos delegados a estados e municípios²⁴.

No entanto, o mesmo não pode ser dito sobre os outros dois princípios: **relação com custos e consulta com usuários**. Ainda que existam elementos desses princípios na regulação em vigor, particularmente após a última rodada de concessões com a introdução de *regras de consulta*, ainda há evolução a ser feita.

²² [Contrato de Concesión Aeropuertos Argentina 2000](#), parte 1, (pg. 32).

²³ Os Contratos de Concessão em vigor estão disponíveis em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>.

²⁴ Para maiores detalhes sobre o modelo de regulação aplicável à Infraero e aos aeroportos delegados a estados e municípios ver, respectivamente, as [Resoluções nº 350/2014](#) e [Resolução nº 392/2016](#).

O objetivo dessa seção é mostrar como o mecanismo ora proposto busca evoluir nesse sentido, ainda que seja um primeiro passo quando comparado com o praticado em mercados mais maduros (a análise das contribuições recebidas durante a etapa de Consulta Prévia deixa esse ponto claro - ver seção 3).

Com relação à Consulta Prévia, é importante destacar que as contribuições recebidas tiveram contribuição decisiva na elaboração da presente proposta. Com efeito, o princípio de consulta aos usuários e, de forma mais específica, a noção de engajamento e negociação entre aeroportos e empresas aéreas está claramente presente nas contribuições de ACI e IATA – principais representantes internacionais de **aeroportos** e **empresas aéreas**, respectivamente. Ainda que com propostas diferentes sobre aspectos como prescrição dos procedimentos de consulta, presença do regulador nas negociações e escopo e alcance dos acordos, entre outros, as duas entidades sugerem com clareza que esses conceitos devem estar presentes no arcabouço regulatório brasileiro.

Vale ainda citar o caso específico da contribuição da Fraport. Ao contrário do esperado – é comumente argumentado que os aeroportos tendem a ser contrários a previsões contratuais sobre consulta aos usuários – a posição da empresa operadora de aeroportos é favorável. Certamente o fato de ser um operador aeroportuário com origem em um ambiente há muito tempo submetido a esse tipo de regra é determinante (mercado europeu).

Nesse sentido, a proposta que será apresentada a seguir buscou incorporar de forma mais ampla (em relação à última rodada de concessões) o princípio de *consulta aos usuários* e, ainda, retirar restrições para possibilitar que as tarifas reflitam melhor os custos ao longo do tempo, avançando no princípio de *relação com custos*.

Para entender melhor o último ponto, é preciso lembrar que o modelo de regulação de tarifas no Brasil é considerado *non cost-based* porque as tarifas não são revisadas periodicamente pelo regulador para variarem em função dos custos (ainda que em função de alguma medida de custos eficientes)²⁵.

Nesse sentido, a Proposta Apoiada abre a possibilidade de que as tarifas sejam estabelecidas por meio de negociação e acordo entre aeroporto e empresas aéreas, surgindo espaço para variarem ao longo do tempo em função de diversos fatores – inclusive dos custos. Outro ponto fundamental que esse mecanismo visa não impedir é a capacidade de inovação do mercado. Em contratos de longo prazo – tipicamente incompletos – é natural que muitos fatores não sejam totalmente previsíveis (alguns são de fato totalmente imprevisíveis). Em particular, a regulação pode inibir inovações ao longo do tempo – por exemplo, diferenciação de serviços, a exemplo dos mercados cada vez mais dinâmicos de empresas áreas *low cost*, segmento ainda muito incipiente no Brasil, por sinal.

Sobre esses aspectos recomenda-se a leitura do artigo *Regulation and the nature of competition*²⁶. O autor destaca que a regulação de preços por *price-cap* obteve sucesso em induzir o aumento de

²⁵ Nos contratos vigentes o fator X pode captar parte da variação de custos ao longo do tempo. Não obstante, considerando as metodologias de cálculo do fator X atualmente utilizadas (para referência, ver a seção 3 do [documento de consulta sobre aspectos de regulação econômica](#) da rodada passada), esse modelo ainda difere significativamente de modelos tradicionais *cost-based* (ver [Doc. 9562](#), Capítulo 4).

²⁶ [Littlechild, S. Regulation and the nature of competition](#). *Journal of Air Transport Management*, vol 67, pg. 211-213, 2018.

eficiência em diversos mercados regulados. No entanto, argumenta que interpretar a competição com base em um regulador tentando definir os preços competitivos, ou seja, tentando replicar o equilíbrio perfeitamente competitivo tem levado a excesso de regulação e inibição de inovação. Por outro lado, interpretar a competição como um processo de interação entre rivais que leva a mudanças e evolução contínua requer um tipo de regulação menos interventiva. Segundo o autor, essa nova abordagem tem levado reguladores a encorajarem abordagens inovadoras em diversos setores.

5.2.2. Aspectos contratuais

A Proposta Apoiada está prevista no Capítulo VI – Do Equilíbrio Econômico-Financeiro e constitui mecanismo de flexibilização regulatória cujo objetivo é permitir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e da eficiência na gestão aeroportuária ao longo do período da concessão. A localização das cláusulas é importante uma vez que atribui a esse instituto a mesma importância dos demais mecanismos de preservação do equilíbrio contratual.

6.2. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato será preservado por meio de mecanismos de Reajuste, Revisão dos Parâmetros da Concessão, Proposta Apoiada e de Revisão Extraordinária.

(...)

6.17. A Proposta Apoiada constitui mecanismo de flexibilização regulatória cujo objetivo é permitir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e da eficiência na gestão aeroportuária ao longo do período da concessão.

Com relação ao escopo da Proposta Apoiada, o item 6.18 deixa claro que a concessionária poderá, em acordo com as empresas aéreas, apresentar proposta para alterar as restrições à tarifação previstas no Anexo 4 e/ou para definir os parâmetros da concessão revistos de ofício na Revisão dos Parâmetros da Concessão – RPC. O objetivo é permitir que as negociações possam alcançar todos os aspectos relevantes da formação de preços dos serviços aeroportuários remunerados por meio de tarifas.

6.18. A Concessionária poderá, apoiada pelas Empresas Aéreas, apresentar Proposta Apoiada para:

6.18.1. Alterar as restrições à tarifação de que trata a Capítulo 4 do Anexo 4 – Tarifas;

6.18.2. Estabelecer um ou mais parâmetros da concessão que irão vigorar no quinquênio subsequente a partir da Revisão de Parâmetros da Concessão seguinte.

Para ser implementada, a proposta deverá ser aprovada pela ANAC, que levará em consideração boas práticas em termos de tarifação, de investimentos e de qualidade de serviço nos aeroportos e os interesses dos usuários finais. Importante notar que, apesar de tipicamente as empresas aéreas estarem em uma posição que as faz representar 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 compõem o preço final das passagens aéreas), cabe ao

regulador o papel de aprovação ou rejeição da Proposta Apoiada. Isso resguarda as situações em que o alinhamento de interesses entre empresas aéreas e passageiros possa ser limitado.

6.19. A Agência deverá aprovar ou rejeitar a proposta levando em consideração (i) critérios de boas práticas em termos de tarifação, de investimentos ou de qualidade de serviço nos aeroportos e/ou (ii) os interesses dos usuários finais dos aeroportos.

6.20. A Proposta Apoiada aprovada pela ANAC irá vigorar pelo período de 5 (cinco) anos entre as Revisões dos Parâmetros da Concessão, em período concomitante ao disposto no item 6.11.

6.20.1. Será permitida a apresentação de Proposta Apoiada envolvendo mais de um período de 5 (cinco) anos caso fique demonstrada a necessidade de prazo mais longo para viabilizar o acordo.

Enquanto vigente a Proposta Apoiada aprovada pela ANAC prevalecerá sobre os dispositivos contratuais que disciplinam as matérias inseridas no escopo da proposta. A importância dessa previsão está relacionada ao objetivo de permitir soluções de mercado inclusive sobre questões que em geral são objeto de regulação, reconhecendo o fato de que arranjos negociados diretamente tendem a ser superiores a escolhas regulatórias pré-estabelecidas.

Além disso, a importância dessa previsão também está relacionada ao objetivo de permitir soluções de mercado sobre questões não previstas pelos contratos de concessão – o que é tão mais provável quanto mais longa for a duração da concessão (30 anos no presente caso). Repare que isso pode ser interpretado tão somente como a retirada de uma restrição regulatória *ex-ante*. Com efeito, na regulação das concessões vigentes é provável que eventuais soluções apresentadas em comum acordo para o regulador tivessem que ser negadas porque ferem alguma cláusula contratual (sem o respaldo de outra previsão que pudesse a legitimar) ou simplesmente porque não há previsão de que possa ser aceita, ainda que, por hipótese, sejam claramente superiores ao *statu quo*.

Por fim, observe que na ausência de Propostas Apoiadas (aprovadas) o mecanismo tradicional de regulação ordinária (RPC) funcionaria normalmente.

6.21. Enquanto vigente, a Proposta Apoiada aprovada pela ANAC prevalece sobre os dispositivos contratuais que disciplinam as restrições à tarifação e os parâmetros que compõem a RPC, no que couber, tendo em vista o escopo da proposta.

Outra importante previsão se refere aos casos em que há significativo engajamento e cooperação entre aeroporto e empresas aéreas para o alcance de acordos entre as partes, mas não se chega a uma Proposta Apoiada. Como o objetivo de promover consulta e negociação nesses casos terá sido pelo menos parcialmente cumprido, optou-se por prever a possibilidade de o regulador atuar como mediador para facilitar os acordos ou até tomar decisões com base nas negociações, levando em consideração os pontos de convergência e divergência. Mas, para isso, é necessário que uma das partes requeira a atuação regulatória. Mais uma vez, o objetivo é facilitar o alcance de soluções de mercado que sejam mais eficientes e inovadoras que a regulação, o que depende fundamentalmente do engajamento das partes.

6.22. Caso requerido, a ANAC poderá atuar como mediadora para facilitar o alcance de acordo entre as partes, inclusive podendo definir parâmetros com base em negociações que não tenham resultado em Proposta Apoiada.

Por fim, assim como no capítulo geral sobre consulta aos usuários (Capítulo XV), optou-se por não se estabelecer procedimentos prescritivos no contrato sobre a Proposta Apoiada. O objetivo, da mesma forma, é conferir flexibilidade ao processo e, se necessário, usar outros mecanismos para regulamentar procedimentos. Com efeito, a própria indústria fornece guias e manuais sobre procedimentos de consulta²⁷. Além disso, regras e procedimentos específicos para elaboração e aprovação da Proposta Apoiada poderão ser previstos em regulamentação específica ou documentos de orientação. Poderão ser detalhados, por exemplo, prazos para submissão da proposta e para aprovação pela ANAC, representatividade requerida de empresas aéreas para que uma proposta seja considerada apoiada, regulação tarifária que irá vigorar ao fim da vigência de uma Proposta Apoiada caso uma nova não seja apresentada ou aprovada e possível atuação da ANAC em caso de divergências nas negociações, além de outros elementos que se mostrem necessários.

6.23. A ANAC poderá regulamentar regras e procedimentos que disciplinem a formulação e aprovação da Proposta Apoiada.

Conforme abordado na subseção inicial, o mecanismo de Proposta Apoiada é baseado nos conceitos de *consultation with users* e *constructive engagement*, prática recomendada pela ICAO e utilizada na regulação de aeroportos em outros países com mercados de aviação civil desenvolvidos. A aplicação deste conceito deriva da constatação de que os participantes do mercado (provedores e usuários da infraestrutura) possuem mais informações que o regulador sobre as características da infraestrutura e da operação aeroportuária e sobre seus próprios custos e preferências e que, portanto, são capazes de alcançar arranjos superiores à regulação para os parâmetros de oferta e remuneração dos serviços aeroportuários. Uma Proposta Apoiada aprovada pela ANAC pode contribuir, assim, tanto no objetivo de promoção de eficiência no setor aeroportuário quanto no de preservação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

²⁷ Além dos próprios documentos da ICAO já mencionados, ACI e IATA normalmente emitem publicações relacionadas ao assunto. Ver as respectivas contribuições na [Consulta Prévia](#) para referência.

6. CONVITE A CONTRIBUIÇÕES

Tendo em vista o exposto neste documento, assim como no documento disponibilizado na Consulta Prévia e nas contribuições recebidas²⁸, a ANAC convida todos os interessados em colaborar com a modelagem da regulação econômica que se aplicará à próxima rodada de concessões de aeroportos a apresentar contribuições fundamentadas sobre os temas abordados.

Esse documento é parte integrante da Audiência Pública nº 11/2018.²⁹

²⁸ Todos disponíveis em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consulta-sobre-regulacao-economica-de-concessoes-aeroportuarias>.

²⁹ Disponível em <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-em-andamento/audiencias-publicas-em-andamento-1>.