



**Prêmio**  
**Secap**   
**de**  
**Energia** **2019**  
Concurso de monografias

**2º LUGAR**

**ALLAN FUEZI DE MOURA BARBOSA**

**A IMPORTÂNCIA DE MAIOR LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS  
DE AVIAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE PROPOSITIVA**

Patrocínio

Realização

Idealização



SECRETARIA DE  
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,  
ENERGIA E LOTERIA

SECRETARIA ESPECIAL DE  
FAZENDA

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



## **Sumário Executivo**

A presente monografia busca desenvolver um trabalho para o aprimoramento dos aspectos concorrenciais e regulatórios do mercado de fornecimento de combustíveis de aviação no Brasil, através de propostas de maior liberalização do atual modelo vigente, com vistas à redução dos custos desses produtos para as empresas aéreas no Brasil e, por consequência, ao incremento da demanda pelo transporte aéreo nacional, ante à provável redução dos preços das passagens.

Os objetivos principais do estudo são: 1) perceber a complexidade regulatória do mercado brasileiro de fornecimento de combustíveis de aviação; 2) identificar como o custo do combustível e a sua correlata carga tributária têm grande impacto no setor de transporte aéreo brasileiro; 3) desenvolver propostas de adequação do modelo vigente de fornecimento de combustíveis de aviação, para a redução da alta representatividade do preço dos combustíveis nas contas das empresas aéreas. Tudo isso, com o objetivo de ampliação do transporte aéreo brasileiro.

Para tanto, metodologicamente, realiza-se uma revisão bibliográfica e uma pesquisa documental, para a comprovação da provável limitação do transporte aéreo causada pelos elevados custos dos combustíveis de aviação – relacionados a questões regulatórias, tributárias ou da própria natureza do produto –, como também para o desenvolvimento de propostas que poderiam gerar benefícios ao mercado em baila.

Para tanto, observa-se as exigências regulatórias para a operação na distribuição e na revenda do mercado de combustíveis de aviação, para posteriormente notar as permissões normativas de atuação de cada agente

econômico da cadeia de fornecimento do combustível, notadamente o produtor, o distribuidor, o revendedor e o consumidor. A partir desse fundamento e da análise dos combustíveis autorizados pela ANP, pretende-se confirmar o elevado impacto do custo de combustíveis nos faturamentos das companhias aéreas brasileiras.

A grande relevância do custo dos combustíveis no setor do transporte aéreo, portanto, permite induzir que o incremento deste estaria diretamente relacionado com a redução dos custos dos combustíveis, uma vez que esses têm elevada relação com o preço da passagem e, por sua vez, com a demanda por tais bilhetes aéreos. Nesse diapasão, aventa-se que medidas liberalizantes do mercado de combustíveis podem ter a função de estimular, de modo indireto, o transporte aéreo, por meio de políticas que atuem na redução dos custos de combustíveis de aviação.

A despeito da limitação das propostas, as quais apenas se restringem a um único dos fatores de produção do setor de transporte aéreo, pode-se concluir que:

- a) Deve-se unificar os procedimentos de autorização de operação, de autorização de distribuição e de autorização de revenda junto à ANP, para que somente um requerimento (isto é, um procedimento) seja capaz de viabilizar o que antes demandaria três outros. Essa medida pode permitir a redução de custos financeiros e de transação, para aqueles agentes econômicos que pretendem ter mais de um escopo de atividade, ou mesmo que desejem ampliar esse, através da elaboração de um único requerimento.
- b) Defende-se a abertura da comercialização dos combustíveis de aviação em variados pontos da cadeia de fornecimento. Os produtores, sejam nacionais ou internacionais, devem poder comercializar para os distribuidores, os revendedores de qualquer natureza e diretamente para

consumidores. Já os distribuidores poderiam vender entre si, para revendedores de qualquer tipo e diretamente para os consumidores, enquanto os revendedores teriam o direito de comercializar entre si, para as duas modalidades (vinculado e independente), assim como para os consumidores. Propõe-se, assim, uma nova cadeia de fornecimento, mas essa depende da efetiva ação conjunta da ANP e da ANAC, para a fiscalização e proibição da criação de barreiras injustificáveis por outros agentes que têm relação direta ou indireta com o mercado em questão, como os administradores aeroportuários, quanto à ocupação das infraestruturas aeroportuárias;

- c) A ampliação da oferta de diferentes combustíveis de aviação também tem um papel relevante no presente caso, de modo que se advoga pelo aprofundamento do investimento em pesquisa, com vistas à redução dos custos dos combustíveis alternativos (e.g., biocombustível), como também ao desenvolvimento de outras tecnologias capazes de substituir os combustíveis derivados do petróleo;
- d) Propõe-se, ainda, uma reforma com foco na extinção progressiva dos tributos incidentes sobre os combustíveis de aviação. Todavia, enquanto não for possível um progresso no sentido de mitigação da tributação dos combustíveis de aviação, diante da sua impossibilidade de implementação imediata, aventa-se para a possibilidade de implementação da monofasia tributária, para além da busca de articulação com os Estados e o Distrito Federal, com o objetivo de harmonização dos tributos incidentes sobre esses combustíveis. No tocante ao ICMS incidente sobre esse produto, sustenta-se a fixação de

uma alíquota máxima nacional, que encerraria com a corrente variação extremada do referido imposto ao longo do país.

Enfim, ainda que as propostas acima mencionadas não sejam definitivas, correspondem a um passo inicial no debate específico dos custos dos combustíveis de aviação no Brasil, que devem ser necessariamente reduzidos, para uma política de ampliação do transporte aéreo no país.

**PRÊMIO SECAP DE ENERGIA – 2019**

**Tema: Aprimoramento dos aspectos concorrenciais e regulatórios do setor de energia**

**Subtema de Combustíveis: Proposta de modelo para aumento da concorrência do setor de combustíveis**

**Título: A importância de maior liberalização do mercado de combustíveis de aviação no Brasil: uma análise propositiva**

## Sumário

Lista de abreviaturas.....	2
Introdução.....	3
1. O mercado de combustíveis de aviação e suas relações com o transporte aéreo .....	4
<b>1.1. As exigências regulatórias para operação no mercado de combustíveis.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. O mercado nacional de fornecimento de combustível de aviação.....</b>	<b>26</b>
<b>1.3. Os tipos de combustíveis de aviação autorizados pela ANP .....</b>	<b>35</b>
<b>1.4. O impacto do custo de combustível para as aéreas comerciais.....</b>	<b>38</b>
2. Propostas de incremento do setor aéreo atreladas à liberalização do mercado de combustível .....	43
<b>2.1. O adequado procedimento de autorização de operação.....</b>	<b>47</b>
<b>2.2. A abertura da comercialização do combustível.....</b>	<b>52</b>
<b>2.3. A ampliação de oferta de combustíveis para o setor.....</b>	<b>61</b>
<b>2.4. O modelo de extinção progressiva de tributos sobre os combustíveis.....</b>	<b>64</b>
Considerações finais.....	72
Referências .....	75

## **Lista de abreviaturas**

AC - Autorização para Construção

AC - Autorização para Distribuição

ACI - *Airports Council International*

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

AO - Autorização para Operação

AR – Autorização para Revenda

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CANSO - *Civil Air Navigation Service Organisation*

CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica

CBIO – Créditos de Descarbonização

CRC – Certificado de Registro Cadastral

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

IHLG - *Industry High Level Group*

IATA – *International Air Transport Association*

ICAO - *International Civil Aviation Organization*

ICCAIA - *International Coordinating Council of Aerospace Industries Associations*

MP – Medida Provisória

MTPA - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAA – Posto de Abastecimento de Aeronaves

PAN – Plano Aeroviário Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PNAC - Política Nacional de Aviação Civil

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

## Introdução

O hodierno contexto econômico-político nacional é pautado na liberdade econômica dos mercados, em reafirmação ao valor constitucional da livre iniciativa<sup>1</sup>, sobretudo a partir da chamada “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, instituída a partir da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019. Nesse passo, qualquer “ato público de liberação” (§ 6º, art. 1º, da referida lei) deve seguir os princípios instituídos no seu artigo 2º, quais sejam: a) a consideração da liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; b) a premissa de boa-fé do particular perante o poder público; c) a excepcionalidade e subsidiariedade da intervenção estatal no exercício de atividades econômicas; e d) o reconhecimento da situação de vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Nesse cenário, há uma necessidade de debate e reformulação de inúmeros setores historicamente controlados ou extremamente regulados pelo Estado, como o de combustível e de aviação civil em geral. Todavia, quando especificamente se une esses dois setores extremamente regulados – no caso do mercado de combustíveis de aviação no Brasil – o diagnóstico de excesso regulatório se torna ainda mais aprofundado. Isso, pois a visão estatal de outrora, que considerava sobretudo os setores de combustível e de aviação como “estratégicos”, tornou o mercado de combustíveis para aviação – o qual se submete direta ou indiretamente a regramentos de regulação do setor de combustíveis e do setor de aviação simultaneamente – uma área com altas barreiras à entrada, não somente pelos elevados investimentos em um setor de grande especialização, mas porque a normatização nacional acaba por inviabilizar a participação de agentes econômicos com potencial de atuação no segmento.

---

<sup>1</sup> A teor do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do *caput* do art. 174, todos da Constituição Federal.

Por conseguinte, diante de um excesso de regulamentação vigente até então, os poucos *players* que conseguiriam vencer a maratona procedimental e de custos para operar no mercado de combustíveis de aviação acabaram por cobrar elevados preços nos combustíveis, os quais também são impactados por uma política de tributação elevada, entre outros fatores<sup>2</sup>.

Contudo, diante do novo cenário de substituição do modelo de maior necessidade de intervenção estatal, por uma decisão política de maior inserção brasileiras nas cadeias produtivas do livre comércio mundial, começa-se a repensar de que forma a regulamentação do mercado de combustíveis de aviação pode evoluir, em contribuição com um promissor futuro da aviação mundial<sup>3</sup>.

Assim sendo, deve-se observar o atual regramento e funcionamento do mercado de combustível de aviação, sem ignorar o horizonte desenhado para o setor aéreo brasileiro, com vistas à concepção de propostas liberalizantes para o incremento da aviação comercial no país.

## **1. O mercado de combustíveis de aviação e suas relações com o transporte aéreo**

Para o debate acerca de um maior incremento liberalizante no setor de combustíveis para aviação, deve-se levar em consideração o contexto do transporte aéreo nacional.

---

<sup>2</sup> Sobre o impacto do custo do combustível na indústria internacionalmente considerada, o IHLG (2019, p. 18): “*The economic benefits of aviation extend much further than the industry’s direct impacts. The indirect impacts include employment and economic activity generated by suppliers to the aviation industry: aviation fuel suppliers; construction companies that build airport facilities; suppliers of subcomponents used in aircraft; manufacturers of goods sold in airport retail outlets; and a wide variety of activities in the business services sector (such as call centres, information technology and accountancy)*”.

<sup>3</sup> IHLG (2019, p. 47): “*The future of aviation is dependent upon a vibrant economy, which, in turn, relies on a strong international community and healthy environment capable of supporting over seven billion people. Other factors, such as regulatory regimes, technological improvements and fuel costs will also impact future growth*”.

Assim como o mercado de combustíveis, o transporte aéreo no Brasil passou por um longo período de intervenção direta do Estado, até a década de 1990, quando se deu início a um processo de desregulamentação, com aprofundamento nos anos 2000, a partir da liberalização total da formação dos preços das tarifas e a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 2005 (MTPA, 2018, p. 10).

Mais adiante, sobretudo em razão da complexidade da atividade, fora criada a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), por meio do Decreto n. 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. O mencionado documento, que se integra ao quadro de políticas nacionais brasileiras, consiste no conjunto de estratégias e diretrizes que conduzirão o planejamento das entidades responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil nacional, de modo a estabelecer objetivos e ações estratégicas para o setor (item 1, Introdução, PNAC).

Posteriormente, em um cenário de maior liberalização do setor, fora editada a MP n. 714, de 1º de março de 2016, que tinha como destaque a possibilidade aumento de participação estrangeira em capital social de empresas aéreas no país, em modificação ao art. 181, da Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), que previa o teto de 20% (vinte por cento). Essa MP foi convertida na Lei n. 13.319, de 25 de julho de 2016, mas com a retirada da alteração dos termos percentuais, através de veto ao projeto aprovado no Congresso Nacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Consoante Mensagem (de veto) nº 421, de 25 de julho de 2016: *“Revela-se meritória a proposição de elevação da participação potencial de capital estrangeiro com direito a voto nas empresas aéreas, proposta na Medida Provisória objeto de conversão, dos atuais 20% para os 49% ali previstos. Entretanto, a eliminação dos dispositivos que instituem um limite, conforme consta do atual Projeto de Lei de Conversão, não se mostra inteiramente adequada aos propósitos almejados, recomendando assim seu veto por interesse público”*.

Recentemente, após um maior debate sobre a questão da participação estrangeira no mercado aéreo nacional, pautado em estudos internacionais<sup>5</sup>, entendeu-se que inúmeros resultados positivos poderiam decorrer da abertura do transporte aéreo brasileiro. Entre os benefícios, pode-se elencar a elevação da competição, a desconcentração do mercado doméstico, o incremento da quantidade de destinos e rotas atendidas, assim como a diminuição do preço médio das passagens (MTPA, 2018, p. 2, item 10).

Com base nessas fundamentações, editou-se a MP n. 863, de 13 de dezembro de 2018, convertida na da Lei n. 13.842, de 17 de junho de 2019, para modificar a atual redação do CAB, no seu art. 181, nos termos de que “[a] concessão ou a autorização somente será concedida a pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País”, de modo a permitir 100% (cem por cento) de capital estrangeiro nas empresas aéreas com sede e administração no Brasil.

Dessa maneira, tendo-se em conta o contexto de liberalização da atividade de transporte aéreo no país, no presente capítulo, parte-se das atuais exigências regulatórias para operação no setor de combustíveis de aviação, com vistas à compreensão da complexidade de ingresso no mercado. Após, igualmente analisa-se os tipos de combustíveis de aviação, para observar, considerando-se todas as exigências normativas, o mercado nacional de fornecedores de combustível para aviação. E, sem prescindir de toda análise regulatória anterior, deve-se perceber de

---

<sup>5</sup> Nas Exposições de motivos da proposta legislativa, o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (2018, p. 02, item 5): “De acordo com informações do Banco Mundial contidas no estudo “Investing Across Borders”, apenas países como Arábia Saudita, Etiópia, Haiti e Venezuela se mostram mais restritivos à participação de investidores estrangeiros em empresas aéreas – neles o capital estrangeiro com direito a voto não é permitido. Por outro lado, países sul-americanos como Chile, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Bolívia permitem até 100% (cem por cento) de controle acionário por investidores estrangeiros em empresas aéreas nacionais”

que modo o custo com esse fator de produção impacta no faturamento das maiores empresas de aviação civil comercial do país.

### **1.1. As exigências regulatórias para operação no mercado de combustíveis**

Em relação às exigências regulatórias para os operadores do mercado de fornecimento de combustíveis para a aviação, nota-se um processo de uma maior abertura desburocratizante.

Até o dia 28 de abril de 2019, quando vigorava a Resolução da ANP n. 42, de 18 de agosto 2011, para a exploração do mercado de distribuição de combustível para aviação, era necessária a obtenção de autorizações, consoante a sua nota justificadora, de construção, de operação, bem como das correlatas desativações de instalação de armazenamento de derivados de petróleo e biocombustíveis, sem contar aquelas de alteração de titularidade da autorização e da homologação de contratos com vistas à cessão de espaço ou de carregamento rodoviário.

Naquela Resolução ANP n. 42/2011, encontravam-se quatro anexos, com as seguintes exigências procedimentais: a) Anexo I - Autorização de Construção (AC), segmentada em nove procedimentos distintos (AC), entre os quais havia o Procedimento nº 05, de Autorização de construção (AC) para instalação de distribuição de combustíveis de aviação, com 12 itens; b) Anexo II - Autorização de Operação (AO), segmentado em outros dez procedimentos, entre os quais encontrava-se o Procedimento nº 05, de Autorização de operação (AO) para distribuidor de combustíveis de aviação, com 10 itens, muitos dos quais idênticos àqueles do Anexo I; c) Anexo III - Homologação de Contrato de Cessão de Espaço ou de Carregamento Rodoviário, que previa dois procedimentos, quais sejam, o Procedimento nº 01 (homologação de contrato de cessão de espaço, com 5 itens) e o Procedimento nº 02

(homologação de contrato de carregamento rodoviário, com 4 itens); d) Anexo IV – Autorização de Operação (AO) para instalações a serem requalificadas, segmentada em outros nove procedimentos, incluindo-se o Procedimento nº 05, de Autorização de operação (AO) para instalações a serem requalificadas de distribuidor de combustíveis de aviação, com 18 itens.

Observa-se que a reprodução de algumas das exigências anteriormente determinadas pela ANP fora propositalmente realizada, para a melhor percepção da desproporcionalidade de pleitos e de processos da então visão do regulador. A transcrição acima é a prova do quão era burocrático para um agente econômico acessar o mercado de fornecimento de combustíveis para aviação, em uma maratona procedimental, que constituía uma clara barreira à entrada de competidores no mercado. Frise-se que isso não significa que a atuação em mercado relacionado com combustível – notadamente pelo seu perigo, sobretudo em ambientes aeroportuários – não enseje cuidados específicos, mas o procedimento que vigorava anteriormente representava, em muitas situações, exigências replicadas e inúteis para o bom fornecimento do produto.

Ressalte-se, de antemão, que ainda que tenha havido alguma evolução, persiste uma burocracia desmedida, que deve ser mitigada, de acordo com as propostas que serão apresentadas no presente estudo. Por conta disso, resta observar as correntes exigências autorizativas do regulador, notadamente para a operação, a distribuição e a revenda de combustíveis de aviação.

### 1.1.1. Da autorização de operação

Com o advento da Resolução da ANP n. 784, de 26 de abril de 2019<sup>6</sup>, inúmeros diplomas foram revogados, inclusive o anteriormente referido<sup>7</sup>. A partir da novel resolução, o procedimento para operacionalização no mercado de fornecimento de combustível para aviação se tornou mais simples e eficaz, na medida em que as diversas autorizações de natureza operacional previstas anteriormente foram reduzidas para apenas a autorização de operação de instalação de armazenamento de combustíveis de aviação, entre outros produtos<sup>8</sup>.

De acordo com o art. 2º da mencionada Resolução ANP n. 784/2019, apenas será outorgada a autorização de operação de instalação de armazenamento pela ANP, ao distribuidor (inciso I), ao transportador-revendedor-retalhista (inciso I), ao produtor de óleos lubrificantes acabados (inciso III), ao coletor de óleo lubrificante usado ou contaminado (inciso IV) e ao rerrefinador de óleo lubrificante usado ou contaminado (inciso V), mas não tem aplicabilidade aos parques de abastecimento de aeronaves dentro de aeródromos (parágrafo único).

Quanto aos possíveis casos em que a autorização de operação (AO) pode ser requerida, o art. 4º prevê as seguintes hipóteses: operação de nova instalação (inciso I); alteração da capacidade de armazenamento de instalação existente (inciso II); transferência de titularidade (inciso III); alteração de base individual para base compartilhada, e vice-versa (inciso IV); alteração de administrador ou administrado

---

<sup>6</sup> Publicação no Diário Oficial da União em 29 de abril de 2019.

<sup>7</sup> *In verbis*: “Art. 22. Ficam revogadas: I - a Resolução ANP nº 42, de 18 de agosto de 2011; II - a Resolução ANP nº 59, de 17 de outubro de 2014; III - a Resolução ANP nº 27, de 11 de junho de 2015; IV - a Resolução ANP nº 46, de 28 de outubro de 2015; V - a Resolução ANP nº 6, de 22 de fevereiro de 2016; VI - a Resolução ANP nº 50, de 30 de novembro de 2016; e VII - a Resolução ANP nº 689, de 5 de julho de 2017”.

<sup>8</sup> Nos quais, incluiria-se combustíveis líquidos automotivos, solventes, óleos lubrificantes básicos e acabados, gás liquefeito de petróleo, óleo combustível, querosene iluminante e asfaltos. O mencionado documento ainda institui a homologação de contratos de cessão de espaço ou de carregamento rodoviário e dá outras providências.

(inciso V), ou redução de classe de produto no tanque, quando não estiver contemplada na autorização de operação em vigor (inciso VI).

Assim sendo, considerando-se a necessidade de grande cautela na operacionalização da atividade em causa, a ANP elenca no art. 5º da Resolução n. 784/2019 o procedimento necessário para a obtenção da autorização de operação, individualizada para cada instalação. Note-se que, a despeito de inúmeras exigências plausíveis, diferentemente da resolução anterior, não se trata de requisitos dispensáveis (como cópias autenticadas de documentação anteriormente fornecida pela própria ANP) ou requerimentos replicados diversas vezes para as anteriormente diversas autorizações operacionais segmentadas. Portanto, a teor do artigo mencionado, o requerimento para a autorização de operação junto à ANP, no caso de combustíveis de aviação, deve ser instruído com:

- a) requerimento de autorização de operação assinado por responsável legal ou preposto, sendo neste último caso acompanhado de cópia de procuração e, para ambos, de documento de identificação (inciso I);
- b) ficha de comprovação de tancagem (FCT), assinada e atualizada, de acordo modelo disponível no sítio eletrônico da ANP na internet (inciso II);
- c) documento comprobatório de propriedade ou de posse do terreno onde se localizam as instalações (inciso III). Neste caso, o § 1º do mencionado artigo dispõe que essa comprovação pode ocorrer: I - no caso de doações condicionadas de terrenos realizadas por órgãos da administração pública municipal, estadual ou federal, mediante apresentação do referido ato para obtenção de autorização de operação, observado o cumprimento das condicionantes, caso em que a ANP publicará nova autorização de operação após o cumprimento das exigências para a doação do terreno à empresa (§

- 2º); ou II - no caso de posse decorrente de contrato, mediante apresentação do instrumento correspondente, com prazo de validade igual ou superior a cinco anos, com expressa previsão de renovação, acompanhado da certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis em nome do proprietário.
- d) alvará de funcionamento expedido pela Prefeitura Municipal, ou documento equivalente (inciso IV);
  - e) licença de operação expedida pelo órgão ambiental competente (inciso V);
  - f) alvará de vistoria expedido pelo corpo de bombeiros competente (inciso VI);
  - g) memorial descritivo, juntamente com a respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART), incluindo descrição da instalação conforme construída (*as built*), do processo, das capacidades de armazenagem, dos produtos armazenados, das condições operacionais (tais como temperatura, pressão e vazão) normais, máximas e mínimas e de projeto, memória de cálculo de dimensionamento do volume mínimo das bacias de contenção de tanques e normas técnicas relevantes para o projeto e a operação da instalação (inciso VII);
  - h) planta de locação da instalação conforme construída (*as built*), acompanhada da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART), contendo a disposição dos equipamentos, edificações, divisas, arruamentos, instalações de recebimento e entrega de produtos, seções transversais e longitudinais do parque de tanques, indicando todas as distâncias regulamentadas pelas normas (inciso VIII);
  - i) fluxograma de engenharia da instalação conforme construída (*as built*), acompanhado da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART), com identificação das tubulações, equipamentos, instrumentos de controle do

- processo, condições operacionais (normais, máximas e mínimas) e de projeto (inciso X);
- j) projeto do sistema de combate a incêndio conforme construído (*as built*), acompanhado da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART), incluindo memória de cálculo do dimensionamento da reserva técnica de água, das bombas, dos extintores, do volume mínimo do líquido gerador de espuma, quando aplicável, e planta geral do sistema com a localização dos hidrantes e canhões monitores que contenha seus raios de cobertura, dos extintores, da casa de bombas e do sistema de líquido gerador de espuma, quando houver, conforme normas técnicas;
- k) planta de classificação elétrica de área da instalação conforme construída (*as built*), acompanhada da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART) (inciso XII);
- l) planta de aterramento da instalação conforme construída (*as built*), acompanhada da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART) (inciso XIII);
- m) laudo atestando a integridade de tanques, vasos de pressão e tubulações, acompanhado da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART) (inciso XIV);
- n) laudo atestando a conformidade do sistema elétrico e de aterramento da instalação, acompanhado da respectiva anotação de responsabilidade técnica (ART) (inciso XV);
- o) relatório fotográfico da instalação contemplando as áreas de armazenagem, de carga e descarga, o sistema de combate a incêndio, as válvulas de bloqueio externas às bacias de contenção, quando aplicável (inciso XVI).

Para o caso de base compartilhada, acrescenta-se a seguinte documentação, consoante o art. 6º: a) comprovante de propriedade ou posse de fração ideal do terreno onde se localizam as instalações em nome de cada administrado (inciso I); b) documento firmado pelo administrador e por todos os administrados da base compartilhada, identificando-os e informando suas respectivas frações-ideais (inciso II); c) comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, em nome do administrador e de todos os administrados, no endereço da instalação (inciso III); d) quando couber, cópia da última ata de assembleia acompanhada do registro de presença dos participantes (inciso IV).

De toda sorte, os requisitos acima não afastam a possibilidade de a ANP solicitar documentos, informações, projetos ou providências adicionais para a instrução da fase de outorga da autorização de operação, em caso de dúvida superveniente (§ 3º, art. 5º, Resolução ANP n. 784/2019). E, ainda, conforme o art. 7º da referida resolução, a ANP realizará a vistoria das instalações para a concessão da Autorização de Operação (AO), podendo ser esta facultada em caso de autorização para ampliação de capacidade (§ 1º, art. 7º), ou mesmo dispensada para instalações com armazenagem constituída apenas de tanques subterrâneos e das instalações com armazenagem de até 120m<sup>3</sup>, exceto para as instalações dos setores de lubrificantes e de asfalto (§ 2º, art. 7º.), que não são objeto do presente estudo. Cumpridas as disposições dos arts. 5º ao 7º, a ANP outorgará a autorização de operação da instalação de armazenamento, tendo como termo da publicação no Diário Oficial da União aquele em que poderá ser dado início à operação (art. 8º).

Além da corrente autorização de operação (AO) para instalações fora do PAA, os operadores de mercado que desejam ser distribuidores e revendedores de

combustível de aviação devem requerer junto à ANAC a denominada de autorização para o exercício da respectiva atividade, de modo individualizado, regulamentadas pelas Resoluções ANP nº 17 e 18, de 26 julho de 2006, com as suas alterações realizadas em 2019. Portanto, deve-se compreender cada um desses dois tipos de autorização para distribuidor e para revendedor.

#### 1.1.2. Da autorização de distribuição

A atividade de distribuição de combustíveis de aviação consiste na aquisição, no armazenamento, no transporte, na comercialização, no controle de qualidade, na assistência técnica e no abastecimento de aeronaves<sup>9</sup>. A Resolução ANP n. 17, de 26 de julho de 2006 regulamenta<sup>10</sup> a autorização da atividade de distribuição de combustíveis de aviação, a qual depende de autorização da ANP (art. 3º), obtida a partir de duas fases, quais sejam, a habilitação (inciso I, art. 4º) e, posteriormente, a outorga (inciso II, art. 4º). A primeira fase tem início com requerimento formulado por pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras, instruído necessariamente com qualificação jurídica e regularidade fiscal (inciso I, art. 5º), qualificação econômico-financeira (inciso II, art. 5º) e projeto de instalação de armazenamento e distribuição de combustíveis (inciso III, art. 5º).

Enquanto a instrução do projeto de instalação decorre da apresentação do próprio instrumento concebido pelo requerente, a qualificação jurídica e a regularidade fiscal podem ser comprovadas através da apresentação dos documentos constantes no art. 6º, da Resolução ANP n. 17/2006, a saber:

---

<sup>9</sup> Ver parágrafo único, art. 1º, da Resolução ANP n. 17/2006.

<sup>10</sup> Conforme o art. 31 desta Resolução, o desatendimento da regulamentação sujeita o agente às sanções da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e no Decreto nº 2.953, de 28 de janeiro de 1999.

a) requerimento de autorização assinado por responsável legal ou preposto, sendo neste último caso acompanhado de cópia de procuração e, para ambos, de documento de identificação (inciso I);

b) ficha cadastral preenchida conforme modelo disponível no endereço eletrônico da ANP, assinada por uma das pessoas acima indicadas (inciso II);

c) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da matriz e das filiais relacionadas com a atividade de revenda de combustíveis de aviação, bem como da respectiva situação cadastral (inciso III);

d) cópias do estatuto, do contrato social e/ou eventuais alterações que contemplem a atividade de distribuição de combustíveis de aviação, assim como, no primeiro caso, de ata de eleição dos administradores, para comprovação da regularidade do exercício do cargo (inciso IV);

e) certidão da Junta Comercial, em que conste o histórico de todas as alterações dos atos constitutivos da pessoa jurídica (inciso V);

f) comprovante do Certificado de Registro Cadastral (CRC), perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), com atendimento aos níveis I, II e III, contendo todos os documentos no prazo de validade, da matriz e das eventuais filiais relacionadas com a atividade (inciso VI).

Já a comprovação da qualificação econômico-financeira da pessoa jurídica interessada ocorre por meio da apresentação dos documentos constantes no art. 7º, da Resolução ANP n. 17/2006, seja para o pedido inicial ou para eventual reexame face a alterações do empreendimento (§ 5º):

i) demonstrativo sumário da origem dos recursos que serão empregados na atividade de distribuição de combustíveis de aviação, com a projeção do fluxo de caixa para os 24 (vinte e quatro) meses subsequentes ao

protocolo do requerimento na ANP, conforme constante no sítio eletrônico da ANP, devidamente assinado pelos responsáveis contábil, fiscal e legal, ou seus prepostos (inciso I e § 1º). Neste item, serão avaliados mínima da estrutura de capital, do capital de giro e dos índices de endividamento e rentabilidade do empreendimento (§ 2º), sendo os seus dados confidenciais (§ 4º).

ii) informações contábeis resumidas dos saldos das contas do último dia do mês anterior ao protocolo do requerimento, bem como o balanço finalizado do último período ou balanço de abertura, a depender do caso (inciso II, alíneas a e b), igualmente assinados pelos responsáveis contábil, fiscal e legal, ou seus prepostos (§ 1º). Também neste item, serão avaliados mínima da estrutura de capital, do capital de giro e dos índices de endividamento e rentabilidade do empreendimento (§ 2º).

iii) estudo do empreendimento, em que conste a projeção mensal do volume pretensamente comercializado, segmentado por tipo de combustível de aviação, indicando-se a logística de suprimento e de distribuição pelo período de vinte e quatro meses contados do início da operação, com a informação das regiões geográficas que pretende atuar (inciso III). Neste item, a avaliação consistirá na verificação mínima de adequada capacidade de instalação de armazenamento e de distribuição ao volume mensal de comercialização previsto, bem como de compatibilidade da localização geográfica da instalação de armazenamento e de distribuição com o mercado consumidor (§ 3º, incisos I e II).

Não obstante, na fase de habilitação, a ANP poderá solicitar documentos, informações ou providências adicionais que considerar pertinentes à instrução do processo (art. 9º, da Resolução ANP n. 17/2006). O indeferimento do requerimento pela ANP (art. 10, da referida Resolução) ocorrerá quando não estiverem presentes todos os documentos referidos acima. Ademais, a rejeição se dará quando verificada qualquer ilegalidade que comprometa o requerimento (afirmações falsas ou inexatas, apresentação de documentos falsos ou inidôneos, CNPJ suspenso, inapto ou cancelado), ou por ter o seu projeto de empreendimento localizado em moradia particular sem separação física nem acesso independente, ou quando tiver débito inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), em seu nome, ou em nome de administradores ou sócios, sendo estes nos cinco últimos anos que antecedem ao requerimento, prazo igual à hipótese de quando o indeferimento decorrer de aplicação de sanção definitiva de cassação de atividade regulada pela ANP.

A segunda fase – da outorga – tem início com a declaração de habilitação da pessoa jurídica juntamente com a outorga da autorização de construção das instalações de armazenamento e distribuição de combustíveis, devidamente publicada no Diário Oficial da União (art. 11, da Resolução ANP n. 17/2006)<sup>11</sup>. Posteriormente à declaração, a outorga à pessoa jurídica habilitada dependerá do cumprimento das seguintes obrigações insculpidas no art. 12, da Resolução ANP n. 17/2006<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> A construção, por sua vez, fica dispensada quando a pessoa jurídica adquirir ou possuir tais instalações de armazenamento e distribuição (parágrafo único, art. 11). De todo modo, a despeito da falta de modificação da normatização em estudo, entende-se que a autorização de operação terá lugar da autorização de construção, uma vez que esta fora abarcada por aquela com a nova sistemática regulatória já estudada no item 1.1.1.

<sup>12</sup> Relação atualizada pelo autor, de modo a considerar as dispensas de reconhecimento de firma e de autenticação de documento, conforme o art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.

- a) comprovante de disposição de, ao menos, uma instalação de armazenamento e de distribuição de combustíveis, com a devida autorização de operação expedida pela ANP e localização fora do aeródromo, dispondo de pelo menos um tanque de combustível de aviação de utilização exclusiva do distribuidor (inciso I). O terreno onde se encontra a instalação em questão pode ser próprio (comprova-se através de certidão de registro do imóvel), ou arrendado, situação que pode ser comprovada por meio de contrato de arrendamento que atenda os ditames legais (§§ 1º e 2º). Já a instalação deverá ser própria ou em regime de condomínio (§ 3º), sempre às expensas do arrendatário, ainda que a situação seja de arrendamento do terreno (§ 5º);
- b) comprovante de disposição de laboratório próprio ou contratado, com especialidade no controle de qualidade e na assistência técnica, dispondo dos equipamentos necessários ao atendimento aos métodos de ensaio constantes das normas técnicas e das especificações brasileiras para combustíveis de aviação (inciso II). Essa comprovação pode ser realizada a partir de Certificado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de químico ou engenheiro químico registrado no Conselho Regional de Química (CRQ), no qual informe que a pessoa jurídica dispõe de laboratório em sua instalação com infraestrutura, equipamentos e vidrarias necessárias para a realização dos ensaios e testes, com vistas ao controle de qualidade dos combustíveis de aviação, ou cópia do contrato com laboratório especializado, com essas capacidades (§ 6º);

- c) comprovante do Certificado de Registro Cadastral (CRC), perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), com atendimento aos níveis I, II e III, contendo todos os documentos no prazo de validade, da matriz e das eventuais filiais relacionadas com a atividade (inciso III);
- d) cópia de alvará de funcionamento válido, expedido pela autoridade municipal, contemplando a atividade de distribuição de combustíveis de aviação (inciso IV);
- e) comprovante de regularidade de Inscrição Estadual, referente ao estabelecimento matriz e/ou filiais que exercerão a atividade de distribuição de combustíveis de aviação (inciso V);
- f) comprovante de inscrição e situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da matriz e das eventuais filiais relacionadas com a atividade de distribuição de combustíveis de aviação (inciso VI).

Como nas demais situações, a ANP poderá solicitar documentos, informações ou providências adicionais que considerar pertinentes à instrução do requerimento (§ 7, do art. 12, da Resolução ANP n. 17/2006º). Além disso, independentemente do cumprimento de todas as solicitações legais ou da agência reguladora, a ANP poderá vedar o ingresso ou a permanência de agente econômico na atividade de distribuição de combustíveis de aviação, quando presentes fundadas razões de interesse público, as quais serão apuradas em processo administrativo, com a garantia do contraditório e da ampla defesa (art. 13, da Resolução ANP n. 17/2006).

Se for o caso de deferimento do requerimento para distribuição de combustíveis de aviação, desde que atendidos a todas as determinações das fases

de habilitação e outorga (§ 1º, art. 14, da Resolução ANP n. 17/2006), a pessoa jurídica obterá autorização para o exercício da atividade de distribuição desse tipo de combustível, com validade em todo o território nacional<sup>13</sup>, podendo dar início à comercialização de combustíveis de aviação após a publicação desta, no Diário Oficial da União, desde que também seja detentora da autorização de operação da instalação de armazenamento e de distribuição (art. 14, caput e § 2º, da Resolução ANP n. 17/2006).

Acrescente-se que qualquer alteração relativa aos dados cadastrais da pessoa jurídica, à capacidade da instalação de armazenamento, ao quadro societário e à inclusão de filial deve ser informada à ANP no prazo de trinta dias da efetivação do ato, sob pena de indeferimento do requerimento de autorização pela agência, quando o processo estiver em fase de análise, ou, caso já concedida, o reexame da autorização outorgada (art. 15, caput e § 1º, da Resolução ANP n. 17/2006).

Demais disso, a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis de aviação tem natureza precária, podendo ser revogada, a qualquer tempo, por reconhecimento expresso da ANP, após o devido processo legal administrativo, em que se comprove: a) o lapso de cento e oitenta dias após publicação da autorização sem que houvesse iniciada a atividade, na hipótese de paralisação injustificada por mesmo período, b) que tenha o distribuidor deixado de atender aos requisitos das fases de habilitação ou outorga, c) que esteja exercendo a atividade em desacordo com a normatização vigente, d) ou que há fundadas razões de interesse público (inciso II, art. 28, da Resolução ANP n. 17/2006). O

---

<sup>13</sup> Contudo, segundo o art. 21, da Resolução ANP n. 17/2006: “O distribuidor somente poderá comercializar combustíveis de aviação em localidades onde puder prestar, diretamente ou através de revendedor autorizado, controle de qualidade desses produtos e assistência técnica ao consumidor”.

cancelamento, a seu turno, pode ocorrer nos casos de extinção da pessoa jurídica, em decorrência de sua falência, ou mesmo por requerimento do distribuidor (inciso I, art. 28, da Resolução ANP n. 17/2006).

### 1.1.3. Da autorização de revenda

Especificamente quanto à atividade de revenda de combustíveis de aviação, a regulamentação mencionada delimita como aquela atividade, realizada por pessoa jurídica constituída sob as leis nacionais, em caráter permanente e que atenda à regulação própria (art. 2º, da Resolução ANP n. 18/2006) de utilidade pública, compreendendo a aquisição, o armazenamento, o transporte, a comercialização a varejo e o controle de qualidade dos combustíveis, a assistência técnica ao consumidor<sup>14</sup>, como também o abastecimento de aeronaves (art. 3º, da mencionada resolução).

Por sua vez, com vistas à obtenção da autorização para o exercício da atividade de revenda de combustíveis, o interessado deve apresentar pedido para cada matriz ou filial (art. 6º, da Resolução ANP n. 18/2006), com os seguintes requisitos visto no art. 5º da mencionada resolução<sup>15</sup>:

- a) requerimento de autorização de operação assinado por responsável legal ou preposto, sendo neste último caso acompanhado de cópia de procuração e, para ambos, de documento de identificação (inciso I);

---

<sup>14</sup> O conceito de consumidor a que se submete a normatização (e que será utilizado ao longo deste trabalho) está consagrado no inciso XI, do art. 4 da referida resolução, como “*afretador, intermediário de operação comercial, pessoa jurídica ou pessoa física que utiliza combustíveis de aviação para abastecimento de aeronaves próprias, afretadas ou arrendadas*”.

<sup>15</sup> Versão atualizada pelo autor, considerando-se as dispensas de reconhecimento de firma e de autenticação de documento, consoante o art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.

- b) ficha cadastral preenchida, conforme modelo disponível no endereço eletrônico da ANP, assinada por uma das pessoas acima indicadas (inciso II);
- c) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da matriz e das filiais relacionadas com a atividade de revenda de combustíveis de aviação, bem como a sua respectiva situação cadastral (inciso III);
- d) cópia de documento de Inscrição Estadual referente ao estabelecimento matriz ou filiais que exercerão a atividade de revenda de combustíveis de aviação (inciso IV);
- e) cópias do estatuto, do contrato social e/ou eventuais alterações que contemplem a atividade de revenda de combustíveis de aviação, assim como, no primeiro caso, de ata de eleição dos administradores, para comprovação da regularidade do exercício do cargo (inciso V);
- f) comprovação de, ao menos, posse de instalação de armazenamento de combustíveis de aviação, localizada dentro do PAA, autorizada a operar pela Autoridade Aeronáutica e pela administração aeroportuária local, quando instalada em aeródromo público, ou pelo proprietário, quando em aeródromo privado (inciso VI)<sup>16</sup>. A instalação pode ser própria, arrendada ou em regime de comodato (§3º, art. 5º.). O terreno onde se encontra a instalação em questão pode ser próprio – caso em que se comprova por certidão de registro do imóvel –, ou arrendado, situação que se pode comprovar através

---

<sup>16</sup> Isso, em atendimento ao parágrafo único, do art. 2º, da Resolução ANP n. 784/2019. Note-se que a autorização de operação para esta tipo específico de instalação – o que não abrange as demais modalidades do mesmo agente econômico – não é emitida pela ANP, mas pela Autoridade Aeronáutica e pela administração aeroportuária local (se aeródromo público), ou pelo proprietário (se aeródromo privado), devendo conter exigências adequadas, não excessivamente burocráticas e garantidoras da concorrência.

de contrato de arrendamento que atenda aos ditames legais (§§ 1º e 2º, do art. 5º.);

g) cópia de alvará de funcionamento válido, expedido pela autoridade municipal, contemplando a atividade de revenda de combustíveis de aviação (inciso VII);

h) cópia de licença de operação, emitida pelo órgão de meio ambiente competente, para atividade de revenda de combustíveis de aviação (inciso VIII);

i) cópia do certificado de vistoria do Corpo de Bombeiros competente, com a habilitação para a atividade de revenda de combustíveis de aviação (inciso IX);

j) comprovante de que possui Unidade de Abastecimento de Aeronave (UAA) própria, afretada, arrendada ou em regime de comodato, com Caminhão-Tanque Abastecedor (CTA) licenciado pelo órgão competente, que atenda às normas de segurança de transporte de produto perigoso, com observância do quantitativo de veículos em função dos tipos de combustíveis de aviação a serem comercializados pelo revendedor (inciso X).

Para além do rol acima, acaso de autorização seja para atividade de revenda desses combustíveis em local onde outro revendedor atuava, deverá ser adicionado documento emitido por órgão público competente, que ateste o encerramento das atividades da empresa antecessora no referido local (§ 6º, art. 5º). Em todo caso, a ANP poderá solicitar documentos, informações ou providências adicionais que considerar pertinentes à instrução do processo (§ 5º, art. 5º).

A ANP indeferirá por despacho fundamentado o requerimento de autorização, quando não presentes toda documentação supramencionada, ou

quando verificada qualquer ilegalidade que comprometa o requerimento (afirmações falsas ou inexatas, apresentação de documentos falsos ou inidôneos), segundo o art. 8º, da Resolução ANP n. 18/2006. De acordo com esse artigo, ainda deve-se incluir como fundamento para o indeferimento a situação na qual pessoa jurídica (incluindo-se a coligada e a controladora) teve autorização para o exercício de atividade regulamentada pela ANP revogada, em decorrência de penalidade aplicada em processo com decisão definitiva, ou de cujo quadro societário de pessoas físicas ou jurídicas participantes nas deliberações sociais e/ou cujos administradores estejam em débito decorrente do exercício de atividades regulamentadas pela ANP, nos cinco anos anteriores ao requerimento.

Por outro lado, o atendimento a todas as obrigações normativas e eventuais novos requerimentos da ANP não garante o direito à obtenção à autorização para atividade de revenda, uma vez que a agência reguladora poderá impedir o ingresso e a permanência do agente econômico nessa atividade, na hipótese de verificação de razões fundadas no interesse público (§ 7º, art. 5º, da Resolução ANP n. 18/2006). Isso se deve ao fato dessa autorização para o exercício da atividade de revenda de combustíveis de aviação ter natureza precária.

Assim sendo, essa autorização pode ser revogada a qualquer tempo, quando se comprovar em processo administrativo com garantia do contraditório e da ampla defesa, que: a) o revendedor não deu início à atividade em questão cento e oitenta dias após a publicação da autorização no Diário Oficial da União; b) que houve a paralisação injustificada da atividade de revenda, sem a comercialização de combustíveis de aviação, no prazo de cento e oitenta dias; c) que são presentes razões de interesse público, justificadas pela autoridade competente; ou d) que a atividade tem sido executada em desconformidade à legislação vigente, incluindo-se

os requisitos referentes à fase de outorga que acabaram por condicionar a autorização (inciso I, art. 19, da Resolução ANP n. 18/2006).

De outro modo, a autorização em questão pode ser cancelada nos casos de extinção da pessoa jurídica (judicial ou extrajudicialmente), por decretação de falência da pessoa jurídica, ou por requerimento do revendedor (inciso I, art. 19, da citada resolução).

Não obstante, ainda que seja concedida a autorização de atividade de revenda, qualquer alteração relativa aos dados cadastrais da pessoa jurídica, à capacidade da instalação de armazenamento, ao quadro societário e à inclusão de filial deve ser informada à ANP no prazo de trinta dias da efetivação do ato, sob pena de indeferimento do requerimento de autorização pela agência, quando o processo estiver em fase de análise, ou, caso já concedida, o reexame da autorização outorgada (art. 7º, da Resolução ANP n. 18/2006).

Enfim, consolidando-se a questão regulatória atual para a operacionalização no setor de revenda de combustíveis de aviação, tem-se o seguinte quadro comparativo anterior e atual das exigências da ANP:

<b>REGIME ANTERIOR (ANP)</b>	<b>REGIME ATUAL (ANP)</b>
Autorização de Construção (AC)	Autorização de Operação (AO)
Autorização de Operação (AO)	
Autorização de Operação (AO) para Requalificação	
Autorização para Distribuição (H+OUT)	Autorização para Distribuição (H+OUT)
Autorização para Revenda (AR)	Autorização para Revenda (AR)

**Quadro 1** – Comparativo de regimes autorizativos da ANP para a exploração dos mercados de distribuição e revenda de combustíveis de aviação.

Em breve análise do comparativo de normatizações do regulador, percebe-se claramente um movimento para maior desburocratização do setor, ainda que se

perceba uma possibilidade de aprofundamento ainda maior, como será visto em tópico adiante. Isso, porque as três autorizações ora existentes podem se fundir para apenas uma com múltiplos objetos, diante das similitudes de documentos requeridos e de complementaridade da autorização de operação e as autorizações para distribuição e revenda. Esse debate, contudo, será realizado em tópico no capítulo 2.

Para além dessa questão de regulação atrelada às autorizações, torna-se relevante observar o funcionamento do mercado nacional de fornecimento de combustíveis de aviação, com as atividades ora conferidas aos agentes de mercado.

## **1.2. O mercado nacional de fornecimento de combustível de aviação**

Inicialmente, é importante observar que a cadeia de fornecimento de combustíveis de aviação se compõe basicamente de quatro categorias de agentes econômicos, quais sejam, os produtores, os distribuidores, os revendedores e os consumidores.

A ANP, por meio da Resolução da ANP n. 778, de 5 de abril de 2019 definiu, como produtor de combustível de aviação, a “*pessoa jurídica autorizada pela ANP a produzir, armazenar e comercializar combustíveis de aviação*” (inciso XII, art. 3º), enquanto distribuidor de combustíveis de aviação seria a pessoa jurídica detentora de autorização para o desempenho da atividade de utilidade pública da distribuição de combustíveis de aviação, compreendendo-se nesta a aquisição, o armazenamento, o transporte, a comercialização, o controle da qualidade, a assistência técnica e o abastecimento de aeronaves (inciso VIII, art. 3º). O revendedor de combustíveis de aviação, por sua vez, seria a pessoa jurídica detentora de autorização para o desempenho da atividade de utilidade pública de revenda de combustíveis de aviação, compreendendo-se nesta a aquisição, o

armazenamento, o transporte, a comercialização a varejo e o controle da qualidade desses produtos, a assistência técnica ao consumidor e o abastecimento de aeronaves (inciso XXI, art. 3º).

Ademais, o consumidor não fora previsto na referida normatização da ANP, mas no inciso XI, do art. 4º da Resolução ANP n. 18, de 26 de julho de 2006, assim considerado como *“afretador, intermediário de operação comercial, pessoa jurídica ou pessoa física que utiliza combustíveis de aviação para abastecimento de aeronaves próprias, afretadas ou arrendadas”*.

Tendo em vista as definições dos principais atores da cadeia de fornecimento em análise, deve-se observar as relações produtor-distribuidor-revendedor-consumidor, na conformidade na regulação ora vigente.

#### 1.2.1. Da relação produtor-distribuidor-revendedor-consumidor

Particularmente quanto à comercialização do produtor esta somente pode ocorrer perante um distribuidor. Este, por sua vez, apenas pode adquirir combustíveis de aviação de produtor nacional ou de importador autorizado pela ANP, diretamente no mercado externo (quando autorizado para o exercício de atividade de importação desse produto e desde que não se trate do QAV-C<sup>17</sup>), ou mesmo de outro distribuidor de combustíveis de aviação autorizado pela ANP (art. 17, incisos I a III e parágrafo único).

Então, o distribuidor contratará com o produtor quantidade mensal objeto do fornecimento de combustível para a aviação, cujo instrumento contratual de fornecimento conterá disposição sobre a quantidade mensal contratada por unidade produtora, assim como o local de entrega, o modal de transporte utilizado e o preço

---

<sup>17</sup> Restrição adicionada pela Resolução ANP nº 779, de 5 abril de 2019.

indicativo pactuado entre as partes, inclusive contendo condições de sua formação e dos seus reajustes (art. 16, caput e § 1º, da Resolução ANP n. 17/2006).

Ademais, o contrato deve ser submetido com antecedência mínima de sessenta dias à data de vigência para homologação pela ANP<sup>18</sup>, que analisará em até trinta dias após o recebimento o atendimento à livre concorrência e à garantia do suprimento, sob pena de ter início o fornecimento nos seus termos. Neste caso, ficaria o contrato sujeito a uma manifestação posterior da agência, no prazo de sessenta dias a partir da vigência contratual, passado o qual haverá homologação tácita do contrato (§§ 1º, 1º-A, 1º-B, 1º-C e 4º, da Resolução ANP n. 17/2006).

Na hipótese de recusa de homologação pela ANP, será concedido o prazo de trinta dias para a apresentação de novo instrumento contratual pelo produtor (§ 5º, da Resolução ANP n. 17/2006). De outro modo, qualquer alteração das condições contratuais deverá ser submetida a nova homologação pela ANP, no prazo de trinta dias (§ 7º). Ressalva-se, entretanto, os casos de alteração contratual que objetivem somente a prorrogação do prazo de vigência contratual (respeitando-se apenas o prazo de ciência pela ANP, em até cinco dias após a sua assinatura ou antes do término do contrato, se ocorrer anteriormente aos cinco dias), ou de alteração contratual que se refira ao preço indicativo, que entrará em vigor nos seus termos, com possível manifestação da ANP, em até trinta dias de sua vigência (§§ 8º e 9º, da Resolução ANP n. 17/2006).

Ainda sobre os termos contratuais, especificamente em relação à atenção recente da agência reguladora acerca de implicações concorrenciais de seus termos, a partir da Resolução ANP nº 795/2019, incluiu-se o § 10, do art. 16, da Resolução ANP n. 17/2006, no qual passou-se a vedar a utilização de cláusulas de

---

<sup>18</sup> Prazo ampliado por meio da Resolução ANP nº 795, de 5 julho de 2019.

restrição de destino, possibilitando o distribuidor a comercializar a qualquer interessado, desde que respeitada a regulamentação em vigor.

Em outra seara – a do abastecimento – o § 6º, do art. 16, da Resolução ANP n. 17/2006 dispõe que o descumprimento de prazos pelo produtor implicará na adoção, pela agência reguladora em questão, das medidas que visem garantir o abastecimento, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas cabíveis ao produtor. Em uma solução entre pares também relacionada ao abastecimento, a capacidade de instalação de armazenamento pode ser complementada com tancagem de recebimento, armazenamento e distribuição de outro distribuidor autorizado de combustíveis de aviação ou terminal, com localização fora de aeródromo, devendo o instrumento contratual que deu ensejo a essa relação jurídica ser submetido à ANP em até trinta dias, a contar da efetivação do ato (art. 20, da Resolução ANP n. 17/2006).

Já no tocante à comercialização combustíveis de aviação partindo do distribuidor, esta somente pode ocorrer para fins aeronáuticos<sup>19</sup>, para outro distribuidor de combustíveis de aviação, para revendedor vinculado ou independente que possuir instalação de tancagem localizada em PAA autorizada, ou diretamente para o consumidor, apenas em aeródromo em que dispuser de instalação de tancagem localizada em PAA, e para entrega em instalação de ponto de abastecimento regular (incisos I a III, bem como §§ 2º, 4º e 5º, todos do art. 19, da Resolução ANP n. 17/2006).

Todavia, excepciona-se essa delimitação de distribuição diretamente ao consumidor, desde que observadas as normas técnicas pertinentes e as regras da administração aeroportuária local, nos seguintes casos: a) por solicitação das Forças

---

<sup>19</sup> Inciso X, art. 24, da Resolução ANP n. 17/2006, com exceção do § 3º do art. 19 do mesmo diploma.

Armadas, da Polícia Militar, de Corpo de Bombeiros Militar e de outros órgãos públicos para abastecimento de aeronaves em locais desprovidos de PAA; b) na hipótese de sinistros em PAA que impossibilitem o abastecimento de aeronaves; c) quando não houver distribuidor ou revendedor local com instalação de tancagem localizada em PAA em aeródromo público – desde que com autorização prévia da Autoridade Aeronáutica, após consulta à administração aeroportuária local, atendidas as normatizações pertinentes – ou, se privado, desde que autorizado pelo proprietário e consideradas as normatizações pertinentes (incisos I a IV, do § 1º, do art. 19, da Resolução ANP n. 17/2006).

Quanto à relação entre distribuidor e revendedor, repise-se que pode aquele vender o produto a um revendedor independente – autorizado pela ANP, com possibilidade de vínculo comercial com mais de um distribuidor, mas sem obrigatoriedade de ostentação de suas respectivas marcas (inciso XVIII, art. 4º, Resolução ANP n. 18/2006) – ou revendedor vinculado (“bandeirado”), igualmente autorizado pela ANP, que guarde vínculo comercial com apenas um único distribuidor do qual ostenta a sua marca comercial (inciso XIX, art. 4º, Resolução ANP n. 18/2006).

Nesse passo, a mencionada resolução dispõe que o revendedor vinculado apenas pode adquirir combustíveis de aviação de um único distribuidor de combustíveis de aviação do qual exiba sua marca comercial, ou outro revendedor vinculado que também ostente marca comercial do mesmo distribuidor desse combustível (incisos I e II, do art. 9º). Por outro lado, o revendedor vinculado tem possibilidade de comercialização restrita aos consumidores (conceito da ANP anteriormente visto), aos revendedores independentes e aos revendedores

vinculados que ostentem marca comercial do mesmo distribuidor desse tipo de combustível (incisos I, II e III, do art. 10).

Em relação ao revendedor independente, faculta-se a aquisição de combustível de aviação de um ou mais distribuidores de combustíveis de aviação, ou de revendedor vinculado (incisos I e II, art. 11). De outro modo, diferentemente do “bandeirado”, o revendedor independente fica restrito à comercialização dos referidos combustíveis com o consumidor, sendo vedada a comercialização ou transferência desses produtos entre revendedores independentes (art. 12, caput e parágrafo único).

Em relação ao fornecimento, no transporte de combustíveis de aviação, apenas podem ser utilizados caminhões-tanque, Caminhões-Tanque Abastecedores (CTA), Unidades de Abastecimento de Aeronaves (UAA), navios-tanque, vagões-tanque, balsas, contêineres ou tambores que atendam aos requisitos mínimos, de modo a garantir a qualidade dos combustíveis, consoante norma técnica vigente (art. 18, da Resolução ANP n. 17/2006).

#### 1.2.2. Da cadeia de fornecimento na prática

Visto o estudo da normatização acima sobre o relacionamento entabulado entre os quatro atores da cadeia de fornecimento de combustível de aviação no Brasil, tem-se a seguinte ilustração acerca da cadeia de abastecimento acima descrita:

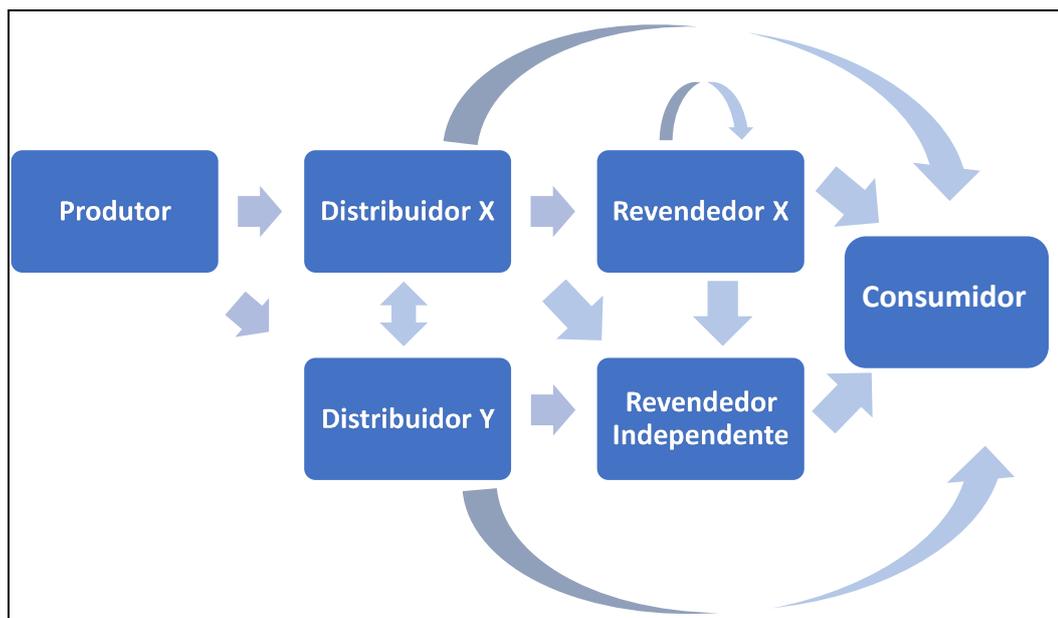


Figura 1 – A cadeia de fornecimento de combustíveis para aviação

Nesse aspecto, a cadeia de abastecimento dos combustíveis para aviação civil comercial no Brasil exige necessariamente que seja passado do produtor para o distribuidor, antes da chegada aos revendedores ou consumidores (ODDONE, 2019, p. 50). Portanto, cada revendedor – seja independente ou não – depende de ao menos um distribuidor para a realização de sua atividade econômica de fornecimento de combustível para aviação aos consumidores.

De acordo com Oddone (2019, p. 49), no primeiro quadrimestre de 2019, existiam cerca de cento e cinquenta distribuidoras de combustíveis no Brasil. Especificamente quanto ao QAV em geral, apenas a BR Distribuidora e a Raízen Combustíveis representavam no período cerca de 84% (oitenta e quatro por cento) do mercado, chegando-se a 99,97% (noventa e nove vírgula noventa e sete por cento), quando considerada também a British Petroleum.

Em outros termos, o mercado nacional tem uma alta concentração no necessário mercado de distribuição de combustível para aviação (oligopólio), o que acaba por impedir a maior concorrência por preços. Basta comprovar,

exemplificativamente, a partir do Relatório da Administração da Petrobrás sobre o ano de 2018, especificamente no setor de comercialização de combustíveis de aviação, que houve a elevação do lucro bruto ajustado, neste segmento, em 26,8% (vinte e seis vírgula oito por cento) – para cerca de novecentos e dezessete milhões de reais –, em função, principalmente, do *“incremento de 27,2% nas margens médias de comercialização”* (PETROBRAS, 2019, p. 28)<sup>20</sup>.

Por outro lado, quanto às revendas de combustíveis para aviação, nota-se que algumas ou todas as instalações deverão se localizar necessariamente dentro das infraestruturas aeroportuárias nacionais, casos em que a autorização de operação é emitida pela Autoridade Aeronáutica, bem como pelo operador aeroportuário local. Sobre essa questão, a Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA) prevê a dispensa do regime de concorrência pública a utilização de áreas aeroportuárias pelos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos públicos para abrigo, reparação e abastecimento de aeronaves (art. 40, da mencionada legislação). Ou seja, o acesso às infraestruturas pelos revendedores dependerá das condições requeridas pelos administradores aeroportuários, desde que atendam às imposições da Autoridade Aeronáutica, mas sem qualquer procedimento de concorrência pública.

Assim, o termo de utilização será lavrado e assinado pelas partes em livro próprio (§ 1º, art. 40, do CBA), devendo-se considerar que para a hipótese de construção de benfeitorias permanentes, o prazo para utilização deve permitir a amortização do capital empregado (§ 2º, art. 40, do CBA), uma vez que as benfeitorias ficarão incorporadas ao imóvel e, findo o prazo, serão restituídas,

---

<sup>20</sup> Saliente-se que não há uma condenação dos lucros legítimos das distribuidoras, mas apenas a comprovação de que esses tendem ao crescimento, em um mercado com muitas barreiras, pela elevação dos preços.

juntamente com as áreas, sem qualquer indenização (§ 4º, art. 40, do CBA). No entanto, se a administração aeroportuária necessitar a área antes de expiração do prazo, o usuário terá direito à indenização correspondente ao capital não amortizado com benfeitorias permanentes (§ 3º, art. 40, do CBA).

Então, pelo exposto, no mercado revendedor, pode-se gerar um prejuízo à competição, a partir da dispensabilidade de concorrência para a instalação de revendedores nas infraestruturas aeroportuárias. Esse malefício pode decorrer, principalmente, da seleção de agentes menos competitivos pelos administradores aeroportuários para a atuação no aeródromo. E o prejuízo ainda pode ser maior: como o espaço dos aeroportos são limitados, não se permite a existência de tantos concorrentes, uma vez que a infraestrutura aeroportuária deve conter inúmeras destinações, para além das instalações de revendedores.

Em relação ao modo de fornecimento dos combustíveis de aviação, cujo objetivo exclusivo é para fins aeronáuticos (§ 1º, art. 13), tanto os revendedores vinculados como os independentes somente poderão comercializar ao consumidor diretamente no tanque da aeronave, em ponto de abastecimento com licença de órgão ambiental competente, ou em tambor ou contêiner, desde que haja comprovação, pelo consumidor, que o produto será utilizado por aeronave registrada em órgão competente (incisos I a III, do art. 13). Neste último caso, se o abastecimento através de tambor ou contêiner ocorrer em aeronaves na Região norte, apenas pode ser efetuada a comercialização após prévia autorização da Autoridade Aeronáutica, da administração aeroportuária local ou do Departamento de Polícia Federal (§ 2º, art. 13). Em todos os casos, pois, deverão ser observadas as regras técnicas de operação de aeronave e de abastecimento (§§ 4º e 5º, art. 13).

Por razões de segurança e normatização a comercialização de combustíveis de aviação será interrompida, em aeródromos públicos ou privados, quando interditados ao tráfego aéreo, seja de modo permanente, em caso de cancelamento de homologação ou de registro para sua operação pela Autoridade Aeronáutica, ou em caráter temporário, nas hipóteses de emergência ou de riscos à segurança de sua operação (art. 14, da referida resolução).

Ademais, não basta a compreensão do relacionamento dos atores da cadeia de fornecimento de combustíveis de aviação, uma vez que as especificações dos combustíveis utilizados no setor são fundamentais para a percepção ampla do mercado e a apuração dos custos de operação neste. É o que será visto no item a seguir.

### **1.3. Os tipos de combustíveis de aviação autorizados pela ANP**

A ANP, através de sua Resolução n. 18/2006, considera como combustíveis de aviação, desde que atendidas as especificações estabelecidas pela autoridade reguladora (inciso X, art. 4º)<sup>21</sup>: a Querosene de Aviação (QAV-1 ou JET A-1)<sup>22</sup>, a Querosene de Aviação C (QAV-C)<sup>23</sup>, a Gasolina de Aviação (GAV ou AVGAS)<sup>24</sup> e o Álcool Etilíco Hidratado Combustível (AEHC)/Etanol Hidratado Combustível<sup>25</sup>.

Ainda que existam algumas possibilidades de combustível para a aviação no geral, quando se trata da aviação civil comercial, os combustíveis mais utilizados

---

<sup>21</sup> Redação alterada pela Resolução nº 779 de 5.4.2019, D.O.U. de 8 de abril de 2019.

<sup>22</sup> De acordo com o inciso XVII, do art. 4º, da mencionada resolução: “*derivado de petróleo utilizado como combustível em turbinas de aeronaves*”.

<sup>23</sup> Entendida como “*combustível destinado exclusivamente ao consumo em turbinas de aeronaves, composto de um único tipo de Querosene de Aviação Alternativo misturado ao Querosene de Aviação (QAV-1) nas proporções máximas definidas em resolução da ANP*” (inciso XXII, art. 4º).

<sup>24</sup> Conceituada como “*derivado de petróleo utilizado como combustível em aeronaves com motores de ignição por centelha*” (inciso XIV, art. 4º).

<sup>25</sup> Assim considerado como “*combustível utilizado em aeronaves com motores de ignição por centelha*” (inciso V, art. 4º).

costumam ser o QAV-1 e o QAV-C, para melhor atendimento às necessidade dos aviões de portes intermediário ou grande. Para tanto, deve-se observar o tratamento especificado desses tipos de querosene utilizados para abastecimento de aeronaves.

A partir da Resolução da ANP n. 778, de 5 de abril de 2019<sup>26</sup>, mudou-se as especificações acerca dos combustíveis utilizáveis na aviação, de modo a estabelecer novas especificações do querosene de aviação, querosenes de aviação alternativos e do querosene de aviação C, assim como as obrigações quanto ao controle da qualidade que devem ser atendidas pelos agentes econômicos que comercializam esses produtos no Brasil, sob pena de proibição de comercialização (§ 1º, art. 1º.) e das inúmeras sanções legais<sup>27</sup>.

Desse modo, dispôs-se sobre as possíveis modalidades desse tipo de combustíveis de a aviação, a teor do inciso VII, do art. 3º da mencionada Resolução ANP n. 778/2019, para *“querosene de aviação, querosene de aviação alternativo e querosene de aviação C em conformidade com as especificações estabelecidas pela ANP”*. Nesse passo, o referido artigo 3º ainda define como querosene de aviação (QAV-1) aquele *“de origem fóssil, denominado internacionalmente JET A-1, destinado exclusivamente ao consumo em turbinas de aeronaves”* (inciso XIII), enquanto o querosene de aviação alternativo (QAV alternativo), como o *“derivado de fontes alternativas, como biomassa, gases residuais, resíduos sólidos, carvão e gás natural, produzido pelos processos que atendam ao estabelecido nesta Resolução”* (inciso XIV) e, por fim, querosene de aviação C (QAV-C) como o combustível

---

<sup>26</sup> Em vigor, na consonância do art. 24, quarenta dias após a sua publicação, que se deu em 8 de abril de 2019.

<sup>27</sup> Conforme o art. 22, da mencionada resolução: *“O não atendimento ao disposto nesta Resolução sujeita o infrator às sanções administrativas previstas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, alterada pela Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, e no Decreto nº 2.953, de 28 de janeiro de 1999, sem prejuízo das penalidades de natureza civil e penal”*.

indicado “*exclusivamente ao consumo em turbinas de aeronaves, composto de um único tipo de QAV alternativo misturado ao QAV-1 nas proporções definidas nesta Resolução*” (inciso XV).

Os querosenes de aviação alternativos abarcados por este diploma normativo, segundo o § 2º, art. 1º, da Resolução ANP n. 778/2019, são: a) o querosene parafínico hidroprocessado e sintetizado por Fischer-Tropsch – SPK-FT (inciso I)<sup>28</sup>; b) o querosene parafínico sintetizado por ácidos graxos e ésteres hidroprocessados – SPK-HEFA (inciso II)<sup>29</sup>; c) o querosene parafínico sintetizado com aromáticos – SPK/A (inciso III)<sup>30</sup>; d) o querosene parafínico sintetizado por álcool – SPK-ATJ (inciso IV)<sup>31</sup>; e) as iso-parafinas sintetizadas de açúcares fermentados e hidroprocessados – SIP (inciso V)<sup>32</sup>.

Nesse passo, de acordo com o § 3º, do art. 1º, da Resolução ANP n. 778/2019, para formulação do querosene de aviação C (QAV-C), ao querosene de aviação (QAV-1) deve ser adicionado querosene de aviação alternativo (QAV alternativo), nas proporções a seguir: a) até o limite máximo de cinquenta por cento em volume no caso do SPK-FT, SPK-HEFA, SPK/A e SPK-ATJ (inciso I) e b) até o limite máximo de dez por cento em volume no caso do SIP (inciso II), sendo vedada a utilização de QAV alternativo nos motores das aeronaves sem a devida mistura com o QAV-1, nas proporções descritas (§ 4º, art. 1º.). Do mesmo modo, fica vedada a adição de mais de um tipo de QAV alternativo ao QAV-1, como também a mistura

---

<sup>28</sup> A definição, segundo o inciso XVI, do art. 3º: “*querosene parafínico sintetizado obtido de um ou mais precursores produzidos pelo processo Fischer-Tropsch (FT)*”.

<sup>29</sup> Com a definição constante no inciso XVIII, do art. 3º: “*querosene parafínico sintetizado obtido pela hidrogenação de ésteres de ácidos graxos e ácidos graxos livres*”.

<sup>30</sup> Definido do inciso XVII, do art. 3º: “*querosene parafínico sintetizado a partir de variação do processo Fischer-Tropsh com adição de aromáticos*”.

<sup>31</sup> Ou seja, “*querosene parafínico sintetizado a partir de álcool etílico ou isobutílico, processado através de desidratação, oligomerização, hidrogenação e fracionamento*”, de acordo com o inciso XIX, do art. 3º.

<sup>32</sup> Consoante inciso X, do art. 3º, definida como “*querosene iso-parafínico sintetizado a partir de açúcares com subsequente hidrogenação*”.

de diferentes tipos de QAV-C (§ 5º , art. 1º), mas é possível que o QAV-C que atenda a todos os requisitos de qualidade seja misturado ao QAV-1 (§ 6º, art. 1º).

Por sua vez, saliente-se que a mistura do QAV alternativo ao QAV-1 para a composição do QAV-C somente pode ser realizada pelos os distribuidores de combustíveis de aviação e os produtores de QAV-1 autorizados pela ANP (art. 2º, Resolução ANP n. 778/2019).

Quanto à armazenagem dos querosenes permitidos pela ANP, esta deve ser realizada em terminal de QAV-1, assim considerado como a instalação autorizada<sup>33</sup>, com vistas ao recebimento, expedição e armazenagem de QAV-1, QAV alternativo e QAV-C (inciso XXIII, do art. 3º).

Após a delimitação do mercado nacional de fornecimento de combustível de aviação, inclusive quanto aos produtos ofertados, deve-se analisar os impactos dos custos desses na maior parte do público consumidor, qual seja, as empresas aéreas comerciais.

#### **1.4. O impacto do custo de combustível para as aéreas comerciais**

De acordo com o Anuário de Transporte Aéreo da ANAC (2018), antes do encerramento das atividades da Avianca Brasil, a GOL, a Latam e a Azul detinham conjuntamente 86,2% (oitenta e seis vírgula dois por cento) do mercado doméstico. Portanto, o presente estudo demonstra a evolução, entre os anos de 2017 e 2019<sup>34</sup>, do percentual dos combustíveis nas três maiores aéreas de capital aberto no país, que representam o percentual majoritário do mercado consumidor (dessa categoria de aviações comerciais).

---

<sup>33</sup> Conforme a Resolução ANP nº 52, de 2 de dezembro de 2015.

<sup>34</sup> No ano de 2019, até o terceiro semestre.

Primeiramente, a GOL Linhas Aéreas apresentou nos seus balanços um percentual na casa das três dezenas do custo do combustível de aviação e dos lubrificantes<sup>35</sup> em comparação com sua receita, tendo maior aumento em 2018, face à elevação da cotação do dólar e do preço do combustível, como se observa adiante:

<b>GOL LINHAS AÉREAS<sup>36</sup></b>			
<b>ANO</b>	<b>RECEITA</b>	<b>COMB + LUB</b>	<b>%COMB</b>
<b>2017</b>	R\$ 10.085.383.000,00	R\$ 2.930.442.000,00	<b>29%</b>
<b>2018</b>	R\$ 11.204.977.000,00	R\$ 3.958.158.000,00	<b>35%</b>
<b>2019<sup>37</sup></b>	R\$ 10.061.400.000,00	R\$ 3.038.000.000,00	<b>30%</b>

A segunda empresa aérea com maior número de voos comerciais domésticos no país é a LATAM Linhas Aéreas. Esta companhia, para além do fato de segmentar no seu balanço o custo dos combustíveis de aviação daquele relacionado aos lubrificantes, acaba por ter um diferencial pelo fato de ter maior número de voos fora do território brasileiro, face à sua característica mais descentralizada, decorrente da sua fusão da TAM (brasileira) com empresa chilena LAN. Logo, parte relevante dos custos de combustíveis de aviação contabilizados consideram valores não praticados no país para voos igualmente não realizados com partida e/ou destino no Brasil, mas não foge à regra geral. Para tanto, note-se:

<b>LATAM LINHAS AÉREAS<sup>38</sup></b>			
<b>ANO</b>	<b>RECEITA</b>	<b>COMB</b>	<b>%COMB</b>
<b>2017</b>	R\$ 10.163.796.000,00	R\$ 2.318.816.000,00	<b>23%</b>
<b>2018</b>	R\$ 10.368.214.000,00	R\$ 2.983.028.000,00	<b>29%</b>
<b>2019<sup>39</sup></b>	R\$ 7.560.325.000,00	R\$ 2.185.227.000,00	<b>29%</b>

<sup>35</sup> A mencionada empresa não segmenta os custos de combustíveis de aviação dos relacionados aos lubrificantes. Por conta disso, provavelmente, acaba por ter um percentual acima da média das demais, a despeito de ser a maior empresa com voos comerciais domésticos e, portanto, com maior escala.

<sup>36</sup> Gol Linhas Aéreas (2019, sp.)

<sup>37</sup> Até o terceiro trimestre de 2019.

<sup>38</sup> Latam Linhas Aéreas (2019, sp.)

<sup>39</sup> Até o terceiro trimestre de 2019.

De outro modo, a Azul Linhas Aéreas, enquanto a terceira maior companhia nacional de voos comerciais domésticos, acaba por seguir parâmetros assemelhados das duas primeiras acerca do percentual do custo de combustíveis de aviação em relação ao faturamento, como se vê adiante:

AZUL LINHAS AÉREAS <sup>40</sup>				
ANO	RECEITA	COMB	%COMB	
2017	R\$ 7.773.500,00	R\$ 1.848.200,00	24%	
2018	R\$ 9.204.600,00	R\$ 2.644.300,00	29%	
2019 <sup>41</sup>	R\$ 8.190.400,00	R\$ 2.254.100,00	28%	

Em consolidação dos números supramencionados, observa-se o seguinte quadro, para quase noventa por cento do mercado de aviação comercial doméstica no Brasil:

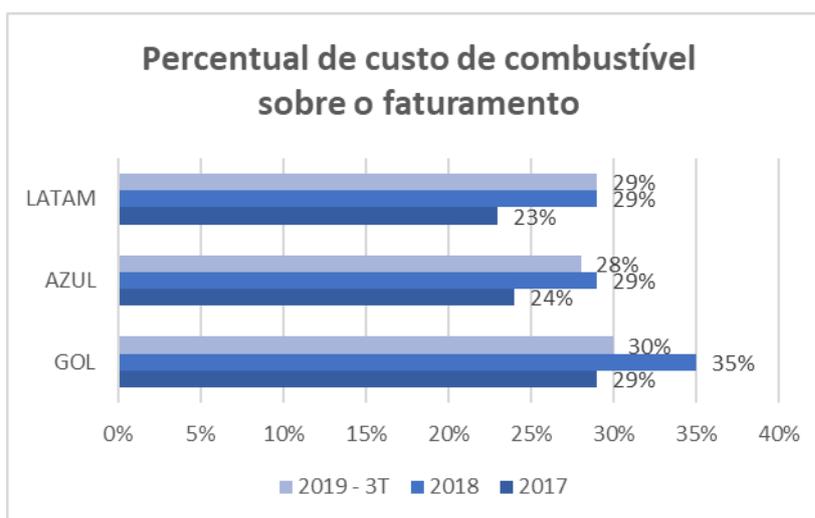


Figura 2 - Percentual de custo de combustível sobre o faturamento das aéreas

Nesse diapasão, percebe-se claramente uma grande relevância de quase trinta por cento de custos das empresas aéreas em relação aos respectivos faturamentos. Esse índice que acaba se elevando, quando consideradas a distribuição dos custos pelas participações de mercado, como realizado pela ANAC (2018, sp.), em que se indicou o custo de combustíveis e lubrificantes eram da

<sup>40</sup> Azul Linhas Aéreas (2019, sp.).

<sup>41</sup> Até o terceiro trimestre de 2019.

ordem de 32,2% (trinta e dois vírgula dois por cento) das receitas das companhias aéreas que operam voos domésticos no Brasil.

Por outro lado, apresentação do Diretor-Geral da ANP demonstra a variação recente muito superior do preço do QAV, em comparação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional, a saber:

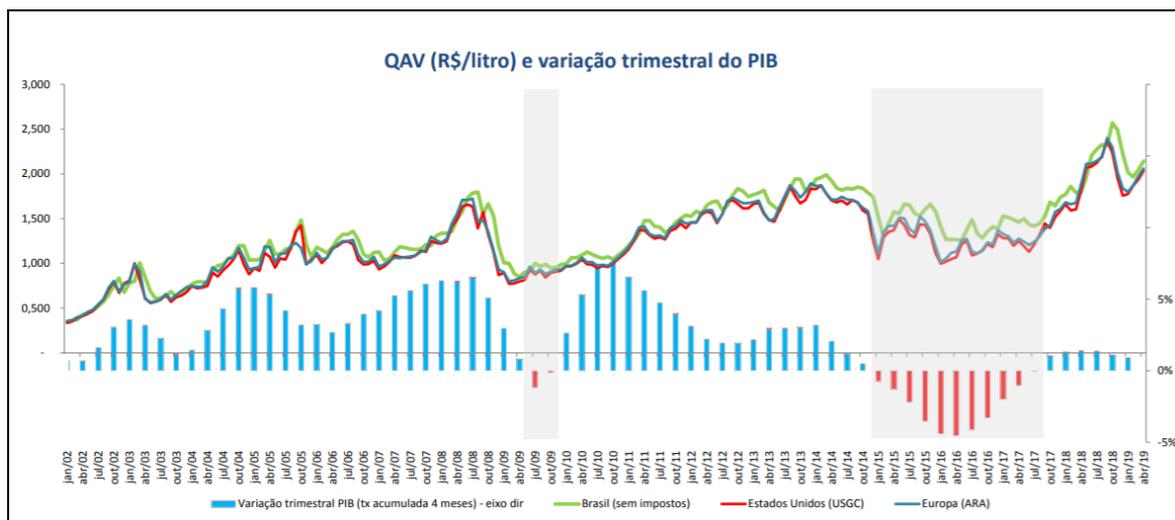


Figura 3 - Relação preço QAV e PIB (ODDONE, 2019, p. 42)

O quadro acima indicado comprova que, nos últimos anos, ocorrera um completo descolamento do preço do QAV em comparação ao declínio ou baixo crescimento da economia brasileira. Em outras palavras, houve uma pressão de custos de combustíveis de aviação, ao mesmo tempo em que as disponibilidades financeiras dos passageiros foram reduzidas, em razão da crise econômica no país.

Não obstante, para além do preço sem considerar os tributos incidentes no produto, a crise nacional acabara por ensejar a elevação de tributação incidente sobre os combustíveis em geral, notadamente o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (de competência estadual), como forma de busca de compensação da queda de arrecadação e de tentativa de diminuição dos impactos da crise fiscal.

Nesse aspecto, o custo dos combustíveis em geral – e, por conseguinte, da aviação – acabaram por ter um impacto maior que a Figura 3 demonstra, em razão de incidência de tributação sobre esses produtos. Afinal, os impostos cobrados sobre os combustíveis são considerados como uma taxa indireta à aviação civil<sup>42</sup>.

Estudo do FMI (2006, p. 11) de mais de uma década, relativos aos tributos sobre combustível de aviação, demonstrou que o Brasil seria o país com maior cobrança de taxas em combustível para a aviação doméstica. Todavia, a despeito daquele alerta, a situação não mudou, de modo que especificamente sobre o Brasil, estudo mais recente de Burghouwt *et al.* (2016, p. 1), patrocinado pela IATA, revela que as empresas aéreas brasileiras pagam um dos maiores encargos tributários sobre combustíveis do mundo, cerca de dezessete por cento acima da média global, somente equiparando-se ao Equador, ao Panamá e ao Peru. Essa observação fora confirmada pelo IHLG<sup>43</sup>, em seus estudos<sup>44</sup>.

Por todo o exposto, comprova-se que o custo de combustível, seja considerando ou não os tributos incidentes, tem grande impacto na operação das companhias aéreas que operam no país, de maneira que a busca de uma redução desse custo pode colaborar no incremento do setor de aviação comercial.

---

<sup>42</sup> FMI (2006, p. 6) “*There are several possible types of indirect tax on aviation [...] An excise tax—meaning one that (unlike, in particular, the value-added tax (VAT)) is not creditable or refundable to business users—on aviation fuel, which, for brevity, is assumed throughout the analysis to be levied in specific form (that is, as a fixed monetary amount per gallon)*”.

<sup>43</sup> O *Industry High Level Group* – IHLG é um grupo informal trata das questões de significância global para a aviação civil internacional, estabelecido em setembro de 2013, através da união da *International Civil Aviation Organization* - ICAO, *Airports Council International* - ACI, *Civil Air Navigation Service Organisation* - CANSO, *International Air Transport Association* - IATA e *International Coordinating Council of Aerospace Industries Associations* - ICCAIA (IHLG, 2019, p. 2).

<sup>44</sup> Nesse diapasão, percebe-se que os custos excessivos e a elevada tributação – para além da insuficiente infraestrutura e da precária gestão de tráfego aéreo – são grades desafios que restringem o crescimento do setor, de acordo com o IHLG (2019, p. 61).

Destarte, cumpre observar de que forma poderia haver uma política pública redução do custo com combustível de aviação<sup>45</sup>, em um contexto de liberalização da economia brasileira, uma vez que as políticas de intervenção direta acabam por gerar efeitos colaterais muito danosos, que terminam por ser pagos pelos contribuintes. É o que será visto no próximo capítulo.

## **2. Propostas de incremento do setor aéreo atreladas à liberalização do mercado de combustível**

O incremento na aviação comercial no Brasil, em um contexto de país em desenvolvimento e com o mercado pouco maduro, tem relação direta com o aumento nos rendimentos da população. Esse contexto se difere de países desenvolvidos, com alta renda *per capita*, nos quais haveria uma menor elasticidade ao preço das passagens<sup>46</sup>.

Portanto, em uma política liberalizante – reafirmada pela Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019 –, com a efetiva inserção brasileira nas cadeias globais e consequente melhoria na situação econômica local, há uma possibilidade real de elevação da demanda por transporte aéreo<sup>47</sup>, mesmo que seja difícil atestar a elasticidade do preço em aviação<sup>48</sup>, sobretudo diante de diferença de demanda entre os viajantes de negócio e de turismo<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Segundo o Plano Aeroviário Nacional (CIVIL, 2018, p. 62): “A redução do preço das passagens aéreas, contudo, não deve se dar apenas em virtude de maior concorrência no setor e da possibilidade de diferenciação de tarifas. São necessárias políticas públicas que possibilitem uma redução do custo operacional das empresas aéreas”.

<sup>46</sup> Como visto em BRONS (2002, 167): “[...] consumers with a higher disposable income would be less price sensitive, implying a negative relation between income level and the magnitude of the price elasticity of demand for air transport”.

<sup>47</sup> Como já atestado por Mutti e Murai (1977, p. 45 ss.), “higher incomes are generally associated with relatively higher demand for air transport”.

<sup>48</sup> Brons (2002, p. 165): “The estimation of price elasticities in aviation can, however, be rather difficult, given the various problems concerning data availability on prices, number of passengers, etc”. Em análise econométrica do mercado imperfeitamente reversível dos Estados Unidos, ver Wadud (2014,

No entanto, já é percebida uma tendência de crescimento do setor aéreo na América Latina e no Caribe – países com baixos níveis de desenvolvimento –, mesmo em situação econômico-política não tenha sido das mais favoráveis<sup>50</sup>. Talvez isso ocorra, por conta de ser o transporte aéreo pouco desenvolvido nesses locais e com alta possibilidade de crescimento, a par da situação econômica desfavorável.

De um modo global, o IHLG (2019, p. 8) afirma que inúmeros fatores podem influenciar na elevação da demanda por serviços aéreos no mundo, como regimes regulatórios menos complexos, melhorias tecnológicas e redução dos custos de combustível, que impactam diretamente nas despesas das companhias aéreas e nos preços das passagens. E, para tanto, quanto maior a abertura do transporte aéreo mundial, maiores serão os benefícios supramencionados atrelados ao setor, com retroalimentação à própria economia global<sup>51</sup>.

Nessa linha de entendimento, o Brasil tem evoluído desde o PNAC de 2009<sup>52</sup>, no sentido de uma maior abertura do transporte aéreo, para o crescimento

---

p. 101), cujo estudo não é concludente acerca da assimetria na resposta do preço do combustível (se teria razão comportamental ou teria relação com o repasse assimétrico do custo do combustível pelas companhias aéreas norte-americanas.

<sup>49</sup> Como ensina BRONS (2002, p. 167-168): *“In general, demand for business travel tends to be less sensitive to changes in air fare than demand for leisure travel. Leisure travel is generally regarded as discretionary expenditure. Many goods and services compete with leisure travel for obtaining a share of the consumer’s discretionary budget. Thus, even while the number of perfect substitutes for air travel may not be overwhelming as has been pointed, leisure travel, compared to business travel, has some additional substitutes inside as well as outside of the transport sector and therefore tends to be more sensitive to changes in airfares, implying a higher absolute price elasticity”*, pois na categoria de negócios o tempo tem um custo e visa a maximização da produtividade na viagem.

<sup>50</sup> Sobre o atual cenário da América Latina, o IHLG (2019, p. 26): *“The Latin America and the Caribbean aviation sector has been growing in recent years, despite economic and political difficulties in certain markets. Expansion is expected to continue over the next two decades. However, infrastructure deficiencies and higher taxes on the sale or use of air transport are constraints to creating jobs and generating economic benefits”*.

<sup>51</sup> IHLG (2019, p. 8-9): *“If growth were to slow due to restrictive trade, immigration, political factors and increasing fuel price, the total number of jobs supported by the air transport sector (including air transport supported tourism) could be 12 million lower by 2036 than the base forecasts. In this scenario, the contribution of the air transport sector to world GDP would be USD 820 billion (2016 prices) lower, with an additional USD 390 billion lost through lower tourism activity”*.

<sup>52</sup> Sobre o objetivo da PNAC para a eficiência das operações da aviação civil (item 2.6): *“No mesmo sentido, o marco regulatório da aviação civil, em todos os seus segmentos, deve ser desenhado de*

do mercado interno, o qual tem grande potencial, face às dimensões continentais e o seu incipiente grau de desenvolvimento potencial.

Na perspectiva dos combustíveis, a Resolução CNPE n. 12, de 4 de junho de 2019, passou a estabelecer diretrizes para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis no Brasil. Entre as recomendações da Resolução CNPE n. 12/2019, observa-se submissão ao Conselho, no prazo de até cento e oitenta dias, de estudos sobre os modelos de negócios e os arranjos societários no setor de abastecimento de combustíveis e biocombustíveis, bem como as condições de acesso de terceiros a terminais terrestres para movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis, cuja elaboração deve ficar a cargo do Ministério de Minas e Energia, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a ANP, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e outros convidados (art. 2º).

Ainda que não esteja entre as prioridades do art. 1º da resolução acima referida, que enfatiza os combustíveis automotivos (sobretudo em razão da greve dos caminhoneiros de 2018), há uma clara necessidade principiológica de promoção da livre concorrência também no abastecimento de aeronaves no país. Especificamente ao objeto do presente estudo, o horizonte mais liberalizante e competitivo já vem sendo indicado também pela ANP, como observado na Portaria ANP n. 399, de 10 de outubro de 2018, com vistas à formação de um grupo técnico

---

*maneira a buscar maior eficiência econômica, novamente sem prejuízo da segurança e observados os interesses estratégicos do País. A obtenção de maior eficiência econômica permite a ampliação do bem-estar social e possibilita melhor alocação de recursos produtivos. A alocação eficiente dos recursos possibilita maior oferta dos serviços de transporte aéreo, o que, sob a égide dos apropriados instrumentos regulatórios, resulta na ampliação da concorrência. A maior concorrência, por sua vez, ao incentivar maiores níveis de qualidade e menores preços, age no sentido de agregar novos usuários ao modal de transporte aéreo” (BRASIL, 2009).*

composto por integrantes da ANAC e da ANP (art. 2º), sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, sua operação, modelos de acesso a entranças e regras de transição, com as atribuições de identificação de ações para estimular a competição entre os agentes regulados e de redução das barreiras técnicas e regulatórias existentes (art. 1º), cujo prazo para relatório se encerrou em 17 de dezembro de 2018<sup>53</sup>.

Destarte, tendo em vista que o direcionamento da política nacional relativa aos combustíveis e ao mercado de transporte aéreo para um horizonte de maior liberalização e fomento à concorrência. Com base nisso, o Plano Aeroviário Nacional, a corrente demanda de passageiros de 216,6 milhões no ano de 2017 deve chegar a 537,6 milhões em 2038, ou seja, um incremento superior a cem por cento no mercado (CIVIL, 2018, p. 26). Logo, resta observar alguns fatores que podem ajudar no aprofundamento de tal política, do ponto de vista prático.

Para tanto, passa-se a propor medidas relativas aos combustíveis de aviação que teriam a capacidade de consolidar a abertura do mercado no Brasil, com o intuito de incremento do setor aéreo, através da melhoria dos seus níveis de eficiência<sup>54</sup>: a) o adequado procedimento de autorização de agentes econômicos para a atuação no mercado; b) a ampliação da oferta de combustíveis para o setor de aviação; c) o estímulo à entrada de novos produtores, distribuidores e revendedores dos combustíveis; d) um modelo de extinção progressiva de tributos

---

<sup>53</sup> Ateração do prazo realizada no art. 1º da Portaria ANP nº 424, de 1º de novembro de 2018.

<sup>54</sup> O PNAC, quanto as ações estratégicas para a "eficiência das operações da aviação civil" (item 3.6), sustenta que a regulação deve: *"Estabelecer diretrizes que confirmam ao mercado o papel de equilibrar a oferta e a demanda, prevalecendo a liberdade tarifária nos serviços de transporte aéreo; Acompanhar o comportamento do mercado de transporte aéreo visando à adoção de medidas para atender a demanda com base na eficiência econômica, buscando o incremento da oferta e a ampliação da capacidade da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária civil; Apoiar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) no combate às infrações contra a ordem econômica no âmbito do setor de aviação civil; Elaborar normas e procedimentos para facilitar o acesso de potenciais entrantes naqueles aeródromos que apresentem saturação de tráfego com vistas à ampliação da competição."* (BRASIL, 2009)

relacionados aos combustíveis de aviação. Assim, passa-se a analisar cada uma dessas propostas em tópicos específicos.

## **2.1. O adequado procedimento de autorização de operação**

De acordo com o que fora analisado anteriormente, a ANP tem buscado simplificar os procedimentos atinentes à operação no setor de combustíveis de aviação, em todos os pontos da cadeia de fornecimento. Por exemplo, houve uma clara desburocratização do procedimento para autorização de operação, anteriormente segmentado em autorizações de construção e de operação.

Contudo, há uma necessidade de ampliação do processo de desburocratização e liberalização, para a maior competitividade nesses mercados e consequente benefício ao setor aéreo<sup>55</sup>. Sob essa mesma compreensão, a Resolução CNPE nº 15, de 29 de outubro de 2018, reconhece como algumas diretrizes política de comercialização do petróleo e do gás natural da União (art. 1º) o atendimento aos objetivos da política energética nacional (inciso I) e o primado da simplicidade, transparência, rastreabilidade e adoção das melhores práticas da indústria, respeitado o sigilo de informações quando for exercida a opção de contratação do agente comercializador (inciso VII).

No entanto, os procedimentos para a obtenção de autorizações relativas à distribuição e à revenda de combustíveis de aviação civil datam de 2006, em uma lógica excessivamente burocrática e que afasta agentes do mercado, como havia no passado com os complexos procedimentos necessários à operação. E mais: quanto ao procedimento de obtenção de autorização para distribuição, a norma emitida pelo

---

<sup>55</sup> No dizer de Morrison e Winston (1989, p. 68): “*The success of airline deregulation can largely be attributed to the competition it unleashed*”. Sob essa mesma perspectiva, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, no item das ações estratégicas para o desenvolvimento da aviação civil (3.5) em relação aos serviços aéreos, tem-se: “*Promover regulamentação adequada para cada tipo de serviço aéreo*”.

regulador segmenta em duas fases (habilitação e outorga), com a apresentação de documentações muitas vezes replicadas, para cada uma delas.

Conquanto o presente trabalho indique críticas à atual normatização do regulador do setor, não se pretende restringir a isso e, embora possa cometer algumas distorções, que podem ser superadas após o debate, buscará apresentar um modelo único para a obtenção de autorizações pelos agentes econômicos junto à ANP. Como o corrente estudo tem como lógica uma maior liberalização do segmento – inclusive a partir do fomento da entrada de novos concorrentes no mercado – entende-se que um procedimento único pode incrementar o número de competidores no setor, com dois benefícios claros.

Primeiramente, há uma desburocratização evidente, diante da desnecessidade de apresentação de mesma documentação inúmeras vezes para a mesma autoridade, com o objetivo de obtenção de autorizações distintas, sendo ao menos duas delas necessárias para se tornar *player* no mercado de fornecimento em questão (distribuição-operação e revenda-operação). Em segundo lugar, a unificação da autorização para operação no mercado de combustíveis de aviação permitirá que uma mesma companhia possa – sem grandes custos financeiros e de transação – operar no mercado de alguns pontos da cadeia de fornecimento, em clara ampliação do seu escopo empresarial e provável aumento da competição nos mercados de distribuição e de revenda, através da participação de antigos *players* de um no outro mercado.

Entretanto, não bastaria uma ideia de unificação, sem uma viabilidade da proposta. Dessa maneira, nota-se, a partir do Quadro 2, que as autorizações de operação, de distribuição e de revenda possuem requerimentos idênticos ou semelhantes entre si, a saber:

QUADRO 2 - COMPARATIVO DE PROCEDIMENTOS PARA UNIFICAÇÃO			
AO	AR	AD - HABILITAÇÃO	AD - OUTORGA
a) requerimento de autorização de operação assinado	a) requerimento de autorização de operação assinado	a) requerimento de autorização assinado	
b) ficha de comprovação de tancagem (FCT), assinada e atualizada	b) ficha cadastral preenchida e assinada	b) ficha cadastral preenchida e assinada	
c) documento comprobatório de propriedade ou de posse do terreno	f) comprovação de, ao menos, posse de instalação de armazenamento de combustíveis de aviação, localizada dentro do PAA, autorizada (Autoridade Aeronáutica e administração aeroportuária)		a) comprovante de posse de, ao menos, uma instalação de armazenamento e de distribuição de combustíveis, com a devida autorização de operação expedida (ANP) e localização fora do aeródromo
d) alvará de funcionamento expedido pela Prefeitura Municipal	g) cópia de alvará de funcionamento válido, expedido pela autoridade municipal		d) alvará de funcionamento expedido pela Prefeitura Municipal
e) licença de operação expedida pelo órgão ambiental competente	h) cópia de licença de operação emitida pelo órgão de meio ambiente competente		b) comprovante de disposição de laboratório próprio ou contratado, com especialidade no controle de qualidade e na assistência técnica
f) alvará de vistoria expedido pelo corpo de bombeiros competente	i) cópia do certificado de vistoria do Corpo de Bombeiros competente		
g) memorial descritivo + ART	c) comprovante de CNPJ da matriz e das filiais relacionadas com a atividade + situação cadastral	c) comprovante de CNPJ da matriz e das filiais relacionadas com a atividade + situação cadastral	f) comprovante de CNPJ da matriz e das filiais relacionadas com a atividade + situação cadastral
h) planta de locação da instalação conforme construída (as built) + ART	d) cópia de documento de Inscrição Estadual referente ao estabelecimento matriz ou filiais	e) certidão da Junta Comercial, em que conste o histórico	e) cópia de documento de Inscrição Estadual referente ao estabelecimento matriz ou filiais
i) fluxograma de engenharia da instalação conforme construída (as built) + ART	e) cópias do estatuto, do contrato social e/ou eventuais alterações que contemplem a atividade	d) cópias do estatuto, do contrato social e/ou eventuais alterações que contemplem a atividade	
j) projeto do sistema de combate a incêndio conforme construído (as built) + ART	j) comprovante de que possui Unidade de Abastecimento de Aeronave com Caminhão-Tanque Abastecedor (CTA) licenciado	f) Certificado de Registro Cadastral (CRC), perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)	c) Certificado de Registro Cadastral (CRC), perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)
k) planta de classificação elétrica de área da instalação conforme construída (as built) + ART		projeto de instalação de armazenamento e distribuição de combustíveis	
l) planta de aterramento da instalação conforme construída (as built) + ART		sumário da origem dos recursos + projeção do fluxo de caixa assinados	
m) laudo atestando a integridade de tanques, vasos de pressão e tubulações + ART		informações contábeis resumidas + balanço encerrado/de abertura	
n) laudo atestando a conformidade do sistema elétrico e de aterramento da instalação + ART		estudo do empreendimento: volume + log suprimento e distribuição	
o) relatório fotográfico da instalação			

Com base no quadro acima, basta perceber que ao menos três documentos são idênticos entre os procedimentos de autorização de operação (destacado em azul), de distribuição e de revenda, enquanto que sete documentos são idênticos a pelo menos dois desses procedimentos (destacado em verde)<sup>56</sup>. Logo, em uma perspectiva de abertura de mercados, bem como de desburocratização do setor de combustíveis, não faria sentido a permanência de três autorizações distintas para

<sup>56</sup> Considerando-se as fases distintas da autorização de distribuição como dois procedimentos específicos.

operador que pode atuar em várias etapas do mercado de fornecimento de combustíveis de aviação. Afinal, intenciona-se não inviabilizar a participação de um mesmo agente econômico em vários pontos da cadeia, mas a existência de uma miríade de autorizações do mesmo regulador dificultaria a sua participação.

Nesse passo, consolidou-se todos os requerimentos nas normas atuais em uma única autorização – com alguns pontos facultativos, a depender da amplitude da autorização requerida – para a maior eficiência do procedimento. Isso não significa que o empreendedor que queira apenas operar no mercado de revenda tenha que obter documentos antes exigidos no processo de obtenção de autorização para distribuidores. Mas isso representa uma possibilidade de um operador de apenas um dos mercados poder – diante da simplificação dos procedimentos e consequente redução dos custos financeiros e de transação – poder, num mesmo requerimento, ter a possibilidade de requerer a operação em outro setor que anteriormente não atuava, mas desde que haja a apresentação dos documentos necessários.

Veja-se, portanto, o seguinte quadro unificado das autorizações, que fora segmentado em documentos de habilitações (da necessária burocracia e da capacidade econômica do agente) e técnico-operacionais (relativos à segurança<sup>57</sup> e à capacidade de operação técnica no mercado que pretende obter a autorização):

<b>QUADRO 3 - UNIFICADO DAS AUTORIZAÇÕES DA ANP</b>
<b>HABILITAÇÕES</b>
a) requerimento de autorização assinado, para distribuição ou revenda com operação
b) ficha cadastral preenchida e assinada
c) comprovante de, ao menos, posse do terreno e de uma instalação, sendo este última dentro do PAA para revenda e fora para distribuição

<sup>57</sup> Atente-se, entretanto, para a lição de Morrison e Winston (1989, p. 68): “*The strong push of market forces for high safety standards suggests that air safety policy should be designed to reinforce rather than replace market forces*”.

d) alvará de funcionamento expedido por autoridade municipal para cada instalação
e) licença de operação expedida pelo órgão ambiental competente
f) documento de vistoria do corpo de bombeiros competente
g) comprovante de CNPJ da matriz e das filiais relacionadas com a atividade + situação cadastral
h) cópia de documento de inscrição estadual referente ao estabelecimento, em que conste o histórico
i) cópia do estatuto, do contrato social e/ou eventuais alterações que contemplem a atividade
j) em caso de distribuidor, CRC/SICAP
k) em caso de distribuidor, comprovante de disposição de laboratório próprio ou contratado, com especialidade no controle de qualidade e na assistência técnica
l) em caso de revendedor, comprovante de posse de Unidade de Abastecimento de Aeronave com CTA licenciado
m) sumário da origem dos recursos + projeção do fluxo de caixa assinados
n) informações contábeis resumidas + balanço encerrado/de abertura
<b>QUESTÕES TÉCNICO-OPERACIONAIS</b>
a) memorial descritivo da operação + ART
b) planta de locação da instalação conforme construída (as built) + ART
c) fluxograma de engenharia da instalação conforme construída (as built) + ART
d) projeto do sistema de combate a incêndio conforme construído (as built) + ART
e) planta de classificação elétrica de área da instalação conforme construída (as built) + ART
f) planta de aterramento da instalação conforme construída (as built) + ART
g) laudo atestando a integridade de tanques, vasos de pressão e tubulações + ART
h) laudo atestando a conformidade do sistema elétrico e de aterramento da instalação + ART
i) relatório fotográfico da instalação
j) em caso de distribuição, projeto de instalação de armazenamento e distribuição de combustíveis
k) em caso de distribuição, estudo do empreendimento (volume + logística de suprimento e distribuição)

Assim, entende-se que o rol acima elencado – em uma unificação de procedimentos para a distribuição, a revenda e respectivas operações no mercado de combustíveis de aviação – ensejaria uma maior transparência, previsibilidade e viabilização de uma competitividade maior nos mercados de distribuição e de revenda de combustíveis para aviação. Isso tornaria a regulação menos complexa, com maior flexibilidade de atuação dos agentes dos mercados<sup>58</sup>, a partir da redução

<sup>58</sup> Em document conjunto, OCDE/ITF(2010, p. 68) afirmam: “Aviation requires economic regulation, and to be fully effective this requires a regulator that is independent and accountable, operating under a transparent set of rules and objectives. There should be flexibility to apply regulation where necessary, and only where necessary, reflecting variations in market power across markets and over time”.

da burocracia para operação dos revendedores e distribuidores dos produtos em questão.

Esta proposta, no entanto, não pode ser o único meio de maior liberalização do mercado de combustíveis de aviação com vistas ao incremento do setor de aviação comercial, mas o estímulo à participação de novos agentes econômicos pode decorrer da ampliação de possibilidades de comercialização dos quatro atores principais da cadeia. Para tanto, cumpre-se analisar essa questão no item seguinte.

## **2.2. A abertura da comercialização do combustível**

Para a maior competição nos mercados de fornecimento de combustíveis para aviação comercial, não se faz necessária apenas a unificação do procedimento de autorização para atuação dos agentes econômicos. É preciso igualmente estimular a participação dos potenciais competidores, por meio da maior possibilidade de desenvolvimento de atividades desses, ampliando-se o rol de agentes que fornecem e compram os combustíveis em cada etapa da cadeia.

Na figura 1, do item 1.2. do presente trabalho, observou-se a limitação imposta pela normatização pátria acerca da cadeia de fornecimento de combustíveis para aviação, sem que houvesse qualquer justificativa econômica ou tecnicamente plausível para tanto. Dessa maneira, com base no direcionamento da política liberalizante e do documento supramencionado, propõe-se uma modificação das alternativas da cadeia atualmente permitida, de modo a abarcar maior número de competidores possíveis no mercado de fornecimento de combustíveis para aviação.

Outrossim, utiliza-se como parâmetro para o desenvolvimento propositivo, o do documento “Energia: diagnósticos e propostas para o setor” (FAZENDA, 2018), que apesar de não abordar diretamente o tema de combustíveis de aviação – mas a

categoria de produtos em geral, com foco nos combustíveis automotivos – acaba por trazer sugestões que podem ser transpostas ao caso em tela, como será realizado adiante.

#### 2.2.1. Do polo dos produtores

Primeiramente, quanto ao produtor do combustível de aviação (em qualquer de suas tipologias), percebe-se uma atual vedação à comercialização do produto aos revendedores e consumidores diretamente, sendo necessária a intermediação de um distribuidor.

A justificativa para tal fato residira na vedação à integração vertical (o que denomina de “*divorcement law*”), por receio das eventuais práticas anticompetitivas que poderiam resultar dela. Contudo, a realidade prática demonstra que a integração vertical já tem lugar através dos contratos, com efeitos assemelhados ao da integração propriamente dita, como o instrumento contratual que vincula o distribuidor ao revendedor, no processo de vinculação ou “bandeiramento” (FAZENDA, 2018, p. 70)<sup>59</sup>.

Portanto, seguindo-se a experiência internacional – como a da Argentina<sup>60</sup> – e os estudos mais balizados sobre a matéria, a restrição à verticalização da cadeia de fornecimento de combustíveis de aviação não é uma prática aceitável, sobretudo quando se trata de uma normatização estatal. Isso, porque essa “*divorcement law*” implica, até mesmo para as entidades de tutela da concorrência, numa diminuição do bem-estar do consumidor, na elevação dos custos e na redução da quantidade ofertada, de maneira que a mitigação de tal proibição “*tende a eliminar a dupla*

---

<sup>59</sup> Nesse passo, pode-se exemplificar uma situação em concreto, exposta pelo Ministério da Fazenda (2018, p. 70): “*Um exemplo é quando a distribuidora é proprietária de terrenos onde se situam postos revendedores e de outros ativos necessários à revenda de combustíveis, envolvendo, na maioria das vezes, contratos de exclusividade*”

<sup>60</sup> O caso de liberalização da Argentina pode ser visto em Serebrisky (2001, sp.).

*margem, diminuir custos e, eventualmente, acirrar a rivalidade intermarcas”* (CADE, 2018, p. 22).

Logo, deve-se permitir a comercialização deste combustível diretamente do produtor para o revendedor e o consumidor, como já sustentado em debate por Oddone (2019, p. 50), especificamente quanto às refinarias de petróleo (do produto QAV-1) em relação às companhias de aviação, mas que o presente trabalho estende para todos os segmentos de combustíveis.

No mesmo sentido, o Ministério da Fazenda (2018, p. 67) sustentara indiretamente a possibilidade de venda direta do produtor ao revendedor, no mercado de combustíveis automotivos, quando trata da atual impossibilidade de os produtores de etanol comercializarem diretamente o produto especificamente aos postos de combustíveis. Apesar da análise de mercado distinto, entende-se pela clara possibilidade de utilização argumentativa para a particularidade deste estudo, uma vez que as restrições injustificadas têm identidade de um mercado noutro<sup>61</sup>. Isso, porque, considerando-se o mercado concentrado da distribuição de combustíveis (automotivos ou de aviação), as distribuidoras podem exercer poder de mercado, seja na compra do combustível das usinas ou na comercialização aos revendedores, já que essas também vendem outros tipos de combustíveis e podem querer influenciar a demanda de um deles, para ajustar as margens de outros produtos fornecidos aos revendedores (FAZENDA, 2018, p. 67).

Defende-se, pois, a possibilidade dos atores dispensarem alguns dos intermediários (sobretudo o distribuidor, mas também o revendedor) nessa cadeia de aquisição de combustíveis de aviação, face à elevada capacidade de geração de

---

<sup>61</sup> De acordo com o Ministério da Fazenda (2018, p. 67), “*Dentre outros fatores, um mercado aberto, desregulamentado e com preços transparentes, pode trazer mais incentivos a investimentos para alavancagem da produção de etanol hidratado. A liberação da venda de etanol aos postos revendedores é um desses incentivos*”.

economias<sup>62</sup>. Todavia, no caso de venda direta ao revendedor ou ao consumidor (companhias aéreas), implica em um dos polos da cadeia obter algumas das autorizações acima indicadas para a distribuição ou revenda de combustíveis, respectivamente. E, especificamente para o caso da venda do produtor ao consumidor, igualmente seria imprescindível, no caso de comercialização de QAV-C, que realizasse a mistura do QAV alternativo ao QAV-1, de acordo com a normatização da ANP, uma vez que ao consumidor seria vedada tal prática.

Haveria, portanto, uma integração vertical, o que implicaria na realização de múltiplas atividades complexas pelos atores que assumem a posição diferente daquela “típica”. Entretanto, não impossível a efetivação de tal integração de etapas, a depender das economias e dos custos envolvidos.

Em relação ainda aos produtores, não menos relevante, a abertura do mercado nacional para produtores internacionais, sobretudo para os combustíveis alternativos, pois esse é um outro aspecto fundamental para o equacionamento do mercado interno, que tende a crescer e, por sua vez, gerar pressão no preço com base na oferta de produtores no país<sup>63</sup>.

Nesse diapasão, considerando-se o polo do produtor, advoga-se pela venda direta dos combustíveis deste para os revendedores e/ou consumidores, inclusive sendo possível que os produtores sejam internacionais, como forma de viabilizar maior competição no mercado interno.

---

<sup>62</sup> Essa também é a sugestão do CADE (2018, p. 19): “*Deste modo, sugere-se, que se repense a dicção das resoluções da ANP que impede a venda direta de etanol para postos de combustíveis ou que pelo menos exista uma reflexão mais aprofundada e contínua com a sociedade a respeito dos tradeoffs envolvidos e das eventuais soluções alternativas que sejam capazes de minorar eventuais problemas fiscalizatórios de preocupação da ANP e da Receita Federal*”.

<sup>63</sup> Por óbvio, deve-se aplicar a política da reciprocidade quanto à taxação desses produtos brasileiros no exterior, ainda que o pensamento de liberalização sempre vise a superação das barreiras tarifárias e não tarifárias aos produtos.

### 2.2.2. Dos polos dos distribuidores e revendedores

Em outra senda, resta observar como deve ocorrer o estímulo ao ingresso de novos distribuidores e revendedores no mercado de combustíveis de aviação, a partir da superação de atuais normas limitadoras do incremento de novos *players* na cadeia de fornecimento em questão.

No tocante aos distribuidores de combustíveis de aviação, nota-se que esses somente podem comercializar entre si, para consumidores e revendedores, com a ressalva de que, no caso de revendedores “bandeirados” (com a marca de uma distribuidora), apenas distribuidor atrelado à marca poderá comercializar para estes. Frise-se que tal proibição de comercialização aos revendedores “bandeirados” por distribuidores vinculados a outras “bandeiras” tem natureza normativa e não contratual.

A medida excepcional quanto ao caso dos revendedores “bandeirados” tem justificativa na proteção do consumidor – *in casu*, das companhias aéreas – em face da comercialização de combustíveis de origem desconhecida por vendas que se valem de marcas de penetração nacional, sem contar outras questões relativas à confiabilidade da marca e à procedência do produto (FAZENDA, 2018, p. 71). Não é despiciendo a justificativa em tela, ainda que os consumidores (no sentido ora debatido) possam ser grandes empresas aéreas, em um mercado com alto controle de qualidade do produto. Até porque, faz parte da lógica competitiva, mesmo em mercados de produtos eminentemente homogêneos, que se leve em consideração à imagem de uma marca na perspectiva dos consumidores, em uma substituição da concorrência por preços pela diferenciação (mesmo que aparente) do produto.

O problema relacionado às limitações de comercialização por todos os distribuidores aos revendedores “bandeirados” está no fato de que esta imposição

advém de norma emanada pelo Estado, em substituição a eventual (e, muitas vezes, legítima) disposição contratual entre os agentes econômicos que atuam em diferentes etapas da cadeia<sup>64</sup>. Como afirmara o Ministério da Fazenda (2018, p. 71), para o caso dos combustíveis automotivos (com previsão análoga no caso daqueles de aviação), “[o] que não parece se justificar é a existência de uma espécie de “certificado” regulatório dado pela exclusividade da bandeira””. E, ainda seguindo-se o mesmo paralelo, o Ministério da Fazenda (2018, p. 68), na questão da relação entre os distribuidores de combustíveis automotivos e os postos “bandeirados”, defendera uma reavaliação de tal restrição, por dois motivos: a) limitação do alcance de venda direta, que apenas estaria restrita aos postos “bandeira branca”; b) a liberação da venda direta pode ensejar novos arranjos comerciais competitivos no setor, de modo a elevar a ineficiência da exclusividade na comercialização de combustíveis aos revendedores “bandeirados”.

As justificativas supramencionadas, pois, têm integral aplicabilidade ao mercado de combustíveis para aviação, uma vez que a imposição da compra por revendedores “bandeirados” de produtos de distribuidores da mesma marca implicaria numa limitação da liberalização ora proposta. Isso, pois os arranjos comerciais que podem surgir de um mercado mais liberal podem gerar maiores benefícios econômico-sociais, uma vez que é cediço que o atual cenário no país é nitidamente ineficiente<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Ministério da Fazenda (2018, p. 71): “Entende-se que a preocupação inerente à justificativa acima pode fazer sentido, mas não parece justificar a interferência da agência reguladora em relações que poderiam acontecer no âmbito dos agentes privados. Ora, se uma distribuidora investe em qualidade e em sua marca para que seu produto seja mais valorizado, esse atributo deve estar refletido na negociação nos contratos realizados entre os agentes, com exigências de cláusulas de exclusividade e de informação do posto sobre a origem do combustível”.

<sup>65</sup> Ministério da Fazenda (2018, p. 68): “Portanto, é preciso ponderar se a configuração atual da legislação colabora para a manutenção no mercado de combustíveis de arranjos ineficientes entre distribuidores e revendedores, vedando uma integração vertical mais efetiva desses segmentos, e, conseqüentemente, limitando os potenciais ganhos de eficiência que poderiam ser gerados.”

Essa normatização paternalista, pelo contrário, reduz o bem-estar do consumidor, pela elevação de preço e queda no nível de serviço prestado, em contrassenso com o seu objetivo inicial<sup>66</sup>. Para a maior liberalização do mercado, propõe-se, então, a comercialização entre distribuidores (já possível), bem como para revendedores de qualquer natureza (independentes ou vinculados), sem contar a permanência da possibilidade de comercialização direta para as companhias aéreas.

Já no tocante aos revendedores, esses atualmente podem comercializar aos consumidores, embora apenas o revendedor vinculado possa vender entre si e para o revendedor independente. Dessa maneira, seguindo-se a lógica de ampliação dos *players* no mercado, sustenta-se a possibilidade não somente de revenda aos consumidores, mas também a todos os revendedores (de qualquer natureza), sobretudo como forma de busca de uma maior eficiência no fluxo do produto, que pode sofrer alterações de demandas centralizadas em apenas algumas regiões, por questões sazonais ou atípicas, e essa medida pode colaborar na não interrupção do fornecimento.

Nesse diapasão, entende-se que a intervenção da agência reguladora para impor quem pode comercializar para cada categoria de ator no processo de fornecimento de aviação não é realmente necessária<sup>67</sup>. No caso dos distribuidores, esses devem poder vender entre si, para revendedores de qualquer natureza e para os consumidores diretamente. Por sua vez, aos revendedores deve ser facultado o

---

<sup>66</sup> Slade e Lafontaine (2008, p. 409): *"In contrast, when restraints and contract limitations are imposed on manufacturers via government intervention, often in response to dealer pressure due to perceptions of uneven bargaining power between manufacturers and dealers, the effect is typically to reduce consumer well-being as prices increase and service levels fall"*.

<sup>67</sup> OCDE/ITF(2010, p. 68): *"It is important that regulatory intervention only occurs where it is actually needed, as it is costly in terms of administrative effort and altering the market"*.

direito à comercialização entre si, independentemente de ser vinculado ou independente, bem como aos consumidores.

### 2.2.3. Demais atores e quadro geral

Para além das situações indicadas por força de norma do regulador, deve-se perceber que a restrição de acesso ao mercado pode ter fundamento em uma exigência ou encerramento descabido do aeródromo em questão, pois não somente a ANP pode restringir o acesso ao mercado notadamente de distribuidores e revendedores, mas outros atores podem normatizar o soerguimento de barreiras à entrada de operadores na cadeia de fornecimento de combustíveis para aviação.

Por exemplo, há o fato de que a operação de comercialização em PAA requer a autorização, sem concorrência, do operador do aeroporto, em atendimento às normas da Autoridade Aeronáutica. Valendo-se dessa questão, o operador do aeroporto pode criar regras próprias e injustificáveis para que não mais que um revendedor forneça o produto para os consumidores (companhias aéreas), que necessitam de abastecimento dentro de suas estruturas aeroportuárias. Ainda que seja necessária a observância da limitação de espaço de cada aeroporto, não pode um administrador aeroportuário se valer aleatoriamente desse argumento para se furtar a permitir a concorrência de empresas fornecedoras de combustíveis dentro de seus aeródromos, de modo que a análise deve ocorrer caso a caso<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> OCDE/ITF(2010, p. 68): “*Diagnosing where there is the potential for market power abuse requires an evidence based, case-by-case examination of the scope of, and the scope for, competition in the current circumstances, airport-by-airport*”. Apesar de não abordarem o tema do mercado de combustível associado à aviação comercial, Morrison e Winston (1990, p. 392) ensinam sobre a própria limitação de espaço dos aeroportos que impliquem numa maior competição, mas no caso dos slots: “*Public policy should focus on enhancing the effect of competition on fares and on increasing the number of competitors in markets. Because slots limit the effect of competition on fares and the number of competitors, they should be eliminated and replaced by congestion-based takeoff and landing fees. Congestion pricing would reduce travel delays efficiently (see our 1989 paper), and could enhance competition*”.

Assim, a ANP e a ANAC devem atuar conjuntamente para evitar a implementação de políticas anticoncorrenciais pelos administradores aeroportuários e demais atores que tenham algum poder direto ou indireto no mercado do fornecimento desse produto, como forma de garantia da livre concorrência do fornecimento de combustível para aviação. Essa postura, inclusive, representaria um atendimento às ações estratégicas do PNAC para “*eficiência das operações da aviação civil*” (item 3.6, do PNAC), pois quanto à infraestrutura aeroportuária, deve-se “[p]romover a concorrência no setor, de forma a garantir aos usuários melhor qualidade de serviços e menores tarifas” (BRASIL, 2009).

Por tudo exposto neste item 2.3., em alinhamento com este trabalho, a IATA (2019, p. 1) advoga pela abertura e a competição no fornecimento de combustível juntamente aos fornecedores monopolistas (aeroportos, prestadores de serviços de navegação aérea, entre outros), bem como a governos e autoridades fiscais. Isso, porque a geração de riqueza e empregos a partir da aviação tem relação às suas próprias atividades e cadeias de suprimento, como também de outras indústrias, a exemplo do turismo<sup>69</sup>.

Enfim, sobretudo quanto à cadeia de fornecimento, que deve ser garantida no mais alto grau de competitividade pelos demais atores, a nova figura que se sugere que seja implementada em substituição àquela demonstrada no item 1.2. é a seguinte:

---

<sup>69</sup> Desse modo, estima-se que a cada emprego no setor de aviação e no turismo viabilizada pela aviação gera outros 6,4 empregos em outras partes do mundo, enquanto que cada dólar de valor adicionado bruto no setor de transporte aéreo gera 3,8 dólares da atividade econômica em geral (IATA, 2019, p. 17)

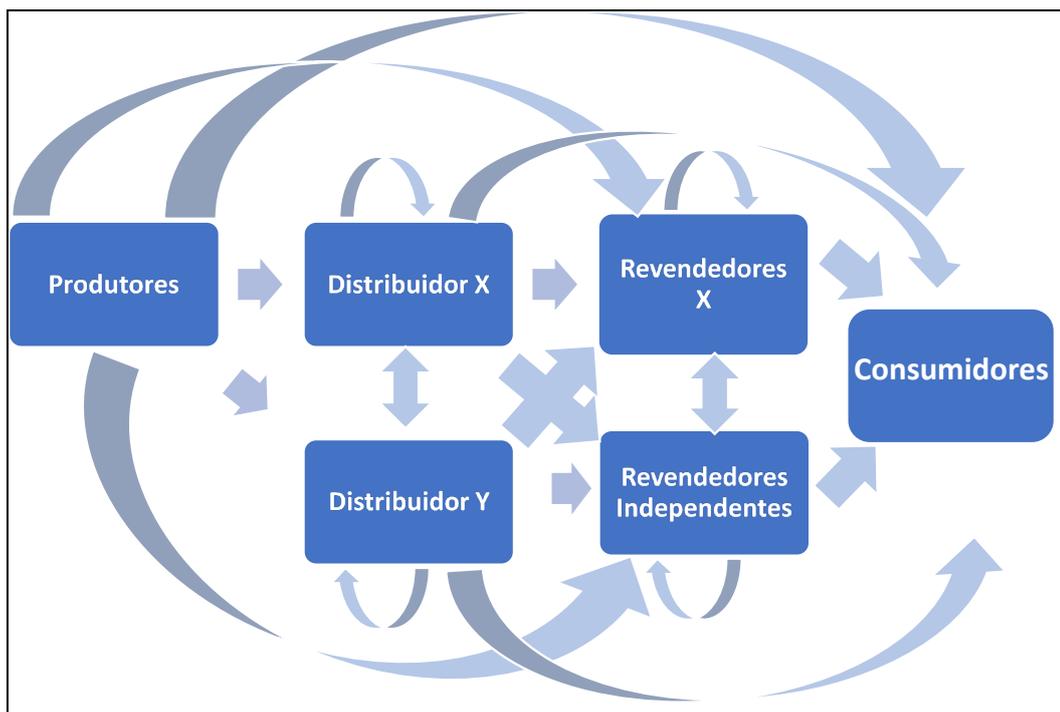


Figura 4 - Proposta de cadeia de fornecimento de combustíveis para aviação

Destarte, os fluxos entre os atores na cadeia de fornecimento de combustíveis de aviação devem ser muito mais intensos, de modo a permitir relacionamento com ganhos de eficiência ao longo de praticamente toda a cadeia, como forma de busca por redução de custos dos combustíveis aos consumidores, ou seja, às companhias aéreas. Essa redução, a seu turno, pode ensejar uma maior competitividade no interior do mercado de transporte aéreo, com conseqüente redução de preços das passagens e elevação do número de bilhetes vendidos. Em síntese, um incremento substancial no segmento de transporte aéreo no Brasil.

### 2.3. A ampliação de oferta de combustíveis para o setor

A questão da ampliação da oferta de combustíveis para o setor aéreo está atrelada a dois fatores, quais sejam, os custos dos atuais combustíveis para os consumidores dos produtos (companhias aéreas), bem como os problemas ambientais atrelados ao transporte aéreo. Os elevados custos, que chegam

próximos a um terço do faturamento das companhias de aviação comercial, já foram vistos anteriormente, pelo que resta o enfoque no segundo fator.

O problema ambiental atrelado aos combustíveis está na pauta nacional, como se observa a Resolução CNPE n. 15, de 24 de junho de 2019, o qual define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis estabelecidas em unidades de Créditos de Descarbonização (CBIOS). Neste documento, há a indicação dos respectivos intervalos de tolerância, até 2029 (art.1º.), sendo a meta compulsória de CBIOS (dentro do intervalo de tolerância anteriormente citado) estabelecida pelo Comitê RenovaBio, para o ano subsequente, até o final do terceiro trimestre de cada ano (art. 2º.). Especificamente no ramo da aviação comercial, essa posição tem estreita relação com o direcionamento internacional liderado pela ICAO, que também viabilizou um acordo para redução de emissão de CO<sub>2</sub> no mercado internacional da aviação<sup>70</sup>.

Nesse aspecto, os avanços tecnológicos nas estruturas das aeronaves<sup>71</sup> para melhoria do padrão de consumo<sup>72</sup>, ou mesmo quanto ao suprimento de energia

---

<sup>70</sup> IHLG (2019, p. 37): *“In October 2016, the 39th Session of ICAO’s Assembly reached a historic agreement on a global market-based measure to address CO<sub>2</sub> emissions from international aviation, referred to as the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). This agreed scheme is the first GMBM that addresses CO<sub>2</sub> emissions from any industry sector. It complements the many other efforts to mitigate CO<sub>2</sub> emissions, including driving greater innovation in aircraft technologies, more streamlined operational procedures and sustainable aviation fuels”*.

<sup>71</sup> A evolução quanto a esse aspecto acaba por gerar eficiências muito maiores que no passado, como visto em IHLG (2019, p. 44): *“Today’s aerospace and aircraft manufacturing industry seeks to produce more efficient aircraft which safely accommodate increasing demand for the long term. Modern aircraft produced today are about 80 per cent more fuel efficient per passenger kilometre than in the 1960s, and each new generation of aircraft continues this downward trend”*. Já o Plano Aeroviário Nacional (CIVIL, 2018, p. 49) incluiu como avanços tecnológicos: *“melhorias aerodinâmicas, uso de materiais leves e motores mais eficientes na fabricação de novas aeronaves e no retrofit de aeronaves em operação. O uso de tecnologia avançada nos motores, asas e aviônicos (incluindo fly by wire) permite redução significativa do ruído, do consumo de combustível e, consequentemente, das emissões”*.

<sup>72</sup> Peeters et. al. (2005, p. 30-31): *“The overall gain in airliner fuel consumption depends significantly on the reference aircraft used [...] The last piston-powered airliners were at least twice as fuel-efficient as the first jetpowered airliners; if, for example, the last piston-engine aircraft of the mid-fifties are*

para aviação, podem atuar nos fatores que pressionam os custos diretos às empresas e os custos sociais pela poluição ambiental. Particularmente no âmbito dos combustíveis de aviação, há um claro incentivo ao desenvolvimento de tecnologia de combustíveis alternativos aos derivados de petróleo (estes mais poluentes)<sup>73</sup>.

Exemplo disso é o projeto “Combustíveis Alternativos sem Impactos Climáticos” (ProQR), entabulado em agosto de 2017, pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações do Brasil e a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*<sup>74</sup>, que visa o desenvolvimento de um modelo internacional de referência para a implementação de combustíveis alternativos sem impactos ambientais no transporte aéreo<sup>75</sup>. Ainda no bojo desse projeto, ficou acordado que seria instalado, no Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT) da ANP, um piloto para a produção de eletrocombustíveis renováveis, tendo como cerne o querosene de aviação (MENDES e SOUZA, 2018, p. 12).

Atualmente, já existem alguns biocombustíveis que são considerados os combustíveis alternativos de implementação imediata com maior capacidade de estabilizar as emissões de gases poluentes<sup>76</sup>. No Brasil, como visto no item 1.3., a

---

*compared with a typical turbojet aircraft of today, the conclusion is that fuel efficiency per available seat-kilometre has not improved”.*

<sup>73</sup> Sobre as ações estratégicas do PNAC, no item o desenvolvimento da aviação civil (3.5), quanto à “Ciência e Tecnologia”, observa-se: “*Incentivar o desenvolvimento de estudos de tecnologia de combustíveis alternativos para uso nos diversos segmentos da aviação civil*”.

<sup>74</sup> Agência Alemã de Cooperação Técnica.

<sup>75</sup> Mendes e Souza (2018, p. 11): “*O processo produtivo do ProQR baseia-se no processo Fischer-Tropsch para produção de derivados de petróleo a partir de gás de síntese gerado a partir de CO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>O e energia elétrica. No projeto, introduziu-se o conceito de produção descentralizada de combustíveis, principalmente os de aviação, que são produtos bastante caros em determinadas regiões do País devido ao alto custo da logística de abastecimento*”.

<sup>76</sup> O Plano Aeroviário Nacional (CIVIL, 2018, p. 51) dispõe que: “*Análises de tendência realizadas pela OACI preveem que, mesmo com os ganhos advindos das melhorias de eficiência proporcionadas por medidas tecnológicas, operacionais e de infraestrutura, a única ação capaz de estabilizar as emissões de GEE da aviação é o uso dos biocombustíveis*”.

utilização desses combustíveis mais sustentáveis (QAV alternativo) tem aprovação técnica como *drop-in* pela ANP, de modo que podem ser adicionados ao querosene tradicional (QAV-1), dispensando qualquer adaptação dos motores das aeronaves.

Entretanto, os preços desses biocombustíveis de aviação permanecem elevados na atual fase de desenvolvimento<sup>77</sup>, ao passo em que o maior investimento no incremento dessa tecnologia pode ensejar o barateamento dos custos e, até mesmo, a substituição completa dos combustíveis tradicionais de origem no petróleo, com conseqüente impacto positivo na questão ambiental. Isso, sem contar mais distantes inovações da aviação, que vislumbram a operacionalização comercial de aeronaves movidas a energia solar, cujos protótipos já são testados<sup>78</sup>.

Não obstante, outro fator de extrema relevância para a pressão no preço dos combustíveis de aviação está na carga tributária imposta a esse produto, pelo que o incremento do transporte aéreo nacional não terá lugar, em caso de manutenção de altos impostos ainda cobrados indiretamente da aviação brasileira.

#### **2.4. O modelo de extinção progressiva de tributos sobre os combustíveis**

O Brasil é signatário da Convenção de Chicago da Aviação Civil Internacional, de 7 de dezembro 1944, com validade no ordenamento jurídico pátrio a partir da promulgação pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. Através desse diploma internacional, criou-se a *International Civil Aviation Organization*

---

<sup>77</sup> O PAN 2018 ressalva que “[n]o entanto, o biocombustível de aviação não é usado em escala comercial em decorrência do seu elevado preço em relação ao querosene tradicional. Tendo em vista os impactos da mudança do clima e os crescentes compromissos internacionais de descarbonização, torna-se altamente relevante o desenvolvimento de capacidade tecnológica relacionada a combustíveis avançados de aviação. Assim, a produção de combustíveis sustentáveis em escala comercial apresenta-se como objetivo estratégico para garantir a competitividade e sustentabilidade no setor aéreo no médio e longo prazo” (CIVIL, 2018, p. 51).

<sup>78</sup> Nesse sentido, ver Solar Impulse Foundation (2019, sp.), que viabilizou a primeira volta ao mundo em avião movido a energia solar.

(ICAO), ou Organização Internacional da Aviação Civil (OACI), como forma de melhor gerir o setor aéreo civil internacional, por meio do estabelecimento de *standards* mundiais para o setor.

Desde o seu início, essa entidade acabou por constar em suas recomendações que cada Estado signatário isentasse de impostos sobre consumo, de forma recíproca, combustíveis, lubrificantes e outros suprimentos técnicos consumidos entre dois ou mais pontos de aterrissagem no mesmo território aduaneiro por aeronaves de outros Estados envolvidos em navegação aérea internacional (ICAO, 1966, p. 58-59)<sup>79</sup>. Em um relato histórico do tema, ICAO (2000, p. iii) informa que após anos de estudos e debates sobre a matéria, na 3ª Reunião de sua 56ª Sessão, o Conselho adotou a Resolução consolidada sobre tributação do transporte aéreo internacional, no ano 2000<sup>80</sup>.

Conforme a mencionada Resolução de 2000 da ICAO (“*Council Resolution on Taxation of International Air Transport*”), determinou-se (ICAO, 2000, p. 8-9), em relação aos impostos sobre combustíveis, lubrificantes ou outros suprimentos técnicos consumíveis:

- a) quando uma aeronave registrada em um Estado signatário (ou mesmo arrendada ou fretada por um operador desse Estado) realizar transporte aéreo internacional para, de ou no território aduaneiro de outro Estado signatário, seus combustíveis, lubrificantes e outros suprimentos técnicos consumíveis são isentos de impostos ou outros encargos de forma recíproca.

---

<sup>79</sup> Há uma observação no documento da ICAO (1966, p. 59) sobre as justificativas para não haver uma imposição: “*It was given the status of a recommendation rather than a resolution because information received from States indicated that exemption from taxation of fuel, lubricants and other consumable technical supplies consumed between two or more points within the same customs territory was not likely to be as acceptable as the exemption of such materials consumed between points in different customs territories.*”

<sup>80</sup> Neste momento, ressaltou-se a possibilidade de revisão e de ajustes, em caso de alteração posição atual da Organização sobre encargos e impostos ambientais.

Alternativamente, se a aeronave estiver envolvida em um voo individual ou na operação de um serviço aéreo, independentemente de operação mediante remuneração, tais impostos e encargos serão reembolsados, quando combustível, lubrificantes e outros suprimentos técnicos consumíveis forem embarcados, em três situações: i) nos casos em que estejam contidos nos tanques ou outros recipientes da aeronave na chegada ao território do outro Estado, desde que nenhuma quantidade possa ser descarregada, exceto temporariamente e sob controle aduaneiro; ii) quando embarcados para consumo durante o voo e a aeronave parte de um aeroporto internacional desse outro Estado para outro território aduaneiro desse Estado ou para o território de qualquer outro Estado, desde que a aeronave tenha cumprido, antes da sua partida do território aduaneiro em causa, com todos os regulamentos aduaneiros e outros regulamentos de desembarço em vigor nesse território; iii) se levados a bordo da aeronave, em um aeroporto internacional de um território aduaneiro de outro Estado, e a aeronave faça paradas sucessivas em dois ou mais aeroportos internacionais nesse território aduaneiro, a caminho de outro território aduaneiro desse Estado, ou para o território de qualquer outro Estado.

- b) a isenção acima baseada na reciprocidade implica que nenhum Estado signatário é obrigado a conceder a aeronave registrada em outro (ou arrendada ou fretada por um operador desse outro Estado signatário) tratamento mais favorável do que sua própria aeronave tenha direito a receber no território desse outro Estado;
- c) não obstante à reciprocidade acima mencionada, os Estados signatários são incentivados a aplicar a isenção de impostos e encargos, na máxima

extensão possível, a todas as aeronaves que chegam e partem para outros Estados;

- d) os impostos e encargos abrangem aqueles relacionados à importação, à exportação, ao consumo, às vendas, entre outros, de todos os tipos cobrados sobre combustíveis, lubrificantes e outros insumos técnicos; e
- e) os impostos e encargos descritos no item “d” incluirão os cobrados por qualquer autoridade tributária dentro de um Estado signatário, nacional ou local, exceto na medida em que sejam baseados nos custos reais de fornecimento de aeroportos ou navegação aérea instalações e serviços e utilizados para financiar os custos da atividade de fornecimento.

A isenção de cobrança de imposto para combustíveis relacionados a voos internacionais reflete o objetivo típico de excluir as exportações do imposto de valor agregado (IVA, em alguns países), a fim de torná-lo um tributo baseado no consumo interno (FMI, 2006, p. 10). Neste caso de combustível de aviação para voos domésticos, as maiores preocupações residem não na cobrança de imposto sobre valor agregado, mas outros tributos sobre o consumo, muitas vezes sobre diferenciação de taxaço entre aviões de turboélice, abastecidos com gasolina de aviação, e jatos, que se utilizam de querosene (FMI, 2006, p. 7).

Estudo sobre um panorama global da cobrança de impostos sobre combustíveis de aviação pode ser visto em ICAO (2016), que levou em consideração sua resolução acima, dos anos 2000. De acordo com esse levantamento, em grande parte dos países, verifica-se a isenção de imposto sobre transporte aéreo internacional, ainda que sejam observadas algumas peculiaridades no caso concreto, notadamente em relação aos impostos cobrados sobre

combustíveis para voos domésticos, como no Canadá<sup>81</sup> e nos Estados Unidos. Na realidade norteamericana, a existência de tributação sobre o combustível, quando ocorrer e apenas quanto ao transporte aéreo doméstico, deve ser para investimento para o incremento do próprio setor ou mitigação de seus danos, e não como uma fonte de receita estatal<sup>82</sup>.

Diferentemente da realidade acima mencionada, entretanto, como atestam Burghouwt *et al.* (2016, p. 1), a tributação sobre combustíveis de aviação no Brasil e em alguns países latino-americanos representa um desvio dos parâmetros globais e normalmente uma violação da Convenção de Chicago e das regras da ICAO. Especialmente no caso brasileiro, a cobrança de ICMS sobre o combustível da aviação, de modo diferenciado a depender do estado federado em questão, acaba por gerar inúmeras distorções nos custos operacionais dos combustíveis de aviação no país<sup>83</sup>, sobretudo quando consideradas as regras acima mencionadas, quanto aos voos internacionais com inúmeras paradas dentro de um país.

Ratificando-se tal entendimento, estudo realizado pelo IHLG (2019, p. 61) demonstra que, nos estados da América Latina e Caribe, impostos e taxas na venda ou na utilização de transporte aéreos chegam a 130 tipos ao longo desses territórios, os quais correspondem entre 15 e 20% dos preços dos bilhetes aéreos e não

---

<sup>81</sup> ICAO (2016, p. 33): “*Aviation fuel used in the provision of international air transportation services is exempt from federal customs duties and excise taxes. The federal Goods and Services Tax (GST) and the Harmonized Sales Tax (HST), which is levied instead of the GST in provinces that have harmonized their retail sales taxes with the GST, are relieved in the case of aviation fuel that is used to provide international air transportation services. While all provinces in Canada levy tax on aviation fuel, most provide either full or partial tax relief for aviation fuel used to provide international air transportation services*”.

<sup>82</sup> Essa questão fora evidenciada a partir da modificação do *FAA Policy and Procedures Concerning the Use of Airport Revenue* published in the *Federal Register* at 64 FR 7696 on February 16, 1999 (“*Revenue Use Policy*”), por meio do *Federal Register* / Vol. 79, No. 216 / Friday, November 7, 2014 / *Rules and Regulations* (p. 66282-66288), através do qual fora emendada a *Section II, Definitions, paragraph B.2*, bem como a *Section IV, Statutory Requirements for the Use of Airport Revenue*, no seu parágrafo D. Isso, para deixar clara a impossibilidade de tributação sobre combustível para incremento das receitas estatais.

<sup>83</sup> Plano Aeroviário Nacional (CIVIL, 2018, p. 62): “*O custo com combustíveis – especialmente o querosene de aviação – é fortemente impactado pela tributação de impostos como o ICMS, que chega a 25% (vinte e cinco por cento) em alguns dos principais estados do País*”.

buscam cobrir tão-somente os custos relacionados aos serviços de aviação e de infraestrutura, mas de receita adicional de governo. Diante desse impacto no preço, para além de confronto com acordos internacionais e normatizações de entidades supra estatais, a não observância das políticas da ICAO no tocantes à tributação de combustíveis é considerada como contraproducente (IHLG, 2019, p. 61)<sup>84</sup>.

Como o custo de combustível e sua tributação correlata perfazem custos indiretos do setor da aviação, este trabalho, assim como a IATA (2019, p. 1), sustenta a necessidade de existência de uma eficiência de custos de encargos aeroportuários, de controle de tráfego aéreo e impostos sobre combustíveis, para promover melhorias financeiras e operacionais para as companhias aéreas e apoiar o crescimento sustentável do tráfego aéreo. Nesse diapasão, entende-se pela necessidade de redução tributária dos custos de combustíveis – seja para a aviação internacional, em acordo com os parâmetros internacional – como também no mercado interno, tendo em vista que apenas três empresas concentram quase noventa por cento do mercado de transporte comercial aéreo no Brasil, mesmo sendo este um país de dimensões espaciais continentais.

Dessa maneira, comparando-se com a eventual manutenção da situação atual, os benefícios diretos ao consumidor e à economia da eventual remoção de impostos da aviação na América Latina e Caribe pode representar 122 bilhões de dólares até 2035 (BURGHOUWT *et al.*, 2016, p. 91). Isso decorre do fato de que, diferentemente da América do Norte e Europa, esses países têm baixo volume de viagens aéreas, bem como possuem uma economia caracterizada por uma grande

---

<sup>84</sup> Acrescente-se, conforme IHLG (2019, p. 61): “*In many cases, the revenue raised is far outweighed by the economic benefits that are relinquished as a result of reduced demand for air travel and air cargo shipments.*”

parcela de empregos informais (em razão do alto índice de desemprego estrutural) e os altos custos de transporte tendem a ser um impedimento ao crescimento. Nesse contexto, como defendem Burghouwt *et al.* (2016, p. 91), a remoção de impostos sobre a aviação e a redução nos encargos podem ser um forte estímulo ao crescimento econômico e à competitividade na sociedade global de hoje<sup>85</sup>.

Particularmente no caso brasileiro, Burghouwt *et al.* (2016, p. 60) afirmam que no cenário de remoção de taxaço e de reduço de encargos, pode representar um aumento de 0,4% (zero vírgula quatro por cento) no PIB nacional, o que resulta acima de 10 bilhões de dólares, tendo em referência o PIB de 2012. Ou seja, considerando-se a forte queda do produto interno bruto nacional após 2012, sob a referência de 2019, o percentual pode ser muito maior.

Há, em vista disso, uma importante reforma a ser implementada em relação aos encargos e tributos aplicados direta e indiretamente na aviação comercial brasileira, sendo essa uma das pautas mais relevantes. Contudo, enquanto não for possível um progresso no sentido de mitigação tributação dos combustíveis de aviação, deve-se buscar adotar recomendação mais imediata, como da Resolução CNPE n. 12/2019, a qual indica que o Ministério da Economia deve avaliar a conveniência e a oportunidade para implementação da monofasia tributária, no setor de combustíveis e a sua eventual relação com a promoção da livre concorrência

Some-se à medida acima, também em seguimento à referida resolução, a recomendação da promoção de articulação com os Estados e o Distrito Federal visando à harmonização dos tributos incidentes sobre os combustíveis (art. 3º). De modo complementar, no que diz respeito ao ICMS, o Plano Aeroviário Nacional

---

<sup>85</sup> IATA (2019, p. 2) exemplifica com o caso indiano: “*The government’s reduction on excise duty for jet fuel saved airlines US\$76 million and the reduction in the fuel concession fee at Chennai airport saved a further US\$30 million*”.

(CIVIL, 2018, p. 62) sugere o estabelecimento de uma alíquota máxima nacional, com vistas à redução do custo das empresas aéreas brasileiras.

Ademais, mesmo que o debate brasileiro ainda esteja muito aquém das pautas mundiais em contextos de baixa tributação de aviação, nota-se que, ainda que não seja conveniente na atual situação do país o debate sobre a imposição de novos encargos relativos aos danos ambientais ocasionados pelo setor aéreo, deve-se salientar que há um debate sobre a associação do setor ao mercado de carbono<sup>86</sup>. Contudo, isso somente faz sentido onde os custos de combustíveis de aviação são relativamente baixos<sup>87</sup> – para a dissuasão dos agentes e busca de alternativas mais sustentáveis – o que não é o caso nacional. Além disso, o Brasil já tem implementado o combustível QAV-C, que permite a redução das emissões de carbono.

Embora o país seja um dos três países, exemplificadamente, que não tributam emissões rodoviárias com referência próxima dos 30 euros por tonelada de CO<sub>2</sub> (OCDE, 2019, p. 5), isso não significa que o Brasil tribute pouco; em sentido diverso, o país tributa em demasia e com destinação pouco eficiente (meramente arrecadatória), sobretudo em se tratando do setor aéreo. Assim, no planejamento de um novo modelo de tributação e encargos para os combustíveis da aviação civil, isso não impede a consideração de uma utilização direta para investimentos em

---

<sup>86</sup> OCDE (2019, p. 5): “*Emissions from international aviation and maritime transport are not taxed at all. Fuels used in domestic aviation and domestic navigation are sometimes taxed, but rarely reflect a low-end carbon benchmark [...] Most of these emissions are not subject to emissions trading systems either*”. Sobre o baixo impacto no custo em países desenvolvidos e de relativa baixa tributação, ver Morrell (2009, p. 17).

Na União Europeia, foi aprovada a Directiva 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, Jornal Oficial da União Europeia, 13.1.2009, L 8/3, que incluiu as atividades da aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases geradores de efeito de estufa na Comunidade.

<sup>87</sup> OCDE (2019, p. 11): “*Increasing carbon prices first where they currently are lowest makes sense*”.

tecnologia limpa, desde que seja um consenso internacional<sup>88</sup> e que leve em considerações todas as carências do setor<sup>89</sup>. Todavia, os patamares de tributação atuais geram muito prejuízo à economia e à concorrência no mercado em questão, uma vez que a formatação do modelo ideal deve seguir parâmetros tendenciais de extinção progressiva de tributação no setor, como forma de fomento da atividade em questão, que ainda necessita de grande incremento no país.

### **Considerações finais**

A partir da análise do mercado de combustíveis de aviação e suas respectivas relações com o mercado de transporte aéreo brasileiro, nota-se um movimento de abertura desses dois setores (combustíveis e aviação civil), que antes eram excessivamente regulados. Isso, sobretudo diante do contexto da maior consagração dos valores da livre concorrência e da livre iniciativa.

Nesse aspecto, buscou-se observar as exigências regulatórias para a operação na distribuição e na revenda do mercado de combustíveis de aviação, para depois analisar as permissões normativas de atuação de cada agente econômico da cadeia de fornecimento desse tipo de combustível, seja o produtor, o distribuidor, o revendedor e o consumidor. Com base nessas análises anteriores e nos combustíveis autorizados pela ANP para abastecimento de aeronaves, observou-se o impacto do custo de combustíveis nas empresas aéreas brasileiras, que corresponde a cerca de um terço do faturamento dessas.

---

<sup>88</sup> Brons (2002, p. 165): “A kerosine tax, for example, can only be justified in the context of an international policy arrangement and requires different insights than a local noise charge”.

<sup>89</sup> Plano Aeroviário Nacional (CIVIL, 2018, p. 33): “Nesse sentido, as ações ambientais não devem ser abordadas de maneira isolada e sim como parte integrante das estratégias de desenvolvimento do setor, tais como: investimentos em infraestrutura; otimização das operações das empresas aéreas; gestão do tráfego aéreo; e eficiência e estabilidade de oferta de combustíveis”.

Sob essa perspectiva de grande impacto do custo dos combustíveis no setor da aviação civil, percebeu-se que o incremento do transporte aéreo estaria diretamente relacionado com a redução da relevância dos combustíveis no faturamento das empresas aéreas, pois esses acabam repercutindo fortemente no preço e, conseqüentemente, na demanda por passagens. Então, sugeriu-se medidas liberalizantes, que visam reduzir o preço do combustível de aviação.

Como primeira proposta, entendeu-se pela unificação do procedimento de autorização de operação junto à ANP pelos pretensos distribuidores e fornecedores, no intuito de apenas um requerimento (ou seja, um procedimento) ser capaz de conceder o que antes demandaria três outros, quais sejam, autorização de operação, autorização de distribuição e autorização de revenda. Essa junção, pois, tem o condão de permitir a redução de custos financeiros e de transação, e.g., para aqueles atores que atualmente só atuam em um ponto da cadeia de fornecimento e objetivam ampliar o seu escopo de atividade.

Por sua vez, sustentou-se a abertura da comercialização dos combustíveis de aviação de um maior número de agentes para ainda um mais amplo espectro de interessados. Nesse sentido, os produtores – nacionais e internacionais – poderiam comercializar para os distribuidores, os revendedores de qualquer natureza e os consumidores, diretamente. Aos distribuidores deve ser facultada a venda entre si, para revendedores de qualquer natureza e para os consumidores diretamente, ao passo que aos revendedores se permitiria a comercialização entre si, para ambas modalidades (vinculado e independente), como também aos consumidores. Essa nova cadeia de fornecimento proposta, entretanto, depende da necessária atuação conjunta da ANP e da ANAC, na fiscalização e conformação de outros agentes que

podem prejudicar a competitividade do setor, por meio do soerguimento de barreiras, como os administradores aeroportuários.

Além disso, propôs-se uma ampliação no investimento na pesquisa, para o barateamento de combustíveis alternativos, como o biocombustível, ou mesmo para o desenvolvimento de outras tecnologias que sejam capazes de superar os combustíveis derivados do petróleo.

Por fim, defendeu-se uma reforma para a extinção progressiva dos tributos incidentes sobre os combustíveis de aviação, mas, face a sua impossibilidade de implementação imediata, propôs-se a implementação da monofasia tributária, assim como a articulação com os Estados e o Distrito Federal, para a harmonização dos tributos incidentes sobre os combustíveis. Especificamente em relação ao ICMS incidente sobre os combustíveis de aviação – talvez o maior de todos os problemas tributários em relação ao produto em questão – defende-se o estabelecimento de uma alíquota máxima nacional.

De todo modo, é importante observar que as propostas aqui elencadas não são estanques e representam um passo inicial no debate específico dos custos dos combustíveis de aviação no Brasil, os quais devem ser reduzidos, para a ampliação do transporte aéreo nacional.

## Referências

AÉREAS, Azul Linhas. **Relações com investidores**, 2019. Disponível em: <<https://ri.voeazul.com.br/>>. Acesso em 12 de nov. de 2019.

AÉREAS, Gol Linhas. **Relações com investidores**, 2019. Disponível em: <[http://ri.voegol.com.br/default\\_pt.asp?idioma=0&conta=28](http://ri.voegol.com.br/default_pt.asp?idioma=0&conta=28)>. Acesso em 12 de nov. de 2019.

AÉREAS, Latam Linhas. **Relações com investidores**, 2019. Disponível em: <<http://www.latamairlinesgroup.net/pt-pt>>. Acesso em 14 de nov. de 2019.

ASSOCIATION, International Air Transport. Aviation Charges, Fees and Taxes: Fact Sheet. **IATA Economics**, maio de 2019. Disponível em: <[http://www.iata.org/pressroom/facts\\_figures/fact\\_sheets/Documents/fact-sheet-charges-fuel-fees-taxes.pdf](http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/Documents/fact-sheet-charges-fuel-fees-taxes.pdf)>. Acesso em 11 de nov. de 2019.

BIOCOMBUSTÍVEIS, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e. **Portaria ANP nº 399**, de 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria ANP nº 424**, de 1 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 17**, de 26 de julho de 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 18**, de 26 de julho de 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 42**, de 18 de agosto de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 52**, de 2 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 778**, de 5 de abril 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 779**, de 5 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 784**, de 26 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANP nº 795**, de 5 de julho de 2019.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº 6.780**, de 18 de fevereiro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.953**, de 28 de janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.713**, de 27 de agosto de 1946.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.847**, de 26 de outubro de 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.726**, de 8 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.842**, de 17 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.874**, de 20 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 714**, de 1º de março de 2016

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 863**, de 13 de dezembro de 2018

\_\_\_\_\_. **Mensagem de veto nº 421**, de 25 de julho de 2016.

BRONS, Martijn et al. Price elasticities of demand for passenger air travel: a meta-analysis. **Journal of Air Transport Management**, Volume 8, Issue 3, May 2002, Pages 165-175.

BURGHOUWT, Guillaume et. al. Economic benefits of reducing aviation taxes in Latin America and the Caribbean. **SEO Amsterdam Economics Commissioned by IATA**, Amsterdã, 20 de abril de 2016. Disponível em: <[http://www.seo.nl/uploads/media/2016-13\\_Economic\\_benefits\\_of\\_reducing\\_aviation\\_taxes\\_in\\_Latin\\_Amerika\\_and\\_the\\_Caribbean.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/2016-13_Economic_benefits_of_reducing_aviation_taxes_in_Latin_Amerika_and_the_Caribbean.pdf)>. Acesso em 11 de nov. de 2019.

CIVIL, Agência Nacional de Aviação. **Painel de indicadores do transporte aéreo: ano 2018**. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/painel-de-indicadores-do-transporte-aereo>>. Acesso em 16 de nov. de 2019.

CIVIL, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação. **Exposições de Motivos nº 0060/2018 MTPA**, de 13 de Dezembro de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-863-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-863-18.pdf)>. Acesso em 12 de nov. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Plano Aeroviário Nacional**, nov. 2018. Disponível em: <[https://www.infraestrutura.gov.br/images/AVIACAO\\_CIVIL/PAN/PAN2018\\_ebook.pdf](https://www.infraestrutura.gov.br/images/AVIACAO_CIVIL/PAN/PAN2018_ebook.pdf)>. Acesso em 22 de nov. de 2019.

ECONÔMICA, Conselho Administrativo de Defesa. **Repensando o setor de combustíveis: medidas pró concorrência**, maio de 2018. Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade\\_medidas-28maio2018-final.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf)>. Acesso em 22 de nov. de 2019.

ECONÔMICO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento. **Taxing energy use**: 2019. Paris, out. 2019. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-taxing-energy-use-2019.pdf>>. Acesso em 11 de nov. de 2019.

\_\_\_\_\_; FORUM, International Transport. **Airport regulation investment & development of aviation**. Paris, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789282102923-en.pdf?expires=1573556907&id=id&accname=ocid54025470&checksum=B0CB6B73EEA48D06DD5C038679EE4861>>. Acesso em 11 de nov. de 2019.

ENERGÉTICA, Conselho Nacional de Política. **Resolução CNPE nº 12**, de 4 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNPE nº 15**, de 29 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNPE nº 15**, de 24 de junho de 2019.

FAZENDA, Ministério. **Energia: diagnósticos e propostas para o setor**, dez. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/allan/Downloads/livrobranco\_energia\_atual%20(1).pdf>. Acesso em 22 de nov. de 2019.

FOUNDATION, Solar Impulse. **Homepage**, 2019. Disponível em: < https://aroundtheworld.solarimpulse.com/>. Acesso em 22 de nov. de 2019.

GROUP, Industry High Level. **Aviation Benefits Report**, 2019. Disponível em: < https://www.icao.int/sustainability/Documents/AVIATION-BENEFITS-2019-web.pdf >. Acesso em 12 de nov. de 2019.

INTERNACIONAL, Fundo Monetário. **IMF Working Paper WP/06/124**, maio de 2006. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06124.pdf >. Acesso em 13 de nov. de 2019.

KEEN, M.; PARRY, I.; STRAND, J. Planes, ships and taxes: charging for international aviation and maritime emissions. **Economic policy**, 2013, vol. 28, n. 76, pp. 701-749.

MENDES, Pietro Adamo Sampaio; SOUZA, Lorena Mendes de. O papel da ANP na redução das emissões de gases de efeito estufa na aviação. In: **Conexão Internacional: Revista sobre a atuação internacional da ANAC**, vol. 2, n. 2, 2018, p. 09-14.

MORRELL, Peter. **The economics of CO2 emissions trading for aviation**. Discussion Paper 2009, n. 29, OCDE/ITF. Disponível em: < https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kmmnc6mdhmv-en.pdf?expires=1573557160&id=id&accname=guest&checksum=2341A3DD1E0BBF4ABD59FBFE6E9797EA>. Acesso em 12 de nov. 2019.

PEETERS, P.M., MIDDEL, J.; HOOLHORST, A. **Fuel efficiency of commercial aircraft: an overview of historical and future trends**, National Aerospace Research Laboratory NLR, novembro de 2005, Disponível em: <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/2005-12\_nlr\_aviation\_fuel\_efficiency.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2019.

MORRISON, Steven A.; WINSTON, Clifford. **Enhancing the performance of the deregulated air transportation system**. Brookings Papers: Microeconomics, 1989. Disponível em: < https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1989/01/1989\_bpeamicro\_morrison.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2019.

\_\_\_\_\_. The dynamics of airline pricing and competition. **The American Economic Review**, vol. 80, n. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Second Annual Meeting of the American Economic Association, maio 1990, pp. 389-393.

MUTTI, J., MURAI, Y., 1977. Airline travel on the North Atlantic. **Journal of Transport Economics and Policy**, vol. 11, n. 1, pp. 45–53.

ODDONE, Décio. **Apresentação na Audiência Pública Ordinária: Atuação da ANP**. 9 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/2019/audiencia-publica-com-diretor-geral-da-anp-sr-decio-oddone/Apresentacao%20ANP.pdf>>. Acesso em 15 de nov. de 2019.

ORGANIZATION, International Civil Aviation. **Annual report of The Council to The Assembly for 1965**, Doc 8572 A16-P/1, abril de 1966. Disponível em: <<https://www.icao.int/assembly-archive/Session16/A.16.REP.1.P.EN.pdf>>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

\_\_\_\_\_. **ICAO'S policies on taxation in the field of international air transport**, 3a. ed., 2000, Doc 8632. Disponível em: <[https://www.icao.int/publications/Documents/8632\\_3ed\\_en.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf)>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

\_\_\_\_\_. Supplement to Doc 8632 ICAO'S policies on taxation in the field of international air transport, 4a ed., 25 de fev. de 2016. Disponível em: <[https://www.icao.int/publications/Documents/8632\\_cons\\_sup\\_en.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/8632_cons_sup_en.pdf)>. Acesso em 13 de nov. de 2019.

PETROBRAS. **Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2018**, 25 de fev. 2019. Disponível em: <[https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/14620/DFs\\_Completas\\_2018\\_PORT-.pdf](https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/14620/DFs_Completas_2018_PORT-.pdf)>. Acesso em 17 nov. 2019.

SEREBRISKY, Tomas. **Análisis del mercado de los combustibles líquidos en Argentina**. Buenos Aires, 22 fev. 2001. Disponível em: <<https://docplayer.es/21194429-Analisis-del-mercado-de-los-combustibles-liquidos-en-argentina.html>>. Acesso em 22 de nov. 2019.

SLADE, Margaret; LAFONTAINE, Francine. **Exclusive Contracts and Vertical Restraints: Empirical Evidence and Public Policy**, cap.10. In: BUCCIROSSI, Paolo. **Handbook of Antitrust Economics**. Massachussets: MIT Press, 2008, pp. 391-414.

WADUD, Zia. **The asymmetric effects of income and fuel price on air transport demand**. Transportation Research Part A: Policy and Practice, vol. 65, jul. 2014, pp. 92-102.