



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

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 12 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 23 de novembro de 2010.

**Assunto:** Audiência Pública nº 24/2010 da Agência Nacional de Aviação Civil sobre estabelecimento da regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência.

## **1. Introdução**

1. A Agência Nacional de Aviação Civil - Anac dispôs em audiência pública proposta de resolução sobre o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias.
2. Conforme a exposição de motivos disponibilizada pela Anac, a medida tem por objetivo apresentar proposta de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais. A proposta visa estabelecer sistema de incentivos à busca pela eficiência administrativa e operacional e qualidade de serviço, além de promover modicidade tarifária.
3. Neste contexto, o objetivo deste parecer é oferecer as contribuições desta Secretaria no que concerne à nova metodologia de regulação tarifária.

## **2. Da Análise**

### **2.1. Problema Identificado, Objetivo e Agentes Impactados**

4. Segundo Gomide<sup>1</sup> (2004,13), no caso da regulação, os poderes públicos intervêm administrativamente, pela fixação de regras, regulamentos ou legislação, para

---

<sup>1</sup> Gomide, Alexandre de Ávila. Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso: relatório final / coordenação: Ipea, Ministério das Cidades, 2004.

assegurar a oferta estável e adequada do bem e do serviço, sob preços módicos. Essa intervenção se dá pelo controle de preços, pelo controle de entrada e saída do mercado, pelos padrões de desempenho, e ainda pela quantidade do bem ou serviço ofertado.

5. A proposta de regulação econômica ora em análise contempla, principalmente, os seguintes pontos: a) estabelecimento de tarifas máximas para determinadas atividades desempenhadas nos aeroportos; e b) padrões de desempenho, tendo em vista que está previsto o desenvolvimento de metodologia de avaliação da qualidade do serviço prestado.

6. De modo geral, para a teoria econômica, a justificativa para a regulação econômica de mercados, de bens ou serviços, está na existência de falhas de mercado, as quais impossibilitam que um mercado seja eficiente. O monopólio natural, situação em que é mais eficiente ter apenas uma empresa no mercado, é uma destas falhas de mercado. Ademais, pelo fato de essa estrutura de mercado conferir poder de mercado à monopolista, há necessidade de regulação econômica, notadamente, de preços.

7. No caso em questão, deve-se analisar se a prestação de serviços aeroportuários ocorre em regime de monopólio e se é necessária a regulação econômica, inclusive de preço.

8. Segundo Fiuza e Pioner<sup>2</sup> (2009, p.56), ainda que alguns aeroportos não sejam monopólios naturais, cabe avaliar se no caso de competição há garantia de provisão ótima dos serviços. Os autores mencionam que é razoável imaginar que o mercado de aeroportos é caracterizado como oligopólio de firmas, devido aos custos operacionais fixos e aos custos irrecuperáveis (*sunk costs*).

9. Diante das atividades exploradas no aeroporto, com diferentes níveis de qualidade e de preços, os autores ainda citam que a teoria sujeita a preços não lineares é incipiente de forma a não garantir que a competição resulte em uma solução de mercado ótima do ponto de vista social. Portanto, sugerem a adoção da regulação econômica na tentativa de gerar incentivos para que as firmas realizem a provisão eficiente do serviço.

10. No caso brasileiro, a administração da infraestrutura aeroportuária adota o modelo de gestão centralizada, em que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, administra aeroportos que processam cerca de 95% (noventa e cinco por cento) do tráfego de passageiros e cargas, conforme exposição de motivos da Anac.

11. Face a tal situação da administração dos aeroportos brasileiros, a regulação econômica ora em análise tem como objetivo gerar incentivos para a busca da eficiência, qualidade de serviço e modicidade tarifária das atividades exploradas pelos administradores aeroportuários. Para tanto, são necessárias regras tarifárias (de definição de tarifa, reajuste e revisão) claras que mitiguem o risco de eventual abuso do

---

<sup>2</sup> Fiuza, Eduardo P.S. e Pioner, Heleno Martins. Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos. Estudos Regulatórios – ER 01. Rio de Janeiro. Anac, 2009.

poder de mercado do monopolista, emulando uma situação concorrencial, e que gerem garantias à empresa de que o serviço prestado será remunerado adequadamente.

12. Dessa forma, o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias proposto pela Anac visa implementar a regulação econômica para o setor, tendo em vista que a regulamentação atual não a contempla. Ou seja, a Anac, corretamente, identificou uma lacuna regulatória: a ausência de regras para a definição, reajuste e revisão das tarifárias aeroportuárias. Neste contexto, a minuta de resolução tem o objetivo de prover o instrumento para preencher tal espaço, em conformidade com Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, que define como competência da Agência o estabelecimento do regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária.

13. Por fim, a regulação proposta afeta primordialmente a Infraero, os aeroportos públicos que não estejam sob condições específicas definidas em ato de autorização ou de contrato de concessão, o proprietário ou explorador de aeronaves e os passageiros do transporte aéreo, bem como usuários do serviço em geral.

## **2.2 – Possíveis Opções à Proposta**

14. A alternativa à proposta em análise é não coibir os riscos de aumentos discricionários nas tarifas aeroportuárias, uma vez que não há regras a respeito, conforme já mencionado.

## **2.3 – Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico**

15. A análise relativa ao bem-estar econômico envolverá, inicialmente, a avaliação dos eventuais impactos da proposição sobre a concorrência. Posteriormente, outras consequências sobre a eficiência econômica serão investigadas.

### **2.3.1 – Impactos à Concorrência**

16. Os possíveis impactos à concorrência serão avaliados por metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE<sup>3</sup>. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

**1º Efeito** - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a

<sup>3</sup> Referência: OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf>. Acessado em 21.07.2010.

política proposta:

- i) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

**2º Efeito** - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv) aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

**3º Efeito** - diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

17. Em virtude de o setor<sup>4</sup> objeto da regulação contar com a atuação econômica de praticamente uma única empresa, a Infraero, conclui-se que de forma

---

<sup>4</sup> Segundo a Exposição de Motivos da proposição em tela, a regulação proposta se aplicará a todos os aeroportos brasileiros homologados e classificados, à exceção dos outorgados à iniciativa privada, com condições tarifárias específicas previstas em contrato de concessão ou ato de autorização.

geral a medida em análise não exerce impactos concorrenciais deletérios. Pelo contrário, tem o potencial de mitigar risco de eventual abuso de posição dominante. Ademais, a proposta, ainda que indiretamente, pode incentivar a concorrência entre aeroportos, sejam eles da rede Infraero ou sob a administração de outros agentes. Isso porque por meio da comparação entre aeroportos pune aqueles menos eficientes. Por fim, a possibilidade de o administrador cobrar tarifas até 20% maiores do que aquelas estabelecidas pela Agência como teto, desde que o valor médio anual arrecadado por tarifa e por aeroporto seja menor ou igual ao estipulado, permite que o administrador aeroportuário faça um gerenciamento eficiente da demanda, coordenando melhor a utilização da infraestrutura em horários de pico e vale, o que, de certa forma, também pode promover a concorrência indireta entre aeroportos.

18. É importante ressaltar, contudo, que, do ponto de vista regulatório, a política tarifária deve ser aplicada para todo o setor, principalmente no caso de haver concorrência entre os agentes para evitar regras diferenciadas entre os prestadores de serviços, que terminam por gerar benefícios pra uns em detrimento de outros. Embora, na aplicação de resolução em tela, o risco para a concorrência é reduzido, dado que aproximadamente 95% do tráfego aéreo utilizam os aeroportos geridos pela Infraero, o crescimento da demanda pode fazer com que novos agentes entrem no mercado. Dessa forma, é oportuno evitar distorções que possam causar eventuais desvantagens competitivas a aeroportos que porventura venham competir entre si; é desejável que as regulações tarifárias de aeroportos outorgados ou não à iniciativa privada sejam convergentes.

### **2.3.2 – Dos Impactos ao Bem-Estar Econômico**

19. A proposição em tela, que tem o mérito de propor modelo de regulação tarifária o que constitui, por si só, um grande desafio<sup>5</sup>, traz vários benefícios ao bem-estar econômico. Dentre estes, destaca-se: (a) menor incerteza quanto à receita futura, uma vez que está definida a periodicidade dos reajustes revisões, o que melhora as condições de financiamento e investimento; b) redução de eventuais alterações discricionárias das tarifas; c) remuneração dos investimentos que se fizerem necessários; d) utilização das receitas extraordinárias em prol da modicidade tarifária; e) criação de parâmetros de qualidade de forma a mitigar o risco de que a busca pela redução de custo enseje deterioração do serviço prestado.

20. Não se pode deixar de citar o ganho para a sociedade em termos de aumento da transparência, principalmente pelo fato de a Agência pretender tornar públicas as seguintes informações: a situação financeira das atividades aeroportuárias<sup>6</sup> e

---

<sup>5</sup> Isso porque, diferentemente dos demais setores em que se regula a tarifa de concessionários privados que submetidos a um processo licitatório, a administração da infraestrutura aeroportuária é centralizada sob a gestão da Infraero e não possui contrato de concessão ou instrumento legal semelhante. Ambos os fatos dificultam o estabelecimento de parâmetros de avaliação entre os aeroportos.

<sup>6</sup> A Anac decidiu por manter o subsídio cruzado entre as atividades aeroportuárias, mas com redução gradual. Nesse contexto, apenas as atividades deficitárias terão tarifas reajustadas até a possível eliminação do mencionado subsídio.

dos aeroportos<sup>7</sup> e os índices de eficiência. O aumento da transparência dessas informações, notadamente dos subsídios cruzados entre as atividades aeroportuárias e entre aeroportos identificados pela Anac, permite que a sociedade avalie e, possivelmente, proponha soluções que busquem reduzir os eventuais impactos negativos provocados por esta modalidade de auxílio econômico. Ademais, com a organização dos dados financeiros dos aeroportos, deverá haver redução da assimetria de informação entre regulador e regulado.

21. Neste contexto de aumento da transparência, julga-se adequada a segregação dos custos decorrentes da utilização da infraestrutura aeroportuária pelas Forças Armadas e por outros agentes que, por ventura, tenham direito à gratuidade no serviço prestado pelo administrador aeroportuário.

22. Não obstante os inegáveis avanços trazidos pela proposta da Anac, esta Secretaria considera que há alguns pontos que podem ser aperfeiçoados para a próxima revisão ou até mesmo para a primeira revisão. É o caso do desenvolvimento de uma metodologia própria para o cálculo da base de remuneração.

23. Segundo a exposição de motivos que fundamenta a minuta de resolução em tela, os investimentos são contabilizados na base de custos utilizados para recomposição tarifária por meio das contas de depreciação e de remuneração do capital (6% ao ano), seguindo a forma de cálculo aplicada pela Infraero. Além disso, a Agência salienta que “não há uma avaliação qualitativa desses investimentos, como verificação da existência de infraestrutura ociosa”. Sendo assim, os custos financeiros considerados, na proposta de regulação, para efeito do cálculo da situação financeira de cada atividade aeroportuária, provavelmente incluem uma base de investimentos aquém da eficiência desejada. Ainda que a metodologia de recuperação dos custos seja pautada por parâmetros de produtividade ou de metas de eficiência, que também consideram a totalidade dos custos, o modelo pode ser aperfeiçoado nos termos que se seguem.

24. Mesmo não tendo, *a priori*, parâmetros de avaliação adequados para os investimentos nas unidades aeroportuárias, sugere-se verificar a possibilidade de se depurar os dados relativos aos custos não operacionais. Ou seja, entende-se cabível remunerar apenas os custos operacionais<sup>8</sup>.

25. A sugestão acima passa por estabelecer uma metodologia própria para o cálculo da base de remuneração regulatória de forma a definir a composição da base de remuneração quanto aos ativos que devem ser considerados, incluindo apenas aqueles efetivamente utilizados na prestação do serviço.

26. Deve ser mencionado que outros setores regulados já adotaram proposta semelhante. Por exemplo, a Resolução nº 234/2006 da Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel, que estabelece os conceitos as metodologias aplicáveis e os

---

<sup>7</sup> Ou seja, os subsídios cruzados entre os aeroportos brasileiros. A manutenção desse auxílio é uma das premissas que a Anac utilizou para desenvolver o modelo tarifário do setor, uma vez que sua eliminação implicaria em aumento elevado de tarifas a ponto de tornar inviável a operação de aeroportos de baixa demanda.

<sup>8</sup> Dessa forma, eventuais gastos com a manutenção de unidades que não dizem respeito estritamente com a prestação dos serviços de infraestrutura aeroportuária deveriam ser excluídos da base de remuneração.

procedimentos iniciais para realização do segundo ciclo de Revisão Tarifária Periódica das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, define a composição da base de remuneração do setor: a) ativo imobilizado em serviço, avaliado e depreciado; b) almoxarifado de operação; c) ativo diferido; e d) obrigações especiais. São excluídos, portanto, do ativo imobilizado em serviço: softwares; hardwares; terrenos administrativos, edificações, obras civis e benfeitorias administrativas; máquinas e equipamentos administrativos; veículos; e móveis e utensílios.

27. No caso do setor aeroportuário, convém avaliar ainda a retirada de bens cedidos a terceiros ou que estejam ociosos, bem como os intangíveis e as máquinas e equipamentos administrativos que já devem estar contemplados nos custos operacionais da empresa, e etc.

28. Por fim, cabe mencionar que, com a padronização contábil e a consequente transparência sobre a situação financeira dos aeroportos e acerca de subsídio cruzado entre as atividades de cada aeroporto, acredita-se que a Agência terá instrumental suficiente para o uso de dados prospectivos para apurar o resultado da revisão tarifária. Isso porque é fundamental o incentivo à eficiência visando um planejamento futuro de um setor de tamanha importância para a economia brasileira.

### **2.3.3 – Considerações sobre Possíveis Opções à Proposição**

29. Tendo em vista a ausência de regras para reajuste e revisão tarifária para as atividades da infraestrutura aeroportuária, do ponto de vista econômico, a alternativa à proposta em análise é a manutenção da regra atual, em que há maior risco de aumentos discricionários nas tarifas aeroportuárias.

30. Entretanto, além da competência legal de estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, a Agência deve primar pela aplicação objetiva de parâmetros de desempenho que garantam a prestação de um serviço eficiente e de qualidade, com modicidade tarifária. Nesse sentido, esta Secretaria entende que a melhor opção, de fato, é estabelecer regras de reajuste e revisão tarifária, justamente o objetivo da Anac.

### **3. Considerações Finais**

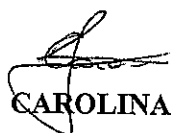
31. Diante do exposto, a minuta de resolução em tela reflete o esforço louvável da Agência no sentido de estabelecer critérios de reajuste e revisão tarifária periódica para a infraestrutura aeroportuária.

32. Buscando contribuir com a tarefa desempenhada pela Anac, a Seae sugere, nos termos das explicações apresentadas ao longo deste parecer, que se avalie a possibilidade de aperfeiçoar a metodologia de regulação tarifária nos seguintes termos:

- i. depurar os dados relativos aos custos não operacionais; e
- ii. estabelecer uma metodologia própria para o cálculo da base de remuneração regulatória, incluindo apenas aqueles ativos efetivamente utilizados na prestação do serviço, ou seja, excluindo os custos não operacionais.

33. Por fim, em relação à agenda futura da Anac, a Seae alerta ser desejável que as regulações tarifárias de aeroportos outorgados ou não à iniciativa privada sejam convergentes. Ademais, esta Secretaria manifesta a sua certeza de que a segunda revisão tarifária, prevista para 2013, trará novos avanços para o setor, a partir da definição, já prevista pela Anac com a antecedência que se faz necessária para mitigar o risco de incertezas no setor, de regras que envolvem, por exemplo: a) o fator X, para repasse dos ganhos de produtividade ao usuário do serviço; b) a metodologia de avaliação da qualidade do serviço; c) a transição de aeroportos para categoria 1; d) as novas metas de eficiência; e e) a padronização contábil.

À apreciação superior.



**CAROLINA A. CARVALHO TOMÁZIO**  
Assistente



**CHRISTIANE M. DE O. BARBOSA**  
Assistente



**MAURÍCIO ESTELLITA LINS COSTA**  
Assistente

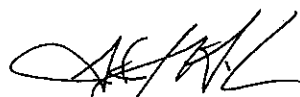


**CELSO BARBOSA DE ALMEIDA**  
Coordenador-Geral de Transportes e Logística

De acordo.



**RUTELLY MARQUÊS DA SILVA**  
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico



**ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**  
Secretário de Acompanhamento Econômico