

## **NOTA TÉCNICA:**

# **ANÁLISE ECONÔMICA DAS NORMAS REGULATÓRIAS QUE DEFINEM A CONCESSÃO DO AEROPORTO DO GALEÃO E CONFINES**

No último dia 31 de maio, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) colocou em consulta pública n. 5/2013 as minutas do edital de leilão e do contrato de concessão do aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro, e de Confins, em Minas Gerais<sup>1</sup>.

Nesta Nota Técnica analisam-se, do ponto de vista econômico, as normas regulatórias presentes no contrato de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos acima mencionados. O foco da análise está no subconjunto das regras regulatórias que definem a participação de potenciais interessados no leilão e, por conseguinte, determinam os padrões de concorrência entre estes agentes e a qualidade dos serviços por eles prestados.

Reforça-se a importância da restrição à participação cruzada dos mesmos operadores em aeroportos distintos como meio de promover a concorrência entre aeroportos. Ademais, avaliam-se os efeitos da possibilidade de verticalização (empresas aéreas participando do controle de aeroportos) sobre a competição no mercado de transporte de passageiros e cargas.

Esta Nota Técnica é organizada da seguinte forma: a Seção 1 descreve os itens do edital que versam sobre a participação de interessados nos leilões; a Seção 2 avalia o potencial de competição entre os aeroportos brasileiros e os efeitos desta competição sobre o bem-estar; a Seção 3 analisa, do ponto de vista econômico, os impactos destas regras sobre a promoção da competição entre aeroportos e sobre os benefícios esperados pelo Poder Público com o leilão. Ao final desta Nota, são discutidas sugestões regulatórias pontuais visando o aprimoramento das regras contidas no edital.

## **1. Da participação no leilão**

Descrevem-se, nesta seção, as regras que definem a elegibilidade de participantes no leilão. Estas regras encontram-se, prioritariamente no Capítulos III da minuta do Edital dos leilões dos aeroportos do Galeão<sup>2</sup> e de Confins<sup>3</sup>. Dois elementos do conjunto de regras presentes nos Capítulos III e IV são de especial interesse:

---

<sup>1</sup> O processo de concessão dos aeroportos do Galeão e de Confins foi anunciado pelo Governo Federal como parte do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos”, um conjunto de medidas para melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária do País. Os dois aeroportos foram incluídos no Plano Nacional de Desestatização por meio do Decreto n. 7.896/2013.

<sup>2</sup> O aeroporto do Galeão recebe anualmente 17,5 milhões de passageiros e é o segundo mais movimentado do país. Dados da ANAC mostram que a projeção de demanda para o Galeão é de 60 milhões de passageiros/ano em 2038 (fim da concessão). O lance mínimo para o aeroporto do Galeão será de R\$ 4,645 bilhões e o tempo de concessão será de 25 anos, com possibilidade de prorrogação de 5 anos, uma única vez.

1. Restrições à participação cruzada dos mesmos operadores em aeroportos diferentes.
2. Participação de empresas aéreas nos consórcios interessados.

### **Sobre a participação cruzada**

Os limites à participação cruzada dos mesmos operadores em aeroportos diferentes encontram-se definidos nos seguintes itens:

- **Item 3.2:** *“Não será permitida a participação de membro consorciado, suas Coligadas, Controladas, Controladora, ou sob controle comum, em mais de um Consórcio, ainda que com participações ou membros distintos entre si, ou isoladamente, ainda que relativo à proposta para outro Aeroporto”.*
- **Item 3.3:** *“Uma mesma entidade, suas Controladoras, Controladas, Coligadas, ou entidades sob controle comum, isoladamente ou em Consórcio, somente poderão ser vencedoras de um dos Aeroportos objeto deste Edital, devendo observar as regras aplicáveis ao Leilão”.*
- **Item 3.15.5:** *“Não poderão participar deste Leilão pessoas jurídicas, isoladamente ou em Consórcio, que: (...) Sejam acionistas das concessionárias de serviço público de infraestrutura aeroportuária de aeroportos brasileiros, suas controladoras, controladas e coligadas”.*
- **Item 10.7.3 Anexo 25:** *“Nos 5 (cinco) primeiros anos do prazo da Concessão, contados da Data de Eficácia, serão observadas as seguintes regras: (...) O Acionista Privado não poderá admitir, como acionista, qualquer entidade, suas controladoras, controladas, coligadas, que seja acionista direto ou indireto da Concessionária dos demais Aeroportos objeto dos Editais de Leilão no 2/2011 e 1/2013.”.*

### **Sobre a participação de companhias aéreas**

O edital, por outro lado, admite que consórcios de agentes interessados possam conter empresas aéreas:

- **Item 3.18:** *“É admitida a participação de Empresas Aéreas, suas Controladoras, Controladas e Coligadas, bem como as Controladas e Coligadas das Controladoras e das Controladas das Empresas Aéreas como membro de Consórcio, observadas as disposições da presente cláusula”.*
  - **Item 3.18.1:** *“Uma ou mais Empresas Aéreas não poderão participar com mais de 4% (quatro por cento) no Consórcio, considerada a soma de suas participações”.*

---

<sup>3</sup> O aeroporto de Confins, com 10,4 milhões de passageiros por ano, é o quinto mais movimentado do país. Projeções internas da ANAC mostram que a demanda prevista para o Aeroporto de Confins até 2043 (fim da concessão) é de movimentar 43 milhões de passageiros/ano. Para Confins, o valor mínimo da contribuição será de R\$ 1,561 bilhão e o tempo de concessão de 30 anos, prorrogáveis por mais 5 anos, uma única só vez.

## **2. Regulação e competição entre aeroportos**

Mundo afora o setor aeroportuário é em maior ou menor grau regulado pelo setor público. A regulação tem como objetivo mitigar os efeitos potenciais do poder de mercado dos aeroportos sobre: (i) as tarifas cobradas das companhias aéreas que fazem uso da infraestrutura provida; (ii) a qualidade dos serviços oferecidos aos usuários; e (iii) o investimento em capacidade disponível para uso.

Entende-se que, na ausência de mecanismos claros de regulação, os preços, a qualidade e o investimento promovidos pelos aeroportos estariam aquém do nível que maximizaria o bem-estar social. Isso ocorre, pois, em determinadas dimensões, a competição entre aeroportos é limitada por questões espaciais ou locacionais, o que confere aos controladores de aeroportos elevado poder de mercado. Nestas dimensões, as pressões para a fixação de tarifas mais próximas aos custos marginais e para a realização de investimentos adequados em qualidade e capacidade são reduzidas.

Como aeroportos oferecem uma gama de serviços diferentes a agentes diferentes, é papel do regulador determinar quais tipos de serviços aeroportuários enfrentam limites naturais à competição. Nestes mercados, o regulador deve agir no sentido de fixar níveis de preço, qualidade e investimento que se aproximem dos níveis gerados por um mercado competitivo. Para os serviços onde os limites naturais à competição sejam menos agudos ou inexistentes o regulador deve agir no sentido de reforçar e monitorar os mecanismos que garantem a competição.

### **Competição entre aeroportos brasileiros**

Existe escopo para competição entre os aeroportos já licitados (Guarulhos, Viracopos e Brasília) e os que são objeto desta rodada de licitações (Galeão e Confins). Faz-se aqui uma breve discussão sobre as dimensões onde a competição entre aeroportos brasileiros é mais evidente<sup>4</sup>.

Do ponto de vista do transporte internacional de passageiros e cargas, os aeroportos citados – com destaque para o de Guarulhos e Galeão – podem funcionar como *hubs*, centralizando chegadas e partidas de voos internacionais. A partir destes centros de conexão, passageiros (ou cargas) em voos com origem no exterior, por exemplo, são transferidos para os seus destinos finais através de voos nacionais operados por companhias aéreas autorizadas a atuar dentro do território brasileiro. De igual modo, passageiros que voem do Brasil para o exterior podem partir de diversas partes do território brasileiro e se conectar a um voo internacional nesses aeroportos maiores.

Apenas para ilustrar, dada a atual configuração do mercado, seria de se esperar que a competição entre os aeroportos do Galeão e de Guarulhos – que já concentram boa parte dos fluxos internacionais de passageiros e fração importante do transporte de cargas internacionais – por voos internacionais seja especialmente acirrada. No caso do transporte internacional de cargas a competição pode ser ainda mais aguda, uma vez que Viracopos, em Campinas, já exerce função importante neste mercado.

---

<sup>4</sup> Uma discussão aprofundada sobre o tema foge ao escopo deste parecer.

Ainda, a competição entre os aeroportos de Guarulhos e Galeão torna-se ainda mais relevante dado que são os principais aeroportos responsáveis por realizar conexões de voos internos<sup>5</sup> em território nacional. Em um país com a dimensão do Brasil, a necessidade de um *hub* doméstico é evidente, denotando que a competição pode se acirrar ainda mais diante do crescimento do número de passageiros domésticos. Nos últimos dois anos, Galeão superou o crescimento do número de passageiros domésticos em relação a Guarulhos. Enquanto o aumento de passageiros do Galeão foi de 21,72% (2011) e 17,75% (2012), Guarulhos obteve 13,23% (2011) e 13,87% (2012)<sup>6</sup>.

### **Efeitos da competição entre aeroportos**

Entende-se, de maneira geral, que a competição entre firmas servindo um mesmo mercado é benéfica aos consumidores. Em mercados competitivos preços e quantidades são fixadas em níveis eficientes, e o bem-estar social é maximizado.

Em um ambiente competitivo, no curto prazo, aeroportos tenderão a reduzir as taxas cobradas às companhias aéreas e, portanto, aos consumidores de passagens ou fretes. Aeroportos com taxas mais reduzidas devem atrair mais passageiros e maiores volumes de carga. Nesse equilíbrio, é ótimo que os controladores de aeroportos fixem taxas de uso da infraestrutura mais próximas aos seus custos marginais. Estes movimentos vão, portanto, na direção de aumentar o fluxo de passageiros nos aeroportos e a redução dos custos de bens de consumo e intermediários que são transportados através dos aeroportos.

Se no curto prazo o capital está fixo, no longo prazo a possibilidade de se ajustar o nível de investimentos cria uma nova dimensão para a competição entre aeroportos. Aeroportos maiores e mais bem equipados têm condições de atrair mais passageiros e cargas. Diretamente, a competição via capacidade reflete-se na elevação da qualidade dos serviços prestados. Ganhos de escala advindos dos movimentos de passageiros e cargas devem provocar futuras reduções nas tarifas cobradas, reforçando, portanto, a competição via capacidade.

Em particular, do ponto de vista dos mercados de transporte internacional de cargas e passageiros, a redução de tarifas e o aumento do investimento em quantidade e qualidade propiciados pelo ambiente competitivo tendem a aumentar a demanda pelos aeroportos brasileiros, elevando também a conectividade aérea do país tanto interna quanto, e principalmente, com o exterior.

**À luz destes argumentos, existe espaço para competição entre os aeroportos brasileiros. Como se disse, em determinadas dimensões, o reforço aos mecanismos de competição entre aeroportos deve produzir efeitos positivos sobre o bem-estar. É desejável, portanto, que o regulador aja no sentido de estabelecer normas que robusteçam a competição entre os aeroportos licitados.**

<sup>5</sup> Dados da ANAC 2012 revelam que Guarulhos e Galeão são o primeiro e quarto maiores aeroportos em número de passageiros domésticos (Guarulhos com 21.234.325 e Galeão com 13.201.049 passageiros).

<sup>6</sup> Para efeitos de comparação, Congonhas, segundo maior aeroporto em número de passageiros, teve aumento de 8,12% (2012) e 8,12% (2012) e Brasília de 3,10% (2012) e 6,14% (2011). O que mostra a importância dos aeroportos estarem em administrações separadas.

### 3. Análise econômica das regras de participação

Esta seção analisa os efeitos econômicos das regras de participação no leilão. Assume-se que o objetivo do poder público com o leilão da infraestrutura aeroportuária é o de (i) maximizar o preço dos ativos públicos que são objeto dos leilões e o de (ii) garantir que os preços e a qualidade dos serviços oferecidos pelos vencedores dos leilões maximizem o bem-estar dos consumidores. Mapeia-se, então, o efeito das regras que definem a participação nos leilões – tal como descritas na Seção 1 desta Nota Técnica – nestes objetivos.

#### **Participação cruzada**

Conforme se descreveu acima, **os itens 3.2, 3.3 e 3.15.5 vedam a possibilidade de participação cruzada** dos mesmos agentes em aeroportos diferentes. De acordo com 3.2 e 3.3, um mesmo agente não pode controlar ou estar envolvido no controle do Galeão e de Confins; segundo o item 3.15.5, agentes que já controlam ou estão envolvidos no controle de aeroportos já licitados não estão qualificados a disputar o controle de Galeão e/ou Confins. Já o item 10.7.3 do Anexo 25 esclarece que a vedação à participação cruzada é válida pelos cinco anos iniciais de vigência dos contratos de concessão. A partir deste período fica permitido que os mesmos agentes participem diretamente do controle de aeroportos distintos. As mudanças societárias deverão então ser analisadas pelo CADE e pela ANAC.

A vedação da participação cruzada, de maneira direta, tende a reforçar a competição entre os aeroportos brasileiros e reduzir o poder de mercado de agentes interessados no controle destes aeroportos. Os benefícios do aumento no grau de competição entre aeroportos, conforme se descreveu acima, passa, no curto prazo, pela redução de tarifas e aumento no fluxo de passageiros e cargas e, no longo prazo, pelo aumento na capacidade e da qualidade dos serviços oferecidos. Em particular, estes movimentos tendem a elevar a demanda externa pelos aeroportos brasileiros, aumentando o fluxo de turistas estrangeiros e a conectividade do país com o exterior.

Um exemplo de efeitos adversos à concorrência da participação cruzada na administração de aeroportos pode ser ilustrado pela experiência inglesa. A concessionária *BAA Limited's* (BAA) administrava sete aeroportos no Reino Unido (quatro na região sudeste da Inglaterra — Heathrow, Gatwick, Stansted e Southampton — e outros três na Escócia — Edinburgh, Glasgow e Aberdeen<sup>7</sup>). Devido às reclamações recorrentes quanto a sub investimento e problemas de capacidade e qualidade de serviço por parte da BAA, as autoridades britânicas de defesa da concorrência *Office of Fair Trading* (OFT) e *Competition Commission* (CC)<sup>8</sup> fizeram uma investigação de mercado, em que se concluiu haver falta de competição efetiva nos

<sup>7</sup> Estes representam, respectivamente, cerca de 90% e 84% do volume total de passageiros em suas regiões.

<sup>8</sup> Informação disponível em: <[http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep\\_pub/reports/2009/fulltext/545](http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2009/fulltext/545)> Acesso em 27/06/2013.

aeroportos administrados pela BAA<sup>9</sup>. Segundo as autoridades, a administração conjunta pela BAA nestas regiões limitou a competição entre aeroportos, restringiu o desenvolvimento da capacidade, prejudicou a intensidade da competição por preço e reduziu os benefícios do sistema regulatório<sup>10</sup>. Para incentivar o aumento da competição, os remédios aplicados pela CC em ambos os casos foram os desinvestimentos dos aeroportos de Gatwick (vendido em dezembro de 2009 para a *Global Infrastructure Partners*), Edinburgh (vendido em abril de 2012 para a *Global Infrastructure Partners*) e Stansted (vendido em janeiro de 2013 para a *Manchester Airports Group*).

**Além disso, visto que o Fator X, aplicado à revisão tarifária, será calculado com base na amostra de aeroportos, a participação de concessionárias em mais de um aeroporto poderia desestimular o aumento de produtividade.** Os reajustes tarifários baseiam-se no preço-teto formado por um indexador de preços (neste caso, o IPCA) e pelo Fator X, a fim de repassar os ganhos de produtividade ao consumidor final. O principal objetivo do Fator X é produzir incentivos suficientes para estimular a redução de custos e o aumento de inovação tecnológica, de forma a elevar a produtividade das empresas. Assim, se aeroportos contidos na base de cálculo forem administrados por outras concessionárias, haverá indução de competição entre estes agentes pela busca de maior ganho de produtividade, e consequente redução do Fator X. Com participação cruzada, a concessionária dos aeroportos teria incentivos a se esforçar menos do que de fato seria capaz.

**Considera-se, portanto, que o Poder Público age corretamente, e em prol do bem-estar social, ao limitar a participação cruzada. Reforça-se que estes limites devem logo, no curto prazo, pressionar tarifas aeroportuárias para níveis mais próximos dos custos marginais. No longo prazo, a pressão competitiva agiria no sentido de aumentar a capacidade e a qualidade dos aeroportos brasileiros. Estes movimentos devem provocar efeitos econômicos indiretos benéficos, à medida que elevam o número de turistas internacionais visitando o Brasil e reduzem os custos de bens finais ou intermediários utilizados por famílias e empresas.**

---

<sup>9</sup> Na Escócia, observou-se um lento desenvolvimento das rotas nestes três aeroportos escoceses se comparado com outros aeroportos regionais e falta de ambição no desenvolvimento do aeroporto de Aberdeen através de desinvestimentos, instalações precárias e o uso das receitas geradas em outros aeroportos administrados pela BAA. Ainda, as reduções de tarifas no aeroporto de Glasgow foram maiores (devido à presença do aeroporto de Prestwick — vendido pela BAA em 1992) do que aquelas observadas pelo aeroporto de Edinburgh, que sofre menos preços competitivos. Com relação aos aeroportos localizados na região sudeste da Inglaterra administrados pela BAA, o órgão inglês afirma que estes sofrem poucas pressões competitivas de aeroportos concorrentes devido à significativa substitutibilidade da demanda de passageiros pelos aeroportos administrados pela BAA. Além disso, a ampla rede de rotas internacionais e nacionais do aeroporto de Heathrow a torna o único *hub* no Reino Unido o que, consequentemente, restringe a competição entre aeroportos que oferecem voos de conexão.

<sup>10</sup> As tarifas nestes aeroportos são reguladas através de preços-teto (*price cap*). Dessa forma, a administração conjunta dos aeroportos pela mesma empresa distorce o incentivo ao aumento de qualidade e produtividade, uma vez que os aeroportos não competem entre si por melhorias.



## **Relações verticais entre companhias aéreas e aeroportos**

**O item 3.18 do contrato de concessão permite que empresas aéreas participem de consórcios interessados no leilão, mas com um limite de 4% na participação.**

O item 3.18 abre, portanto, ainda que de forma limitada, a possibilidade de verticalização dentro do setor aéreo. A verticalização se dá quando empresas a montante (ou a jusante) da cadeia têm algum controle das empresas à jusante (ou a montante). No caso em questão, o regulador permite que os produtores finais (empresas aéreas) estejam legalmente aptos a participar do controle dos produtores intermediários (aeroportos).

**Ainda que esta participação esteja limitada a 4% do consórcio de interessados, a possibilidade de verticalização da cadeia de serviços aeroportuários age reduzindo o grau de competição entre empresas aéreas.**

Em primeiro lugar, ao admitir a possibilidade de verticalização do mercado, o Poder Público confere à(s) empresa(s) aérea(s) participante(s) dos grupos controladores poder de barganha relevante na negociação de tarifas aeroportuárias, o que pode implicar estabelecimento de tarifas discriminatórias e atendimento operacional diferenciado. Estas vantagens podem criar assimetrias injustificadas entre a(s) empresa(s) aérea(s) participante(s) dos grupos controladores e outras empresas aéreas operando no país.

Essas vantagens podem ser suficientes para distorcer a concorrência no mercado de passagens aéreas e/ou de transporte de cargas. Em um mercado de concorrência acirrada – como acontece no mercado de transporte de passageiros e de cargas – assimetrias mínimas entre os concorrentes podem ser suficientes para, no longo prazo, induzirem concentração e aumento no poder de mercado.

**Desta forma, a possibilidade de integração vertical no mercado aéreo pode consubstanciar-se em redução dos níveis de competição entre empresas aéreas e, em última instância, em barreiras à entrada de empresas aéreas que estejam interessadas em operar no mercado de transporte de passageiros e de cargas. No longo prazo, a redução na competição e na entrada de novas empresas aéreas deve resultar passagens e fretes mais caros, além de baixos níveis de eficiência no transporte de cargas e de passageiros.**


## **4. Sugestões ao regulador**

Com base na análise econômica realizada na Seção 3 desta Nota Técnica, apresentam-se sugestões pontuais que visam o aprimoramento das regras regulatórias presentes no edital de concessão dos aeroportos do Galeão e de Confins.

- O Poder Público age acertadamente ao restringir a participação cruzada dos mesmos agentes em aeroportos diferentes. Argumentou-se que esta medida deve acirrar a competição entre aeroportos, pressionando preços de tarifas aeroportuárias para perto dos custos marginais e elevando investimentos em capacidade e qualidade dos aeroportos (inclusive aumentando a produtividade). **Sugere-se, portanto, a inclusão, no preâmbulo do edital, de uma breve nota**

reforçando os objetivos do Poder Público com estas licitações (aumento da competição entre aeroportos com impactos sobre tarifas, capacidade e qualidade) e reforçando a vedação à participação cruzada (itens 3.2, 3.3 e 3.15.5) como meio de garantir estes objetivos. A nota clarificaria aos interessados e à sociedade os objetivos (positivos) do Poder Público com as licitações.

- A possibilidade de verticalização do mercado aéreo brasileiro está aberta através do item 3.18 do edital de concessão dos aeroportos do Galeão e de Confins. Argumentou-se que esta verticalização (participação de empresas aéreas no controle de aeroportos) pode limitar a competição no mercado de passagens e de cargas, tem efeitos perversos sobre a entrada de novas companhias aéreas e deve se traduzir em passagens e fretes mais caros. **Para que a competição no mercado de transporte de passageiros e de cargas seja assegurada, sugere-se que a participação de empresas aéreas em consórcios participantes dos leilões seja vedada. Como estas participações já estão limitadas a 4%, a vedação deve ocorrer sem que haja redução no número de entrantes potenciais nos leilões e, portanto, sem que haja redução nas receitas esperadas com as licitações. Os benefícios desta medida, por outro lado, atingiriam toda a sociedade.**

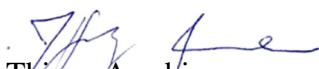


Ernesto Moreira Guedes Filho  
CORECON/SP 13.965

São Paulo, 28 de junho de 2013.



Fabiana Ferreira de Mello Tito  
CORECON/SP 32.675



Thiago Arashiro  
CORECON/SP 33.783