



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Transportes e Logística

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 002/2008 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 15 de janeiro de 2008.

Assunto: Manifestação SEAE acerca das minutas de Resolução que regulamentam regime especial de tarifas aeroportuárias nos aeroportos internacionais de São Paulo/Congonhas (SBSP), de São Paulo/Guarulhos-Governador André Franco Montoro (SBGR) e do Rio de Janeiro/Galeão- Antonio Carlos Jobim (SBGL).

1. Introdução

Este Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias tem como objetivo apresentar manifestação desta Secretaria para a consulta pública - CP que está sendo realizada pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, tendo como base a Nota Técnica n.º 231/SIE/GTPE/2007, na qual é apresentada proposta de regime tarifário especial no âmbito dos aeroportos internacionais de Congonhas, Guarulhos e Galeão, além da minuta de resolução que define os valores das tarifas aeroportuárias de pouso, permanência e dos preços unificados para cada um dos aeroportos citados.

Alteração de tarifas aeroportuárias nos principais aeroportos do setor de aviação civil brasileira é extremamente relevante e tem reflexos sobre o setor aéreo em todo o país, dada a interligação da malha aérea. No entanto, a carência de estudos que identifiquem possíveis modelos de distribuição de tráfego, evitando a concentração desnecessária em alguns aeroportos, vêm impedindo a consecução de um planejamento estratégico de longo prazo que permita o pleno desenvolvimento da aviação comercial brasileira.

O presente Parecer encontra-se subdividido da seguinte forma, além da introdução: a primeira seção contempla uma síntese do regime tarifário vigente para o uso da infraestrutura aeroportuária; a segunda expõe os principais pontos da proposta da ANAC; a última seção apresenta os comentários desta Secretaria à proposta do regulador, seguidos pelas conclusões finais.

2. Regime Tarifário Vigente

O regime tarifário vigente é regulamentado pela Lei nº. 6.009/1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea, estabelece a obrigatoriedade de pagamento pela utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços de um aeroporto. A remuneração por esses serviços consiste nas tarifas aeroportuárias, que devem ser aprovadas pela Agência Nacional de Aviação Civil, bem como nos preços específicos estabelecidos pela entidade que administra o aeroporto. O artigo 3º da Lei supracitada, transcrito a seguir, caracteriza as tarifas aeroportuárias vigentes:

“Art. 3º As tarifas aeroportuárias a que se refere o artigo anterior, são assim denominadas e caracterizadas:

I - Tarifa de embarque - devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo;

II - Tarifa de pouso - devida pela utilização das áreas e serviços relacionados com as operações de pouso, rolagem e estacionamento da aeronave até três horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

III - Tarifa de permanência - devida pelo estacionamento da aeronave, além das três primeiras horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

IV - Tarifa de Armazenagem - devida pelo armazenamento, guarda e controle das mercadorias nos Armazens de Carga Aérea dos Aeroportos; incide sobre consignatário ou transportador no caso de carga aérea em trânsito. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 2.060, de 1983)

V - Tarifa de Capatazia - devida pela movimentação e manuseio das mercadorias a que se refere o item anterior; incide sobre o consignatário, ou o

transportador no caso de carga aérea em trânsito. (Incluído pelo Decreto Lei nº 2.060, de 1983).”

Os serviços não abrangidos pelas tarifas aeroportuárias são remunerados por preços específicos estabelecidos para as áreas civis de cada aeroporto, isto é, remuneram os serviços e as facilidades prestados às aeronaves de aviação geral, tais como instalações, serviços de despacho e de embarque de passageiros, dentre outros.¹

Segundo o art. 8º. da Lei nº. 6.009/1973, também são devidas, pela utilização das instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, a tarifa de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota.

Sobre as tarifas aeroportuárias incide o Adicional de Tarifa Aeroportuária – ATAERO, criado pela Lei nº 7.920/1989, que corresponde a um adicional de 50%, destinado à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea. Oitenta por cento dos recursos arrecadados são utilizados diretamente pelo Governo Federal, no sistema aeroviário de interesse federal, e a parcela restante para aplicação nos Estados, em aeroportos e aeródromos de interesse regional ou estadual, no âmbito do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), nos termos da Lei nº 8.399/1992.

Dada a caracterização do regime tarifário geral para a infra-estrutura aeroportuária, a subseção a seguir visa a expor os valores vigentes para as tarifas de embarque, de pouso, de permanência e dos preços unificados, que são objeto da proposta de regulamentação pela ANAC, expresso pelas minutas de resolução.

¹ Vide art. 2º. alínea b Lei nº. 6.009/1973.

2.1 Dos valores das tarifas aeroportuárias e dos preços unificados

A Portaria nº. 905/DGAC/2005, do Ministério da Defesa, estabelece os valores de Tarifas Aeroportuárias Domésticas de Embarque, de Pouso, Permanência e dos Preços Unificados de utilização da infra-estrutura aeroportuária.

Os valores das Tarifas Aeroportuárias Internacionais de Embarque, de Pouso, de Permanência e dos Preços Unificados de Utilização da Infra-estrutura aeroportuária foram aprovados pela Portaria n.º 955/DGAC/1997, do Ministério da Defesa.

As tabelas I e II a seguir apresentam as tarifas domésticas e internacionais vigentes em janeiro de 2008, para transporte aéreo regular e não regular (carga ou charter), por categoria de aeroporto^{2 e 3}.

Tabela I: Tarifas Domésticas vigentes em janeiro de 2008

Categoria do Aeroporto	Tarifas Domésticas – valores em R\$			
	Embarque (PAX)	Pouso (t.)	Permanência (t.h)	
			Pátio de manobras	Área de estadia
1 ^a	13,08	1,67	0,33	0,07
2 ^a	10,28	1,47	0,29	0,06
3 ^a	7,72	0,96	0,19	0,04
4 ^a	5,34	0,45	0,09	0,02

Fonte: ANAC

² A Portaria nº. 386/DAC/SIE/2005, do Ministério da Defesa, classifica os aeroportos públicos nacionais em quatro categorias, para fins específicos de cobrança de tarifas aeroportuárias.

³ A Portaria nº. 389/GC5/2005, do Ministério da Defesa, fixa os valores das Tarifas Aeroportuárias Domésticas de Embarque, de Pouso de Permanência especialmente para os aeroportos internacionais do Rio de Janeiro/Galeão- Antonio Carlos Jobim (SBGL), de São Paulo/Guarulhos-Governador André Franco Montoro (SBGR) e Tancredo Neves –CONFINS (SBCF) que vigoraram em caráter excepcional até março de 2006, no caso da tarifa de embarque, e até 12 de março de 2007, no caso das tarifas de pouso e permanência.

O art. 2º da Portaria n.º 306/GC5/2003, do Ministério da Defesa, estabelece que as aeronaves estão isentas do pagamento da Tarifa de Permanência no período de até três horas após o pouso.

Tabela II: Tarifas Internacionais vigentes em janeiro de 2008

Categoria do Aeroporto	Tarifas Internacionais - valores em US\$			
	Embarque (PAX)	Pouso (t.)	Permanência (t.h)	
-	-	-	Pátio de manobras	Área de estadia
1ª	24.00	5.66	1.13	0.23
2ª	20.00	5.14	1.03	0.21
3ª	16.00	4.41	0.88	0.18
4ª	8.00	2.20	0.44	0.09

Fonte: ANAC

A tabela III a seguir apresenta o Preço Unificado Doméstico e Internacional vigente, de acordo com o peso de decolagem e por categoria de aeroporto, para aeronaves de aviação geral.⁴

⁴ Vide Portaria n.º 631/DGAC/2003, do Ministério da Defesa que estabelece como GRUPO II as aeronaves da aviação geral registradas para atividades públicas e privadas especificadas.

Tabela III: Preço Unificado vigente em janeiro de 2008

FAIXA DE PESO MÁXIMO DE DECOLAGEM (t.)	Vôo Doméstico (D)– valores em R\$							
	Vôo Internacional (I) – valores em US\$							
	CATEGORIA DO AEROPORTO							
	1ª		2ª		3ª		4ª	
	D	I	D	I	D	I	D	I
ATE 1	R\$ 27,33	\$50,00	R\$ 16,79	\$46,00	R\$ 8,11	\$26,00	R\$ 4,94	\$13,00
MAIS DE 1 ATÉ 2	R\$ 27,33	\$50,00	R\$ 16,79	\$46,00	R\$ 11,56	\$37,00	R\$ 7,07	\$20,00
MAIS DE 2 ATÉ 4	R\$ 33,18	\$88,00	R\$ 29,22	\$79,00	R\$ 20,08	\$66,00	R\$ 12,10	\$34,00
MAIS DE 4 ATÉ 6	R\$ 67,12	\$177,00	R\$ 59,06	\$160,00	R\$ 40,76	\$132,00	R\$ 24,66	\$67,00
MAIS DE 6 ATÉ 12	R\$ 87,42	\$233,00	R\$ 76,89	\$211,00	R\$ 52,79	\$175,00	R\$ 31,57	\$89,00
MAIS DE 12 ATÉ 24	R\$ 198,56	\$526,00	R\$ 174,67	\$477,00	R\$ 120,12	\$393,00	R\$ 72,41	\$201,00
MAIS DE 24 ATÉ 48	R\$ 509,53	\$1.181,00	R\$ 448,33	\$1.073,00	R\$ 308,91	\$894,00	R\$ 187,88	\$455,00
MAIS DE 48 ATÉ 100	R\$ 603,15	\$1.604,00	R\$ 530,56	\$1.452,00	R\$ 364,60	\$1.203,00	R\$ 218,84	\$612,00
MAIS DE 100 ATÉ 200	R\$ 984,43	\$2.666,00	R\$ 865,76	\$2.417,00	R\$ 712,76	\$2.005,00	R\$ 360,88	\$1.024,00
MAIS DE 200 ATÉ 300	R\$ 1.554,05	\$4.243,00	R\$ 1.366,48	\$3.837,00	R\$ 934,52	\$3.192,00	R\$ 546,91	\$1.631,00
MAIS DE 300	R\$ 2.597,40	\$7.024,00	R\$ 2.284,25	\$6.357,00	R\$ 1.564,98	\$5.273,00	R\$ 924,71	\$2.693,00

Fonte: ANAC

Os preços de permanência das aeronaves do Grupo II (aviação geral), em pátio de manobras e/ou área de estadia, em vôos domésticos e internacionais, são calculados conforme as tabelas IVa e IVb.

Tabela IVa – Preços de Permanência vigentes em janeiro de 2008 – Pátio de manobras

FAIXA DE PESO MÁXIMO DE DECOLAGEM (t.)	Vôo Doméstico (D)– valores em R\$							
	Vôo Internacional (I) – valores em US\$							
	CATEGORIA DO AEROPORTO							
	1ª		2ª		3ª		4ª	
	D	I	D	I	D	I	D	I
ATE 1	R\$ 4,52	\$5,40	R\$ 3,95	\$4,90	R\$ 2,65	\$2,80	R\$ 0,75	\$1,20
MAIS DE 1 ATÉ 2	R\$ 4,52	\$5,40	R\$ 3,95	\$4,90	R\$ 3,78	\$4,10	R\$ 1,08	\$1,70
MAIS DE 2 ATÉ 4	R\$ 4,52	\$5,40	R\$ 3,95	\$4,90	R\$ 3,78	\$4,10	R\$ 1,08	\$1,70
MAIS DE 4 ATÉ 6	R\$ 4,52	\$6,50	R\$ 3,95	\$5,40	R\$ 3,78	\$4,90	R\$ 1,08	\$2,20
MAIS DE 6 ATÉ 12	R\$ 4,52	\$10,80	R\$ 3,95	\$9,80	R\$ 3,78	\$8,70	R\$ 1,08	\$4,30
MAIS DE 12 ATÉ 24	R\$ 6,56	\$21,70	R\$ 5,74	\$19,00	R\$ 3,79	\$16,30	R\$ 1,78	\$8,10
MAIS DE 24 ATÉ 48	R\$ 13,15	\$42,30	R\$ 11,52	\$38,50	R\$ 7,59	\$33,10	R\$ 3,54	\$16,80
MAIS DE 48 ATÉ 100	R\$ 21,77	\$70,40	R\$ 19,07	\$63,90	R\$ 12,58	\$54,70	R\$ 5,86	\$27,60
MAIS DE 100 ATÉ 200	R\$ 49,32	\$159,30	R\$ 43,22	\$144,70	R\$ 28,49	\$124,60	R\$ 13,31	\$62,30
MAIS DE 200 ATÉ 300	R\$ 85,99	\$278,60	R\$ 75,37	\$252,50	R\$ 49,66	\$216,80	R\$ 23,16	\$108,40
MAIS DE 300	R\$ 125,04	\$405,40	R\$ 109,59	\$367,40	R\$ 72,23	\$316,50	R\$ 33,71	\$157,20

Fonte: ANAC

Tabela IVb – Preços de Permanência vigentes em janeiro de 2008 – Área de Estadia

FAIXA DE PESO MÁXIMO DE DECOLAGEM (t.)	Vôo Doméstico (D) – valores em R\$ Vôo Internacional (I) – valores em US\$ CATEGORIA DO AEROPORTO							
	1ª		2ª		3ª		4ª	
	D	I	D	I	D	I	D	I
ATÉ 1	R\$ 0,30	\$0,35	R\$ 0,30	\$0,35	R\$ 0,21	\$0,20	R\$ 0,21	\$0,20
MAIS DE 1 ATÉ 2	R\$ 0,30	\$0,35	R\$ 0,30	\$0,35	R\$ 0,30	\$0,25	R\$ 0,30	\$0,25
MAIS DE 2 ATÉ 4	R\$ 0,30	\$0,70	R\$ 0,30	\$0,65	R\$ 0,30	\$0,55	R\$ 0,30	\$0,25
MAIS DE 4 ATÉ 6	R\$ 0,39	\$1,25	R\$ 0,34	\$1,10	R\$ 0,30	\$1,00	R\$ 0,30	\$0,50
MAIS DE 6 ATÉ 12	R\$ 0,67	\$2,15	R\$ 0,59	\$2,00	R\$ 0,39	\$1,75	R\$ 0,30	\$0,85
MAIS DE 12 ATÉ 24	R\$ 1,31	\$4,25	R\$ 1,14	\$3,85	R\$ 0,77	\$3,30	R\$ 0,36	\$1,70
MAIS DE 24 ATÉ 48	R\$ 2,62	\$8,45	R\$ 2,31	\$7,60	R\$ 1,51	\$6,50	R\$ 0,73	\$3,25
MAIS DE 48 ATÉ 100	R\$ 4,35	\$14,10	R\$ 3,82	\$12,45	R\$ 2,51	\$10,85	R\$ 1,18	\$5,40
MAIS DE 100 ATÉ 200	R\$ 9,85	\$32,00	R\$ 8,64	\$28,70	R\$ 5,70	\$24,95	R\$ 2,66	\$12,45
MAIS DE 200 ATÉ 300	R\$ 17,20	\$55,80	R\$ 15,08	\$50,40	R\$ 9,94	\$43,35	R\$ 4,63	\$21,70
MAIS DE 300	R\$ 25,00	\$81,30	R\$ 21,92	\$73,70	R\$ 14,44	\$62,85	R\$ 6,75	\$31,45

Fonte: ANAC

Na seção 3 pretende-se abordar a proposta de regulamento da ANAC na forma de um novo regime tarifário devido pelo uso da infra-estrutura aeroportuária nos aeroportos internacionais de São Paulo e do Rio de Janeiro.

3. Minutas de resolução em consulta pública – Proposta ANAC

A proposta de regulamento da ANAC, disposta em consulta pública no sítio eletrônico da Agência⁵, consiste em um regime especial de tarifas aeroportuárias nos aeroportos internacionais de São Paulo/Congonhas (SBSP), de São Paulo/Guarulhos-Governador André Franco Montoro (SBGR) e do Rio de Janeiro/Galeão- Antonio Carlos Jobim (SBGL).

⁵ Vide <http://www.anac.gov.br/transparencia/consultasPublicas.asp>

Essa proposta visa a atender duas Resoluções do Conselho de Aviação Civil – CONAC:

1) Resolução CONAC nº.09/2007, que aprova diretrizes referentes ao regime tarifário da infra-estrutura aeroportuária, dentre as quais, a flexibilização das tarifas aeroportuárias, como instrumento de gestão da demanda em relação à capacidade;

2) Resolução CONAC nº.19/2007, que determina à ANAC a implementação, no prazo de 15 dias, de uma nova estrutura de tarifas, que permita uma gestão mais eficiente da demanda em relação à capacidade no âmbito dos três aeroportos internacionais, objeto da proposta em questão.

A Nota Técnica n.º 231/SIE/GTPE/2007 da ANAC e seu respectivo anexo, publicados como a exposição de motivos da proposta de regime tarifário especial, adota como pressupostos:

- O Aeroporto Internacional de Congonhas possui caráter estratégico, constituindo-se em um dos ativos mais valiosos da aviação comercial brasileira, além de apresentar níveis de demanda de vôos domésticos acima de sua capacidade instalada e restrições para a sua expansão;

- O Aeroporto Internacional de Guarulhos desempenha papel relevante tanto no que diz respeito ao tráfego doméstico quanto ao internacional, e apresenta atualmente problemas de pátio, decorrentes da longa permanência de aeronaves destinadas a vôos internacionais;

- O Aeroporto Internacional do Galeão possui significativa capacidade ociosa (40% em 2006, segundo a ANAC) com potencialidade para atender até 6 milhões de passageiros adicionais, além de ampla disponibilidade de pátio e de pista.

Considerando-se os pressupostos acima, a ANAC cita a experiência internacional como indicativo de que autoridades e operadores praticam preços distintos para diferentes infra-estruturas dentro de um mesmo sistema de múltiplos aeroportos para gerenciar a demanda. É importante mencionar que não se apresentou uma análise elaborada sobre a aplicação desse modelo de preços distintos em aeroportos com perfis de tráfego,

capacidade instalada e de distância entre aeroportos semelhantes aos brasileiros considerados para efeito dessa proposta em tela⁶.

É apresentada também uma tabela comparativa das tarifas aeroportuárias internacionais no mundo (dados de 2006) que identifica o Aeroporto internacional de Guarulhos como o 37º mais caro dentre os 50 relacionados. Pela tabela percebem-se alguns exemplos de aeroportos mais caros do que Guarulhos, como Seul (+25%), Lisboa (+31%) e Cidade do México (+81%). Vale mencionar que a tabela não relaciona demais aeroportos internacionais latino-americanos.

No intuito de atender à determinação do CONAC, considerando os pressupostos adotados e a experiência internacional, a ANAC propõe uma mudança na tarifação da infra-estrutura aeroportuária, de modo a promover um melhor gerenciamento da demanda, aliviando a pressão sobre aeroportos congestionados e incentivando o uso de infra-estrutura ociosa. Adicionalmente, tem-se que esse conjunto de medidas permitiria uma desconcentração da malha das companhias aéreas, incrementando a percepção de segurança e a confiabilidade de todo o sistema.

As tabelas Va, Vb e Vc a seguir apresentam o regime tarifário proposto para os aeroportos internacionais de Congonhas, Guarulhos e Galeão, consistente, segundo a ANAC, com a maior atratividade, localização e conveniência do primeiro, com o desestímulo às companhias aéreas em permanecerem por longas horas no segundo, e por outro lado, a capacidade ociosa do terminal do último.

⁶ Esse assunto será melhor abordado em seção posterior.

Tabela Va - Tarifas de Infra-estrutura Domésticas (Grupo I) - Proposta ANAC

Transporte Aéreo Regular e Não Regular

Aeroporto	Tarifas Aeroportuárias - Domésticas			
	Embarque (Pax)	Pouso (t)	Pátio de manobras (t.h)	Área de Estadia (t.h)
Congonhas	R\$ 13,08	R\$ 268,87	R\$ 0,33	R\$ 0,07

Fonte: ANAC

Tabela Vb - Tarifas de Infra-estrutura Internacionais (Grupo I) - Proposta ANAC

Transporte Aéreo Regular e Não Regular

Aeroporto	Tarifas Aeroportuárias - Internacionais			
	Embarque (Pax)	Pouso (t)	Pátio de manobras (t.h)	Área de Estadia (t.h)
Guarulhos	\$24,00	\$5,66	\$59,89	\$12,19
Guarulhos (aeronaves c/ origem ou destino final o Rio de Janeiro e c/ escala em Guarulhos)	\$24,00	\$0,95	\$59,89	\$12,19
Galeão	\$24,00	\$5,66	\$1,13	\$0,23
Galeão (aeronaves c/ origem ou destino final o Rio de Janeiro e c/ escala em Guarulhos)	\$24,00	\$0,95	\$1,13	\$0,23

Fonte: ANAC

Tabela Vc - Tarifa de Pouso durante o período de permanência de 3h após o pouso no aeroporto de Congonhas (Grupo I) - Proposta ANAC

valores em R\$

Faixa Horária	Tarifa de Pouso (t)
Até 45 min	R\$ 1,67
46 - 75 min	R\$ 18,37
76 - 105 min	R\$ 35,07
106 - 135 min	R\$ 68,47
136 - 165 min	R\$ 135,27
166 - 180 min	R\$ 268,87

Fonte: ANAC

Os valores estabelecidos nas respectivas minutas de resolução para o Grupo II (aviação geral) relativos ao Preço Unificado e Tarifas de Permanência Domésticas em

Congonhas, bem como Preço Unificado e Tarifas de Permanência Internacionais em Guarulhos e no Galeão não sofreram alteração frente ao que está vigente.

Em síntese, a minuta de resolução proposta para o aeroporto de Congonhas altera a tarifa de pouso para pousos seguidos de permanência maior que 45 minutos. Nesse caso, a aplicação da tarifa de pouso no caso de permanência de 2h 50, por exemplo, adicionada do percentual de 50% do ATAERO, fica em R\$ 403,31 por tonelada da aeronave, contra os R\$2,51 vigentes (+16100%). O objetivo dessa medida é incentivar operações mais eficientes, reduzindo o tempo da aeronave em solo.

A minuta de resolução proposta para o aeroporto de Guarulhos altera a tarifa de pouso para vôos internacionais que tenham a cidade do Rio de Janeiro como origem ou destino final, reduzindo o valor em dólar (sem adição do ATAERO) de \$5.66 para \$0.95 (-83%). As tarifas de permanência em pátio de manobras e área de estadia também sofrem aumento substancial respectivamente de \$1.13 para \$ 59.89 (+5300%) e de \$0.23 para \$ 12.19 (+5300%) por tonelada.hora, independente do destino ou procedência. Dessa forma cria-se o desincentivo a longas permanências no pátio de estacionamento do aeroporto, liberando posições para a aviação doméstica.

Da mesma forma que o proposto para Guarulhos, o regulamento para o aeroporto do Galeão altera a tarifa de pouso para vôos internacionais que tenham a cidade do Rio de Janeiro como origem ou destino final, reduzindo o valor em dólar (sem adição do ATAERO) de \$5.66 para \$0.95 (-83%). Em contrapartida, as tarifas de permanência em pátio de manobras e área de estadia permanecem as mesmas já vigentes.

É mister ressaltar que a Nota Técnica n.º 231/SIE/GTPE/2007 da ANAC recomenda ainda a alteração do valor da Tarifa Internacional de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea e dos Auxílios-Rádio e Visuais em Área de Terminal de Tráfego Aéreo (TAT), da Aviação Regular e Não-regular, no aeroporto do Galeão, bem como a alteração do valor da Tarifa Internacional de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota (TAN), nos trechos dos pares de aeroportos Galeão-Guarulhos e Guarulhos-Galeão.

Tendo-se explicitado a proposta de regulamento da ANAC, na próxima seção serão

apresentadas as considerações desta SEAE sobre o material disposto em Consulta Pública.

4. Das Considerações desta SEAE

É entendimento desta Secretaria que as medidas contidas na presente nas minutas de Resolução se destinam a auxiliar no equacionamento das dificuldades enfrentadas no setor aéreo brasileiro desde meados de 2006. Mesmo entendendo que a Resolução se presta a conferir solução momentânea ao congestionamento de determinados aeroportos, algumas considerações devem ser feitas quanto aos dispositivos selecionados e suas conseqüências para o sistema aeroportuário nacional.

4.1 Da necessidade de estudos de demanda

Conforme exposto, o rearranjo tarifário contemplado pela ANAC objetiva melhorar o aproveitamento e utilização de três dos mais movimentados aeroportos do país, adequando a demanda à infra-estrutura aeroportuária existente. O expressivo aumento de tarifas aeroportuárias em Guarulhos e Congonhas visa – ou terá efeito prático de – desincentivar a permanência de aeronaves em serviços internacionais de longo curso por longo tempo nos congestionados aeroportos paulistas.

Segundo a expectativa da Agência, o aumento das tarifas nos aeroportos de São Paulo conjugado à sensível redução do padrão tarifário aplicado ao aeroporto do Galeão, possivelmente contribuirá para relocar parte do tráfego aéreo da capital paulista para o Rio de Janeiro⁷. Em conjunto, as medidas propostas pela ANAC representam uma tentativa de solucionar o gargalo na infra-estrutura aeroportuária na capital paulista e, ao mesmo tempo, fazer jus aos investimentos públicos já desprendidos na ampliação do principal aeroporto fluminense. Assim, a Agência acredita contribuir para atingir uma maior eficiência no uso da infra-estrutura aeroportuária brasileira.

⁷ A Agência salienta que o aeroporto do Galeão tem capacidade para atender até 15 milhões de usuários por ano, mas que em 2006 apenas 60% dessa capacidade foi utilizada, estando o aeroporto apto a receber o desvio de tráfego de São Paulo.

A literatura acadêmica pertinente parece ir ao encontro da proposta ANAC ao propor que aumentos de demanda não antecipados e que não exijam reajuste na oferta de infraestrutura – ou seja, quando estes forem temporários –, deverão ser acomodados via variável preço. Neste cenário de aumento de demanda, os custos de acesso deverão ser elevados para garantir que haja equilíbrio entre provisão e demanda por infra-estrutura:

“If for whatever reasons, demand is temporarily or occasionally higher than expected but a long term adjustment in capacity is not needed, the short run solution generally recommended by economists is a temporary rationing through prices. This means prices have to increase to ensure that demand falls to meet the available supply of infrastructure⁸.”

No entanto, a realidade do setor aéreo brasileiro parece extrapolar o cenário hipotético descrito acima. Não parece correto afirmar a existência de um congestionamento temporário da infra-estrutura aeroportuária no estado de São Paulo. O crescimento expressivo da aviação comercial nos últimos anos permite enquadrar o cenário atual como de congestionamento permanente dos aeroportos paulistas, agravado com a necessária redução do número de operações no aeroporto de Congonhas⁹.

Neste caso, considera-se relevante ter um detalhado estudo de demanda por serviços aeroportuários, de modo a orientar as decisões de investimento por parte do poder público ou uma eventual relocação de tráfego aéreo para os demais aeroportos do sistema. No entanto, a documentação disponibilizada pela consulta pública tem caráter mais informativo que explicativo, restringindo-se a elencar o rol de novas medidas sem apresentar maiores considerações acerca das conseqüências de um realinhamento de tal magnitude.

É de conhecimento público o estado de subutilização do aeroporto internacional do Galeão, no Rio de Janeiro. Porém, não há na exposição de motivos da ANAC

⁸ **Trujillo, Quinet e Estache, (2000)**, “Forecasting the demand for privatized transport: what economic regulators should know and why”.

⁹ “Doze meses intercalados pelo pior acidente da aviação civil brasileira, inúmeros problemas nos aeroportos, a compra da Varig pela Gol, a compra da WebJet pela CVC, a quebra da BRA, a troca da diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e mudanças em Congonhas, principal aeroporto do país. Em números, apesar de altos e baixos, a aviação continuou registrando crescimento de dois dígitos, em linha com os resultados do setor desde 2004. A demanda de passageiros aéreos cresceu 11,9% no ano que passou” (disponível em www.valoronline.com.br)

estimativas do volume de tráfego a ser desviado para este aeroporto, nem das condições ou prazo para absorção deste afluxo de aeronaves. Da mesma forma, não há informações acerca do volume de tráfego que será retirado do sistema Guarulhos-Congonhas tampouco e se o volume será suficiente para equacionar os problemas enfrentados nestes aeroportos.

Cabe ressaltar a tradicional carência de estudos que identifiquem possíveis modelos de distribuição de tráfego na aviação civil brasileira. O referido estudo de demanda poderia orientar de maneira mais adequada as políticas a serem seguidas pelo órgão regulador, identificando com antecedência os gargalos e potencialidades do sistema. A análise da demanda no conjunto de aeroportos em discussão permitiria determinar a utilização esperada para cada sistema aeroportuário no curto e médio prazos, assim como estimar a robustez do sistema em momentos de crise ou alto nível de utilização (alta temporada). Diversos pontos que se referem à dinâmica do transporte aéreo nacional poderiam ser mais bem compreendidos caso houvesse o referido estudo de demanda. Alguns exemplos podem ser apontados, a saber:

- O aeroporto internacional do Rio de Janeiro opera sob elevado grau de sazonalidade. No entanto, não há considerações da Agência acerca da capacidade de absorção, por parte do Galeão, do tráfego desviado de São Paulo nos períodos de intensa utilização do aeroporto;
- Há incerteza se as duas maiores empresas na aviação comercial brasileira, TAM e GOL, ambas com base operacional estabelecida em São Paulo, repassarão aos consumidores os eventuais custos com o reordenamento de malha de vôos;
- As alterações tarifárias e o conseqüente deslocamento de parte substancial dos vôos para o aeroporto do Galeão poderão trazer conseqüências a setores que extrapolam o transporte aéreo de passageiros. O transporte aéreo de cargas poderá ser afetado, com imediatas conseqüências sobre a logística de distribuição do setor. Naturalmente, quaisquer aumentos inesperados dos custos operacionais poderão ser absorvidos não pelos agentes privados, mas pelo consumidor final;

- A experiência internacional não é pacífica quanto à eficácia de medidas regulatórias que tencionam acomodar excessos de demanda via variável preço. Segundo padrões internacionais, os custos operacionais com tarifas aeroportuárias representam parcela reduzida do total de despesas das companhias aéreas¹⁰. Para aeroportos em que a demanda apresenta baixa sensibilidade-preço – como é o caso do passageiro de negócios nos aeroportos de São Paulo –, as tentativas do Poder Público de regular o excesso de demanda via preço podem ser frustradas.

Em face dos problemas expostos e na ausência de estudos de demanda que permitam uma melhor aferição das reais conseqüências das medidas propostas pela ANAC, resta a conclusão de serem estritamente temporárias as medidas ora discutidas. Qualquer planejamento de longo prazo deverá contemplar modelos de distribuição de tráfego que, por sua vez, sejam capazes de contemplar fenômenos associados, como o crescimento econômico regional e nacional, a concorrência exercida por aeroportos substitutos próximos, a elasticidade-preço da demanda por serviços aeroportuários e os movimentos sazonais afeitos ao setor.

4.2 Da necessidade de concorrência entre os aeroportos

Além de apresentar as alterações tarifárias descritas, o anexo da Nota Técnica N°231/SIE/GTPE/2007 observa que a experiência internacional em regulação aeroportuária tem avançado em direção a um modelo de diferenciação tarifária entre diferentes infra-estruturas. Com isso, órgãos reguladores estariam buscando gerenciar a demanda existente e adequar o tráfego em relação às capacidades operacionais de cada aeroporto. A diferenciação por preço seria então a melhor forma de capturar o custo de oportunidade da utilização das infra-estruturas mais congestionadas por passageiros e empresas aéreas. Os diferentes padrões tarifários nada mais que espelhariam que os atributos de conveniência, localização, conforto e padrão de passageiros.

¹⁰ **Trujillo, Quinet e Estache, (2000)**, “Forecasting the demand for privatized transport: what economic regulators should know and why” (p.22).

Os exemplos internacionais parecem fundamentar tal propositura. A Agência apresenta dois estudos de caso (Berlim e Roma) em que a precificação diferenciada em aeroportos de um mesmo sistema aeroportuário permite não só uma melhor segmentação de mercado entre vôos domésticos e internacionais, passageiros de negócios e turismo, mas também avança em direção a uma melhor captura da disposição a pagar de companhias aéreas e passageiros pelo uso de infra-estrutura escassa. Outros sistemas aeroportuários também podem ser citados, a exemplo do caso inglês, em que a diferenciação pela variável preço permitiu o desenvolvimento de aeroportos alternativos (Gatwick, Stansted, City e Luton Airports) ao congestionado aeroporto de Heathrow. Em realidade, a flexibilização gerencial e tarifária de aeroportos em um mesmo sistema aeroportuário permitiu e incentivou o aparecimento das empresas de baixo custo – tais como a Ryanair, EasyJet e JetBlue –, que se utilizam de aeroportos alternativos para oferecer um binômio qualidade/serviço distinto do oferecido pelas companhias tradicionais.

A aplicação do mesmo princípio aos aeroportos nacionais poderá trazer benefícios semelhantes ao consumidor brasileiro. As principais metrópoles brasileiras vêm demonstrando capacidade de gerar demanda suficiente para alimentar aeroportos alternativos. São Paulo e Rio de Janeiro, em face de suas respectivas capacidades de geração de tráfego, detêm as melhores chances de implementação de um sistema nestes moldes. Uma eventual flexibilização gerencial e tarifária dos aeroportos de Guarulhos e Congonhas, em São Paulo, e do Galeão e Santos Dummont no Rio de Janeiro, permitiria a correta precificação dos ativos de cada aeroporto, espelhando a disposição a pagar por parte de passageiros e companhias aéreas pelas infra-estruturas mais convenientes – e mais escassas – representadas pelos respectivos aeroportos metropolitanos¹¹.

No entanto, ao contrário do que alega a exposição de motivos apresentada pela Agência, o modelo de diferenciação tarifária consubstanciado nas minutas de Resolução não se coaduna com os exemplos internacionais nem com o esquema de concorrência sugerido acima. A proposta da Agência lança mão da diferenciação tarifária com vistas a promover um desvio forçado de tráfego e não a estabelecer uma concorrência entre aeroportos em uma mesma zona de influência. A experiência internacional indica haver

¹¹ Betancor, O e Rendeiro, R. “Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services”.

ganhos de produtividade e eficiência a serem colhidos nos casos em que aeroportos polarizados por uma mesma zona de influência são postos em concorrência, seja por meio da variável preço seja pela qualidade dos serviços. Mesmo os estudos de casos que embasam as minutas de Resolução enquadram-se no molde de concorrência salientado. As cidades de Berlin e Roma são servidas por três e dois aeroportos, respectivamente e a estratégia de discriminação de preços foi adotada de acordo com a localização, conveniência e atributos de cada aeroporto. Nesse sentido, os aeroportos centrais ou mais bem localizados apresentam tarifas aeroportuárias superiores aos aeroportos mais distantes do centro da cidade.

No caso objeto das minutas de Resolução, não há intenção do regulador de imprimir maior concorrência entre os dois aeroportos paulistas, mas sim de incrementar a atratividade do aeroporto internacional do Rio de Janeiro. Compreende-se que uma eventual diferenciação de tarifas entre os dois aeroportos de São Paulo não traria o condão de melhores serviços aos usuários dos aeroportos dado o nível de saturação neles verificado. Por outro lado o regulador não se pode furtar a reconhecer que, pela concentração populacional e posição na economia nacional, São Paulo é origem de mais da metade do tráfego aéreo nacional e parcela expressiva do tráfego internacional. Maior porcentagem da demanda por serviços aéreos no Brasil é originada em São Paulo. A relocação forçada para o Rio gerará uma distorção das decisões privadas de investimento não condizentes com o atual processo de liberalização por que passa o sistema aéreo brasileiro.

Dessa maneira, é forçoso observar que a transferência “involuntária” de vôos de longo curso para o Rio de Janeiro, por meio dos mecanismos tarifários elencados, pode produzir efeitos desejáveis apenas no curto prazo, quais sejam o descongestionamento dos aeroportos paulistas. Por outro lado, no longo prazo, a Agência deverá observar medidas de caráter mais duradouro que permitam maior flexibilidade operacional em cada aeroporto e incentivem a concorrência entre aeroportos polarizados pela mesma metrópole. Do ponto de vista de eficiência econômica, apenas desta maneira conseguirá o regulador assegurar a minimização dos custos e a melhor alocação dos recursos disponíveis.

5. Considerações Finais

O conjunto de medidas ora analisado se presta a corroborar para o equacionamento das atuais dificuldades por que passa a aviação comercial brasileira. Há no entanto, considerações de ordem processual e quanto ao mérito da proposta.

Em primeiro lugar, dado que as minutas de resolução apresentadas em consulta pública não contemplam as recomendações da Nota Técnica n.º 231/SIE/GTPE/2007 da ANAC quanto às Tarifas Internacionais de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea TAN e TAT, para o aeroporto do Galeão, deve-se lembrar que a sua implementação requer alteração de regulamentos em vigor, da mesma forma que as tarifas aeroportuárias ora avaliadas (Pouso e Permanência) e com disposição em Consulta ou Audiência Pública.

Quanto ao tempo de permanência computado para efeito da cobrança da tarifa de pouso, a Nota Técnica supracitada propõe um conceito diferente do que é hoje aplicado pela INFRAERO, isto é, o tempo “calço a calço”, que consiste na diferença entre o momento do corte dos motores, após o pouso (com a colocação dos calços) e o momento em que a aeronave passa a se movimentar (após a retirada dos calços). Cabe mencionar que essa alteração de metodologia também requer alteração do regulamento em vigor para que tenha efetividade e legalidade.

Quanto ao mérito das medidas propostas pela ANAC, esta Secretaria entende que as alterações escolhidas são positivas, na medida em que se propõe uma mudança na tarifação da infra-estrutura aeroportuária, de modo a promover um melhor gerenciamento da demanda, aliviando a pressão sobre aeroportos congestionados e incentivando o uso de infra-estrutura ociosa. No entanto, deve-se fazer a ressalva que tais medidas possuem alcance limitado, imbuído de um objetivo estritamente de curto prazo, qual seja o de conferir solução momentânea ao congestionamento dos aeroportos de Guarulhos e Congonhas.

Mesmo que tidas como necessárias no curto prazo, não deve a Agência esquecer o caráter provisório das medidas em tela. No médio e longo prazos, deverá a autarquia

promover estudos de demanda que melhor orientem eventuais reorganizações do tráfego aéreo nacional. A Agência deve caminhar para um modelo que prime pela concorrência entre aeroportos de uma mesma região metropolitana, estimulando assim a minimização de custos e a melhor alocação de recursos. A adequação da malha segundo estes princípios trará benefícios tanto ao planejamento estratégico das companhias aéreas quanto aos consumidores finais de serviços aéreos.

BRUNO SILVA DALCOLMO
Técnico

CAROLINA A. CARVALHO TOMÁZIO
Assistente

FERNANDO ANTÔNIO RIBEIRO SOARES
Coordenador-Geral de Transportes e Logística, Substituto

De acordo.

ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA
Secretário-Adjunto

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO
Secretário de Acompanhamento Econômico