

Contribuição Audiência Pública n. 05/2013

São Paulo, 28 de junho de 2013

Este breve texto tem por objetivo contribuir com a ANAC para a melhoria dos efeitos do processo de licitação dos aeroportos, especificamente de Galeão e Confins, e de modo mais geral, do conjunto de aeroportos.

i. Contexto

Na esteira dos processos de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos, tem-se verificado certa dificuldade para que a cláusula 11.8 – que versa sobre livre concorrência nos serviços prestados nos aeroportos às companhias aéreas – seja imediatamente cumpridas pelas novas Concessionárias. Tal situação se deve à sub-rogação dos contratos vigentes na fase I-A e à argumentação – infundada – de que estes contratos se sobreporiam as determinações do contrato de concessão firmado com a Anac. Em particular, por essa situação, em mais de um segmento, o acesso de empresas prestadoras de serviço auxiliar de transporte aéreo aos aeroportos tem gerado a necessidade de intermediação da Anac para dirimir conflitos.

Tal situação gera custo tanto para o mercado – uma vez que tem-se postergados parte dos benefícios à sociedade esperados com o presente processo de concessão – quanto para o administrador público – a voltas com processos complexos de mediação.

Ademais, os editais contemplam a operação dos aeroportos, mas não criam qualquer mecanismo de fomento à competição entre aeroportos, exceto a limitação de controle cruzado de mais de uma concessão por mesmos grupos econômicos. No momento em que estamos caminhando para o quarto e quinto aeroportos concedidos, passa a ser importante à Agência estruturar esse nível de competição.

Diante desse quadro, sugerimos alguns ajustes:

ii. Ajustes: cláusula 11.3 / Anexo 25

Propomos que ocorra uma revisão na cláusula 11.3, de sorte a deixar explícito que a eventual sub-rogação de contratos deve contemplar os ajustes necessários para que se cumpram integralmente as regras estabelecidas neste edital, sob pena de desqualificação do valor de dito contrato.

Para tanto, sugerimos que a inclusão da cláusula 11.3.1 com a seguinte redação:

“11.3.1 Em se tratando de Áreas e Atividades Operacionais, a concessionária deverá adaptar em prazo de até 90 dias os contratos sub-rogados por ela recebido para ajustá-lo as obrigações previstas nas cláusulas 11.6 a 11.10 deste Documento, sob pena de anulação da validade desses contratos, independentemente de indenização”

iii. Ajustes: cláusula 3.1.35 / Anexo 25

Tem vista que as concessões atuais incluem alguns dos principais *hubs* do país, entendemos que se deveria replicar no Brasil o modelo estadunidense, que embora não proíba aos aeroportos terem certas atividades em regime de exclusividade, estabelece que, caso a concessionária do aeroporto seja beneficiária de recursos financeiros provenientes de fontes oficiais (BNDES, Fundos Constitucionais, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Agências de Fomento ou outras modalidades que envolvam recursos públicos), estará se obrigando a não conceder áreas para quaisquer atividades essenciais em exclusividade a qualquer proponente, obrigando-se a garantir o benefício da livre concorrência aos seus usuários e empresas aéreas utilizadoras, direta ou indiretamente daquelas atividades.

iv. Competição entre aeroportos

Um dos objetivos do modelo atual de concessão de aeroportos em curso é estimular a expansão da oferta e a melhoria dos serviços dos aeroportos brasileiros. Para além das metas regulatórias estabelecidas no contrato, a melhor forma de obter-se tal resultado é por meio de uma acirrada concorrência entre estabelecimentos.

Todavia, no modelo atual, cada aeroporto concedido recebe estimativas próprias de demanda, independentemente do nível de preços, indicadores de qualidade ou do comportamento dos concorrentes no mercado. E a cada cinco anos, os ganhos de eventuais aumentos de escala são

revertidos à sociedade por meio do fator X. Nesse arcabouço, a única limitação voltada para incentivar a concorrência entre empreendimentos – que garantiria o aumento de volume – refere-se a proibição de controle de um segundo aeroporto por parte dos *players* que venceram outras concessões.

Mesmo essa regra é, em algum grau, questionável, uma vez que o controle de mais de uma operação permite aos grupos vencedores a obtenção de economias de escala empresariais (diluição de custos de compra, projetos, expertise técnico, *etc*) e de rede (diluindo custos de rotas *in-house*), que podem, eventualmente, ser repassados ao consumidor.

Nesse sentido, aqui propomos que, neste segundo *round* de licitações, a ANAC inclua cláusulas que incentivem a competição entre aeroportos, de modo a permitir que o processo competitivo obrigue o concessionário a buscar menores tarifas e custos operacionais e a oferecer melhores serviços aos seus clientes (usuários e companhias aéreas).

Como os passageiros se deslocam pouco para embarcar, a forma mais eficiente de fazer isso é através da competição entre os diferentes aeroportos pelo papel de *hub* do sistema. Nesse cenário, os aeroportos disputariam as diferentes companhias aéreas para fincarem sua bandeira no aeroporto e estruturarem sua malha a partir daquele empreendimento em específico, à exemplo do que fez a Azul em Campinas. Isto permite um deslocamento de volumes e instiga uma competição mais clara entre empreendimentos aeroportuários, por meio do desenvolvimento da aviação regional.

Para viabilizar esse movimento, propomos que os aeroportos tenham maior ganho se expandirem mais que proporcionalmente os volumes de seus aeroportos. Hoje, as regras do fator X estabelecem uma redução do preço das tarifas em função do aumento do número de pontes de embarque e passageiros transportados (vide cláusula 1.1.6 e 1.1.7), medidos no horário de pico. No entanto, isso significa que a cada período, os ganhos com economias de escala são repassados linearmente às tarifas.

O efeito é criar um incentivo para limitar a escala do aeroporto no horário de pico – quando os clientes mais requerem os serviços –, de modo a preservar receitas em todo o restante do dia, e limitar o desenvolvimento da aviação regional – que exige mais portões de embarque.

Propomos que:

- a) a medida tenha sua escala horária ampliada (e valor revisto), para contemplar um período grande o suficiente de horas que torne esse tipo de ajuste não econômico (por exemplo, a medida de desconto seja avaliada a cada 10% de crescimento no fluxo de

- passageiros embarcado e desembarcado nas seis horas de maior volume de passageiros registrada);
- b) um redutor ao fator PE dado pelo aumento de 10% no número de vôos regionais totais recebido pelo aeroporto vis a vis o crescimento agregado da demanda deste;
 - c) um redutor ao fator TP dado pelo aumento de 10% no número de passageiros provenientes de vôos regionais recebido pelo aeroporto ao longo do dia vis a vis o crescimento agregado do empreendimento; e
 - d) um redutor ao fator X caso o fluxo de passageiros do empreendimento cresça 20% acima da curva de demanda projetada para este.

Dessa forma, com os itens a, b e c permite-se que não ocorra uma redução linear de preços, mas que o aeroporto possa gerenciar melhor suas tarifas aproveitando melhor os horários de ociosidade para oferecer melhores condições às companhias aéreas. E com o item d, incentiva-se o aeroporto a buscar um adicional de passageiros que será necessariamente obtido sobre o volume dos aeroportos concorrentes, resultando em uma competição mais acirrada entre empreendimentos.

Juan Ferrés
Ferrés Consultoria Econômica

◆◆◆◆