



São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília , 27 de agosto de 2021.

Ilmo. Sr.

JULIANO NOMAN

DD Diretor Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

c/c

Ronei Glazzmann – Secretário Nacional de Aviação Civil

Adriano Pinto de Miranda – Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA

Assunto: Contribuições Conjuntas ABEAR, ALTA, IATA e JURCAIB ao processo de relicitação de Viracopos

Senhor Presidente,

A Associação Brasileira das Empresas Aéreas (**ABEAR**), a Associação Latino- Americana e do Caribe de Transporte Aéreo (**ALTA**), a International Air Transport Association (**IATA**) e a Junta de Representantes das Companhias Aéreas Internacionais do Brasil (**JURCAIB**) vêm à presença de V.Sas., apresentar reflexões e contribuições acerca do processo de relicitação do Aeroporto Internacional de Campinas, bem como sugerir ajustes à proposta que diz respeito aos critérios aplicáveis às tarifas de armazenagem e capatazia em operações internacionais.

Acreditamos que essa seja uma contribuição efetiva e que considera a necessidade de que haja uma redução nos custos das cargas internacionais, o que redundará seguramente em benefícios à aviação no Brasil.

Sendo o que nos cumpria para o momento, aproveitamos a oportunidade para reiterar protestos de elevada estima e consideração, colocando-nos à disposição para sanar dúvidas adicionais, caso necessário.

Cordialmente

Eduardo Sanovicz
ABEAR

Jose R. Botelho
ALTA

Dany Oliveira
IATA

Robson Bertolossi
JURCAIB

Regulação das tarifas de carga para a relicitação do *Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas – VCP*

1. Implicações econômicas de um monopólio natural.

Paul Joskow descreve literatura teórica e empírica sobre a regulamentação dos monopólios naturais¹. Em seu artigo "Regulamentação de monopólios naturais", estabelece que os mercados com características de monopólio natural são considerados aqueles que levam a uma variedade de problemas de desempenho econômico dentre os quais: preços excessivos, ineficiências de produção, duplicação onerosa de instalações, qualidade de serviço ruim e potencialmente indesejáveis impactos distributivos.

Além disso, nesse mesmo artigo, é demonstrado que o caso mais interessante de "falhas de mercado" para a regulação mitigar distorções associadas aos preços de monopólio surge em situações em que existem barreiras significativas à entrada e preços não regulados que podem sustentar níveis muito acima do custo marginal e custo médio. Uma vez que o poder de mercado possuído por um monopólio estabelecido depende tanto da presença de barreiras de entrada quanto da elasticidade da demanda dos produtos (e no caso em discussão para aeroportos e serviços) vendidos pela empresa, os custos sociais do monopólio serão maiores quanto mais importantes forem as barreiras de entrada e quanto mais inelástica for a demanda pelos produtos relevantes.

Com isso em mente e seguindo o artigo de Joskow, o objetivo regulatório para este tipo de mercado deve ter como meta:

- a) **Preços eficientes de bens e serviços:** os preços regulados devem fornecer aos consumidores demonstrações de eficiência para orientar suas decisões de consumo. Idealmente, os preços serão iguais aos custos marginais ou incrementais relevantes.
- b) **Custos de produção eficientes:** A justificativa natural do monopólio para restringir a entrada a uma única empresa é possibilitar que a empresa explore todas as economias de escala e de escopo. Apresentações de livros didáticos de regulação de monopólio natural normalmente consideram a função de custo da empresa como dada e enfocam a especificação de preços ótimos, dados os custos da empresa e a restrição de equilíbrio.

¹ Joskow, Paul L. "Regulation of Natural Monopolies" published in "Handbook of Law and Economics" A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell.

² Implicações econômicas do processo de concessão na VCP.

- c) **Níveis eficientes de produção e investimento:** A empresa regulada deve fornecer as quantidades de serviços demandados pelos consumidores e fazer os investimentos nas instalações necessárias para fazê-lo em níveis oportunos e eficientes.
- d) **Níveis eficientes de qualidade de serviço e variedade de produtos:** Os produtos podem ser fornecidos com vários níveis de qualidade de serviço e confiabilidade. Diferentes níveis de qualidade e confiabilidade de serviço implicam em custos diferentes.
- e) **Considerações sobre extração de renda e lucro de monopólio:** Além das distorções de eficiência causadas por preços de monopólio, extrair os lucros excedentes associados aos lucros de monopólio para o benefício dos consumidores também é uma meta importante da maioria das medidas regulatórias.

2. Implicações econômicas para a indústria de transporte aéreo.

O setor de Transporte Aéreo contribui com 1,1 milhão de empregos e cerca de US \$ 27,5 bilhões para a economia brasileira ², apóia o comércio, os investimentos, o intercâmbio de tecnologia e idéias, o turismo e etc. O transporte aéreo terá um papel fundamental na recuperação econômica do Brasil no momento pós pandemia.

A Carga Aérea contribui significativamente para o comércio brasileiro. Em 2019, representava em média 6% do total FOB das exportações e quase 20% do valor FOB das importações. Em uma economia global, caminhando para a 4ª revolução digital (e-commerce)³, o comércio tornou-se significativamente importante na estrutura econômica.

Pensando nisso, a infraestrutura é um componente vital para a indústria no país. De acordo com o componente "Taxas de passagens e taxas aeroportuárias" do Índice de Competitividade de Viagens e Turismo do WEF, o Brasil está classificado em 70 de 140 países, e no componente de "Infraestrutura de transporte aéreo" está em 42 de 140. De acordo com a OCDE, os investimentos na infraestrutura brasileira ficaram aquém da depreciação por anos, o que tornou a logística desafiadora e custosa. " ⁴

À primeira vista, isso significaria que a infraestrutura construída no Brasil e a competitividade de preços para operar no país são satisfatórias. No entanto, muitos aspectos devem ser levados em consideração na regulamentação das concessões aeroportuárias.

O Aeroporto Internacional de Viracopos (VCP) atende principalmente o mercado de cargas internacionais, servindo também como hub doméstico, com cerca de 70%⁵ de sua receita provendo do negócio de cargas, respondendo em 2019 por cerca de 37%⁶ do valor dos embarques aéreos da importação do país. Além

² Aviation Benefits Beyond Borders (ABBB) published by Air Transport Action Group (ATAG) Sep. 2020

³ According to Going Digital in Brazil report, "E-commerce sales were valued at USD 14.6 billion in 2018. Several large multinational retailers and online platforms (e.g., MercadoLivre and Amazon) are active in the country. Brazil accounted for about 40% of the e-commerce in Latin America (UNCTAD, 2015), but the value of e-commerce in the country has not reached the full potential of a market of 107.5 million adult Internet users."

⁴ OECD Economic Surveys Brazil December 2020 (<https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf>)

⁵ <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/03/12/viracopos-tem-alta-de-52percent-em-fluxo-de-cargas-e-coloca-setor-farmaceutico-entre-destaques.ghtml>

⁶ https://www.viracopos.com/pt_br/noticias/eleito-melhor-teca-do-mundo-viracopos-investe-em-seguranca-e-em-gestao-de-cargas.htm

disso, uma parcela expressiva da carga de importação e exportação atende diretamente o complexo industrial imediatamente ao redor da área de influência da VCP.

De acordo com o Relatório Nacional sobre E-Commerce⁷ conclui-se que “Os principais gargalos que dificultam o crescimento mais rápido das PMEs no E-commerce são burocracia, falta de regras para E-commerce no Código de Defesa do Consumidor, dificuldades fiscais e tributárias, infraestrutura e gargalos logísticos e falta de aptidão com habilidades no comércio eletrônico. Apenas grandes empresas de comércio eletrônico têm capacidade para superar os desafios. ”

Nesse sentido, é importante ressaltar que muitos dos negócios estabelecidos nas cidades do entorno da VCP o fizeram propositalmente e justamente pela existência e relevância da VCP como pólo internacional e pela importância da carga aérea em sua cadeia produtiva. Conforme menciona o relatório, “dos empreendimentos cadastrados em 2014, a maioria deles está no sudeste (4.310.074) e no sul (1.522.142). O Sudeste, com seus três importantes estados São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais - é a região mais rica do país em termos de PIB e lidera em população urbana, indústrias, universidades e muitas outras áreas (IBGE, 2016). ”

É fato conhecido que , apesar dos recentes esforços do governo federal, “as estradas do país estão em más condições, ... afetando a segurança, o tempo de entrega e prejudicando cargas e caminhões” e apenas as grandes cidades têm uma conectividade aceitável. Assim, estabelece-se que “da distribuição dos custos nas operações logísticas, as despesas com fretes representam a maioria com 62,6%, e as despesas com armazenagem e movimentação são de 19,9% e 17,5% respectivamente. Para resolver este problema, 57,8% das lojas virtuais entrevistadas repassam o custo do frete ao consumidor e 31,3% adotam um modelo híbrido, compartilhando um custo parcial e apenas 10,9% assumem integralmente o custo do frete ”.

Com relação à infraestrutura aeroportuária, o alto custo irrecuperável e a natureza da operação em VCP refletem a estrutura de mercado de monopólio natural.

A partir de uma análise geográfica simples, os aeroportos mais próximos são Guarulhos (GRU) a 118 kms, Galeão (GIG) a 410 kms e Curitiba (CWB) a 450 kms de distância. Nesse sentido, percebe-se que não existem muitos substitutos possíveis, em função das distâncias, para atender a clientela mais próxima da VCP.

Além disso, o aeroporto mais próximo (GRU) possui muitas limitações que não permitem incrementar de forma significativa as operações de carga em “tempos normais”, por se tratar de um aeroporto com restrição de slots (IATA nível 3), com horários restritos para voos de carga, limitando severamente a capacidade das companhias aéreas para programação de suas malhas, entre outros.

Da mesma forma, CWB e GIG têm oportunidades limitadas de atender adequadamente o mercado com a mesma eficiência e níveis de custo da VCP, pois não só a infraestrutura rodoviária do país não permite uma simples substituição entre os aeroportos, mas adiciona outros custos que precisam ser contabilizados, como os impactos na cadeia de abastecimento e custos adicionais de segurança, uma vez que grande parte das mercadorias transportadas por via aérea são de alto valor agregado e, infelizmente, alvo de roubos durante o transporte terrestre. Adicionalmente, o tempo incremental de traslado por via terrestre terminar

⁷ National Report on E-Commerce from the Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series WP 14 | 2017 United Nations Industrial Development organizations UNIDO

4 Implicações econômicas do processo de concessão na VCP.

por impactar negativamente as necessidades e expectativas de consumidores PJ e PF, gerando indesejáveis e desnecessários custos incrementais.

Outra consideração é a extensa infraestrutura construída pela cadeia de valor implementada no entorno de VCP nas últimas décadas, com agentes de carga e provedores de logística tendo investido centenas de milhões de reais para melhor atender seus clientes exatamente a partir de VCP. Com isto, derivamos que há uma baixa elasticidade do ponto de vista dos tomadores de serviços de VCP.

Reforçamos o que afirma Joskow, Paul (2016) ao descrever o caso mais interessante de "falhas de mercado", que a regulação deve atuar para mitigar situações relativas às distorções associadas aos preços de monopólio, que surgem em situações nas quais existem barreiras significativas à entrada e que os preços não regulados podem ser sustentados em níveis muito acima dos custos marginais e custo médio.

Com base no acima concluímos que VCP possui alta barreira de entrada (custo irrecuperável do investimento) e com a intenção de ter uma estrutura de preços não regulados prevemos o inevitável surgimento de uma futura falha de mercado.

Deve haver preocupação em assegurar aos operadores aéreos, independentemente de sua nacionalidade, condições isonômicas quanto às cobranças de tarifas aeroportuárias. Entretanto, temos no Brasil, nos contratos de concessão vigentes, dispositivo que permite a cobrança de valores distintos para cargas amparadas pelo regime de depósito afiançado (partes, peças, COMAT e etc.), a depender da nacionalidade da transportadora,

O que se evidencia é uma tendência ao exercício de posição dominante dos aeroportos, com frequente majorações de valores unilateralmente, sempre que a regulamentação se mostra fraca ou inexistem tetos para as cobranças.

É crível assumir que a eliminação de regulamentação e tetos para as tarifas de armazenagem e capatazia em VCP levaria a comportamentos semelhantes também para os serviços por essas acobertados, de forma que as recomendações da área técnica da ANAC são relevantes e devem ser consideradas.

3. Conclusões

O país deve buscar os benefícios advindos do comércio internacional, com destaque para a "explosão" do comércio eletrônico, potencializando a conectividade, as cadeias produtivas e os meios de transporte para atingir esse objetivo.

A evidência do Custo Brasil coloca o país em desvantagem competitiva internacionalmente. Um dos principais motivos desse "custo" é a infraestrutura precária. De acordo com a Berners Consulting em estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, as empresas gastam US \$ 8,5 bilhões a mais por ano em virtude de infraestruturas mal conservadas, como rodovias degradadas ou com capacidade insuficiente.

Dadas as características de mercado que VCP exhibe, o aeroporto pode ser categoricamente descrito como um monopólio natural, com a inexistência de substitutos perfeitos. A alternativa de outro meio de transporte é severamente limitada dada a pequena malha ferroviária, indústria de navegação interior limitada e infraestrutura rodoviária deficiente, que aumentam significativamente o tempo e os custos de transporte, finalmente afetando os consumidores finais com preços mais altos.

Monopólios naturais não são considerados prejudiciais *per se*. No entanto, eles devem ser necessariamente regulados para evitar possível falha de mercado. Com isso em mente, se as tarifas de carga aérea para a relicitação de VCP não forem reguladas, considerando a posição de monopólio natural, entendemos que há uma grande probabilidade de nos encontrarmos em efetiva falha potencial em futuro breve.

Como se depreende da argumentação apresentada, é dever dos Estados contratantes assegurarem que os aeroportos não adotarão comportamentos contrários à promoção da competitividade, ou abusarão de sua posição dominante que, no caso dos aeroportos internacionais brasileiros, como amplamente exposto, constituem monopólio natural.

Importa notar que esta mesma preocupação, sobre o monopólio do mercado do aeroporto de VCP, foi exposta pela própria Agência na Nota Técnica nº 56/2021/GERE/SRA quando do encerramento do Tema 16 da Agenda Regulatória 2021-2022, que tratou da regulação de preços do mercado de armazenagem e capatazia da carga importada e exportada, veja:

"...tem-se que a relicitação do Aeroporto de Campinas impõe desafios regulatórios que decorrem de sua própria relevância e representatividade para o mercado da carga aérea internacional, os quais impõem riscos e dificuldades adicionais na implementação do modelo adotado a partir da 5ª rodada de concessões."

"Contudo, conforme apontado pelos usuários dos serviços no âmbito do processo de Tomada de Subsídios, é importante ter cautela na proposição do modelo de regulação das atividades de armazenagem e capatazia a ser adotado, especialmente no tocante aos aeroportos que possuem significativo poder de mercado no setor de cargas, como é o caso de Viracopos[11]"

"4.6.13. Ato contínuo, a minuta de contrato ao dispor sobre as regras de acesso às áreas aeroportuárias para realização de atividades essenciais/auxiliares ao transporte aéreo reproduziu as regras de acesso dos contratos firmados a partir da 5ª rodada de concessão. Assim, a atividade de armazenagem e capatazia da carga internacional foi equiparada às demais atividades auxiliares ao transporte aéreo, a exemplo da carga doméstica. Logo, aplica-se a tais atividades as mesmas regras de acesso asseguradas aos demais serviços auxiliares com fito de promover prestação desses serviços de forma diversificada e competitiva."

4.6.14. Contudo, tendo em vista a relevância da operação do TECA para o Aeroporto de Campinas e diante de potencial risco de condutas anticompetitivas por parte da futura concessionária[12], regras adicionais foram introduzidas para assegurar o acesso às áreas do sítio aeroportuário."

Dessa forma, resta claro que a especificidade do aeroporto de VCP implica na adoção de regras diferenciadas aos modelos adotados nas últimas rodadas de concessão a fim de que seja evitada a falha de mercado.

Por fim, destacamos que a aplicação do princípio da liberdade tarifária para tarifas de armazenagem e capatazia em VCP se distanciaria da *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* e criaria ambiente propício ao exercício abusivo de posição dominante pelo aeroporto, de forma que apoiamos integralmente a proposta da área técnica da ANAC de regular as tarifas para a reconcessão de VCP, estando convencidos que esta decisão, que cabe objetivamente à Agência, é a que melhor representa as necessidades da cadeia de valor e da sociedade brasileira.