



NOTA TÉCNICA Nº 12/2020/GTRC/GEAM/SAS

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANAC Nº 338/2014

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. A presente Análise de Impacto Regulatório - AIR é objeto do tema nº 28 da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2019-2020, instituída pela Portaria ANAC nº 3.834, de 13 de dezembro de 2018, tendo seu cronograma formalizado pela Portaria SPI nº 3897, de 18 de dezembro de 2018, e revisado pelas Portarias SPI nº 2.589, de 23 de agosto 2019, e nº 3.775, de 4 de dezembro de 2019.

1.2. Esse tema trata da revisão da Resolução ANAC nº 338, de 22 de julho de 2014, que regulamenta o procedimento de alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados (slots) e dispõe sobre os aeroportos de interesse.

1.3. A revisão da norma foi motivada pela necessidade de uma discussão mais profunda sobre as regras de acesso a aeroportos coordenados para avaliação de aspectos concorrenciais existentes e alternativas regulatórias adequadas ao problema brasileiro.

1.4. Seguindo a metodologia proposta no Guia Orientativo para Elaboração de Análise do Impacto Regulatório da ANAC, foi realizada uma análise estruturada da situação-problema, ouvidos outros órgãos públicos, explorando os sintomas observados, histórico, atores impactados, fatores contribuintes, evidências, dentre outros aspectos, cujo resultado subsidiou a elaboração da Nota Técnica nº 5/2019/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 3729517) e posterior realização de tomada de subsídios, no período de 18/11/2019 a 10/02/2020.

1.5. Da tomada de subsídios, foram coletados dados, ideias, sugestões e opiniões quanto à revisão da Resolução nº 338/2014, conforme consta no processo SEI nº 00058.043400/2019-62.

1.6. Dispondo dessas informações, foram realizados novos ciclos de reuniões internas, dentro dos quais foram discutidas e analisadas 7 opções regulatórias para o enfrentamento da situação-problema.

1.7. Como resultado de um processo sistemático de análise baseado em evidências, elaborou-se esta AIR, na qual buscou-se avaliar os possíveis impactos das opções de ação estudadas, visando aos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a Diretoria Colegiada da ANAC na sua tomada de decisão.

1.8. A alternativa proposta é que seja criada uma nova classificação para aeroportos saturados e concentrados, com regras apropriadas a essa condição, denominada neste estudo como alternativa 2: “nível 4”. A implantação do nível 4, juntamente com a adoção de critérios adicionais de priorização e exclusão da cláusula de divisão igualitária, permitirá que os slots disponíveis no banco possam ser distribuídos para rivais efetivos e que irão operar com maiores aeronaves no aeroporto. Portanto, ao se adotar a alternativa 2, não se trata de uma medida que pretende atacar diretamente a redução da concentração, mas pretende-se impedir que a concentração aumente. E que cada slot disponível para distribuição seja alocado com objetivo de aumentar a contestabilidade e eficiência no uso da infraestrutura no aeroporto.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Desde o final da década de 40, empresas aéreas se reuniam regularmente, por meio da IATA, para harmonizar o planejamento de suas operações em aeroportos. Inicialmente, os operadores faziam acordos entre si para a organização do uso de slots e, posteriormente, no fim dos anos 60, quando alguns aeroportos europeus demonstravam sinais de esgotamento de capacidade, foram criadas orientações, de comum acordo entre os participantes, consideradas justas para reacomodação de horários e concessão de novos slots em aeroportos congestionados. Surgiu, assim, o *Worldwide Slot Guidelines* (WSG) como diretrizes mundiais de alocação de slots, atualizado neste ano de 2020 para *Worldwide Airport Slots Guidelines* (WASG).

2.2. Na construção da Resolução nº 338/2014, foram observadas grande parte das orientações contidas no WSG, na versão mais atual à época da aprovação, garantindo um paralelo entre o processo de distribuição de slots nos aeroportos brasileiros e o praticado em grande parte do mundo.

2.3. Dentre os princípios trazidos das orientações mundiais, além do funcionamento harmonizado de acordo com temporadas de verão (*summer*) e inverno (*winter*), há também a adoção da manutenção de direito histórico de uso de slots (conhecido como *grandfather rights*) – mecanismo largamente criticado pela academia pelo seu efeito adverso de potencialmente gerar a concentração de slots nas mãos de operadores aéreos incumbentes, e a falha em promover a disponibilidade de slots a novos entrantes.

2.4. Em maio de 2019, em meio à situação de recuperação judicial enfrentada pela empresa aérea brasileira Oceanair Linhas Aéreas S.A (Oceanair) e repentina paralisação de suas operações, enfrentamos um cenário de potencial aumento de concentração em alguns aeroportos brasileiros, que geraria impactos adversos no mercado. Face a isso, a ANAC foi ainda oficiada pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), que externou preocupação com os impactos da alocação daqueles slots.

2.5. Considerando os estudos realizados, a conjuntura e as contribuições recebidas em tomada de subsídios específica, a Agência decidiu pela retirada dos slots daquela empresa e a redistribuição às demais empresas aéreas com o objetivo de restabelecer a oferta de serviços.

2.6. Ressalta-se, que todos os procedimentos administrativos de redistribuição dos slots da empresa aérea Oceanair foram integralmente aplicados com o intuito de restaurar a oferta de serviços aéreos e reduzir o efeito da concentração de mercado.

2.7. No entanto, devido à necessidade de ampliar a discussão quanto ao aspecto concorrencial em aeroportos com elevada escassez de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, a Diretoria Colegiada incluiu a revisão da Resolução nº 338/2014 na Agenda Regulatória 2019-2020 desta Agência, visando o desenvolvimento de Projeto de Ato Normativo Finalístico para ampla participação da sociedade.

2.8. Para subsidiar o presente estudo, inicialmente focado na problematização, foram realizadas reuniões internas com servidores da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) e da Superintendência de Planejamento Institucional (SPI).

2.9. Além disso foram promovidas reuniões externas com a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), com a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (SEAE), do Ministério da Economia, e com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

2.10. Durante este Estudo, também foi realizada uma tomada de subsídios durante o período de 18/11/2019 a 10/02/2020, na qual foram coletados dados, ideias, sugestões e opiniões quanto à revisão da referida resolução que regulamenta o procedimento de alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados (slots). A fase de conclusão dos estudos relativa à problematização coincide com o início da pandemia de Covid-19, com fortes impactos à Aviação Civil Brasileira, ocasionando a suspensão de grande número de voos, a exemplo da totalidade de voos no aeroporto de Congonhas. Tal suspensão tem impactos ainda não totalmente aferidos, e pode afetar a oportunidade e adequabilidade da proposta, a serem dispostas na análise de risco.

2.11. Há de considerar, ainda, a oportunidade de avaliação dos impactos da decisão de redistribuição de slots da Oceanair e os impactos advindos da modificação do critério para caracterização de novos entrantes no aeroporto de Congonhas – ponto este de crucial reflexão para a adoção de alterações nos normativos de distribuição de slots em aeroportos coordenados.

3. ANÁLISE E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1.1. Para fins de contextualização da situação-problema, apresentar-se-ão um breve relato histórico da regulamentação brasileira sobre slots e uma análise dos principais aeroportos saturados no Brasil e no mundo, mostrando a ineficácia das atuais diretrizes mundiais de slots em situações de extrema saturação da infraestrutura aeroportuária quanto ao aspecto de aumento de concorrência. Diante do exposto, nessas seções será demonstrada a necessidade de revisão dos mecanismos de acesso a aeroportos supersaturados.

3.2. HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO BRASILEIRA SOBRE SLOTS

3.2.1. Considerando não se tratar de assunto novo no contexto regulatório brasileiro, em setembro de 2000, o Departamento de Aviação Civil (DAC) emitiu a Portaria 569/GC-5, com diretrizes para aprovação de rotas e distribuição de “slots”. O normativo orientava, entre outros aspectos, limitar o que chamou de “garantias” sobre “slots” utilizados por cada operador, em aeroportos individuais. Na prática, limitava-se a “garantia” do controle de slots a 37% de cada aeroporto por um único operador aéreo.

3.2.2. Em que pese não haver maiores definições de “slot”, ou esclarecimentos sobre como se daria a aplicação e fiscalização da norma, havia a previsão de uma regularidade mínima de 75% do HOTRAN para manutenção de slots.

3.2.3. Num histórico recente, já após a criação da ANAC e considerando um novo marco regulatório, diante da falta de definição de regras claras para alocação de infraestrutura aeroportuária em aeroportos com capacidade operacional limitada, em 3 de julho de 2006, a ANAC editou a Resolução ANAC nº 2 para regulamentar a alocação de slots destinados exclusivamente a voos regulares domésticos, tendo em vista a demanda crescente de acesso nesses aeroportos.

3.2.4. Essa Resolução estabelecia mecanismos administrativos similares a um processo licitatório para alocação de pares de slots disponíveis em regime de sistema de rodízio^[1]. Estabelecia também que os slots disponíveis seriam distribuídos na proporção de 80% para as empresas que já atuavam no aeroporto e 20% para empresas entrantes.

3.2.5. Apesar de existirem regras^[2] para manutenção dos slots alocados (*grandfather rights*), não se verificou grandes preocupações com o aspecto da concentração de mercado no aeroporto, pois a proporção de alocação dos slots disponíveis às incumbentes era muito superior às entrantes. Ressalta-se que em 2006, 9 empresas aéreas regulares operavam no aeroporto de Congonhas.

3.2.6. Em 22 de julho de 2014, a ANAC editou a Resolução nº 338/2014, regulamentando o procedimento de alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados (slots), revogando a Resolução ANAC nº 2/2006.

3.2.7. A Resolução nº 338/2014 teve como base o documento *Worldwide Slots Guidelines* (WSG), da IATA, por se tratar de um processo que reunia práticas adotadas por coordenadores em mais de 175 aeroportos no mundo.

3.2.8. Atualmente chamado *Worldwide Airport Slots Guidelines* (WASG)^[3], a primeira edição desse documento passou a vigorar em 1º de junho de 2020, representando o resultado de um trabalho conjunto de operadores de aeroportos, empresas aéreas e coordenadores de slot de diversas partes do mundo, incluindo o Brasil, para modernizar e melhorar as diretrizes de slots. Não obstante a sua reformulação, algumas premissas originárias dessas diretrizes mundiais de slots foram mantidas e serão objeto de análise desta AIR.

3.2.9. A escolha por utilizar o WSG como referência na época se deu pelo interesse público do Brasil ter um processo de coordenação de slots que, de forma geral, fosse compatível com as práticas internacionais, na medida que isso simplifica os procedimentos de planejamento das empresas aéreas, facilitando o acesso das empresas brasileiras aos aeroportos no exterior e o das empresas estrangeiras aos aeroportos brasileiros. Não obstante essa referência, esse regulamento trouxe inovações em relação à norma anterior e ao WSG.

3.2.10. Entre as inovações da Resolução, destaca-se a aplicação do conceito de temporada, a exigência da declaração de capacidade aeroportuária e a previsão da declaração de aeroporto coordenado com possibilidade de ajuste de parâmetros para cada aeroporto. A Resolução nº 338/2014 prevê uma lista de parâmetros de coordenação que deverão constar na declaração do aeroporto, e que, portanto, permitem diferenciar os aeroportos em diferentes níveis de saturação. Entre os parâmetros estão: modalidades de serviços aéreos que devem solicitar slots, metas de regularidade e pontualidade, percentual do banco de slots a ser distribuídos para empresas entrantes, número de slots por dia para uma empresa ser considerada entrante, etc.

3.2.11. Em 29 de janeiro de 2018, a ANAC promoveu a Audiência Pública nº 2/2018 com o objetivo de promover melhorias necessárias ao atual processo de monitoramento de slots em aeroportos coordenados por meio da inclusão de dispositivos que estabelecem a remessa de informações de operações aéreas pelos operadores de aeroportos, novas regras de abono da penalização de operações aéreas por segregação de responsabilidades entre os entes que compõem a cadeia do transporte aéreo, bem como um novo mecanismo de avaliação de mau uso do slot buscando maximizar o uso eficiente da infraestrutura aeroportuária em aeroportos saturados.

3.2.12. Esse processo resultou na publicação da Resolução nº 487, de 22 de agosto de 2018 que alterou as Resoluções nºs 338, de 22 de julho de 2014; 472, de 6 de junho de 2018; e 25, de 25 de abril de 2008.

3.2.13. É importante ressaltar que essa revisão da Resolução nº 338/2014 visou a etapa de monitoramento do uso dos slots alocados, não tratando, portanto, questões relativas às regras de acesso ao aeroporto coordenado.

3.3. DIRETRIZES MUNDIAIS DE SLOTS AEROPORTUÁRIOS

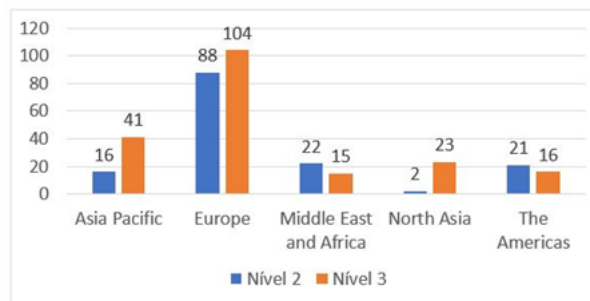
3.3.1. O documento *Worldwide Airport Slot Guidelines* (WASG), antigo *WSG* (*Worldwide Slot Guidelines*) é uma publicação da *Airports Council International* (ACI), da *International Air Transport Association* (IATA) e do *Worldwide Airport Coordinators Group* (WWACG) que tem como objetivo fornecer um conjunto de procedimentos unificados para gerenciamento dos slots nos aeroportos coordenados e facilitados.

3.3.2. No documento é apresentada uma proposta de classificação dos aeroportos em categorias (níveis 1 a 3), para fins de coordenação, baseado no nível de congestionamento. Os aeroportos de nível 1 seriam aqueles em que a capacidade da infraestrutura é adequada para atender a demanda dos usuários do aeroporto a qualquer momento.

3.3.3. O nível 2 é utilizado para aeroportos em que existe um potencial de congestionamento em determinados períodos do dia, semana ou temporada, e que podem ser resolvidos por meio de ajustes entre o facilitador e as empresas aéreas, e o nível 3 seria utilizado para aeroportos nos quais é impossível atender a demanda com a infraestrutura disponível ou devido a outras restrições. Dessa forma, o coordenador deve gerenciar a capacidade declarada do aeroporto para alocar os slots para as empresas aéreas. A Figura 1 apresenta a quantidade de aeroportos de nível 2 e nível 3, para a temporada S20, por região de acordo com a IATA. Mais da metade dos aeroportos coordenados (nível 3) estão concentrados no continente Europeu (52%).

3.3.4. Destaca-se que entre os aeroportos declarados coordenados (nível 3) no continente americano, apenas 1 está localizado nos Estados Unidos, o aeroporto John F. Kennedy International (New York). No entanto, outros 2 aeroportos americanos são equivalentes a coordenados (nível 3), La Guardia e Washington Reagan, mas por terem majoritariamente voos domésticos possuem regras determinadas pelo FAA^[4].

Figura 1: Quantidade de aeroportos facilitados (nível 2) e coordenados (nível 3) por região (temporada S20)



3.3.5. O WASG traz ainda uma descrição de cada etapa do processo de coordenação, o calendário de atividades, as regras e critérios para alocação de slots. Geralmente as críticas a esse guia se concentram nas regras e critérios para alocação.

3.3.6. O processo de alocação de slots baseia-se no princípio do *grandfather rights*, no qual as empresas mantêm o direito à utilização de slots que cumprirem os parâmetros mínimos de operação definidos (ex.: regularidade). O mecanismo foi desenvolvido em uma época em que havia pouca ou nenhuma restrição de capacidade nos aeroportos, mas sobreviveu, com relativamente pequenas modificações, até os dias atuais (Czerny et al., 2008).

3.3.7. As empresas aéreas incumbentes possuem incentivo para reter slots, mesmo que não estejam sendo utilizados em sua plenitude, para assim impedir a entrada e expansão por concorrentes (Competition & Markets Authority, 2018; Czerny et al., 2008; Vasigh; Fleming; Tacker, 2018).

3.3.8. A subutilização também pode ocorrer por meio do uso de uma alta proporção de aeronaves pequenas, limitando o número de passageiros que podem ser transportados dentro da capacidade restrita do aeroporto (Haylen e Butcher, 2017). De acordo com Mota, Boosten e Zuniga (2017), esse é o modelo de negócio da KLM no aeroporto de Schiphol, no qual a empresa utiliza aeronaves menores, oferecendo muitas frequências de serviço no mesmo destino.

3.4. ANÁLISE DOS PRINCIPAIS AEROPORTOS SATURADOS NO BRASIL E NO MUNDO

3.4.1. Por meio da Figura 2 a seguir, apresenta-se os aeroportos brasileiros mais saturados, assim como outros aeroportos coordenados (nível 3) nos Estados Unidos e Inglaterra. Para a avaliação da saturação foram considerados apenas os slots em dia útil, considerando que alguns desses aeroportos apresentados no gráfico possuem disponibilidade de infraestrutura em finais de semana.

3.4.2. Para os aeroportos de Heathrow e Gatwick em Londres, utilizaram-se para cálculo da saturação os dados da semana pico da base de referência (baseline). A concentração (avaliada por meio do índice de Herfindahl-Hirschmann - HHI) foi calculada considerando todos os voos regulares nas temporadas S19 e W19.

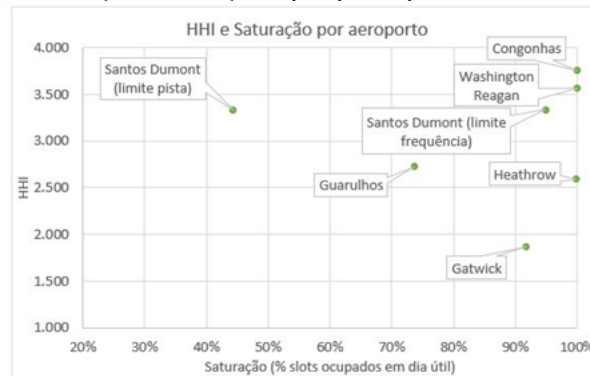
3.4.3. Para o aeroporto de Washington Reagan, consideraram-se as informações disponíveis no site do Federal Aviation Administration (FAA) para a temporada de W18 (a última disponível) para cálculos dos índices de saturação e concentração.

3.4.4. Destaca-se que o aeroporto de Washington Reagan é o que mais se aproxima das características do aeroporto de Congonhas, incluindo o fato de ser um aeroporto que opera essencialmente voos domésticos.

3.4.5. Já o aeroporto de Guarulhos possui índice de concentração similar ao aeroporto de Heathrow, assim como características mais semelhantes, por serem aeroportos com grande movimentação de voos internacionais. Entretanto o aeroporto de Guarulhos ainda possui alguma disponibilidade de slots em dia útil.

3.4.6. O aeroporto Santos Dumont atualmente possui uma restrição de aumento de frequências imposta pela Portaria ANAC nº 1.046/SIA/2016, até que o aeroporto seja certificado. Se considerássemos que o aeroporto fosse certificado hoje, e que a Portaria não tivesse mais efeito, a limitação atual de pista do aeroporto apontaria para uma saturação de apenas 44% em dias úteis.

Figura 2 - Saturação e Concentração nos principais aeroportos brasileiros e no mundo.



Fonte: Elaboração própria

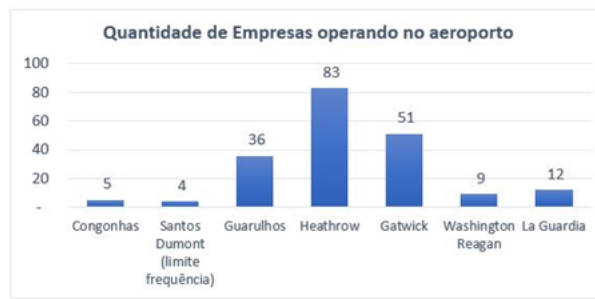
3.4.7. As Figuras 3 e 4 apresentam, respectivamente, a quantidade de empresas e destinos nos aeroportos citados. As informações de quantidade de empresas e destinos para os aeroportos de Heathrow e Gatwick foram calculadas com a mesma base utilizada para cálculo da concentração. Foram considerados destinos atendidos a partir daquele aeroporto apenas aqueles com mais de 50 voos regulares nas 2 temporadas (S19 e W19), ou seja, 1 por semana.

3.4.8. Não foi possível obter uma base para cálculo dos destinos a partir dos aeroportos de Washington Reagan e La Guardia, tendo sido apenas apresentada a quantidade de empresas obtida da mesma fonte de dados utilizada para cálculo do índice de concentração (HHI).

3.4.9. No aeroporto de Congonhas, para fins deste estudo, estamos considerando as empresas Passaredo e MAP como uma só, devido à recente compra da MAP pela Passaredo. Assim temos 5 empresas operando no aeroporto na temporada W19: Latam, Azul, Gol, Passaredo-MAP e Two-flex. Posteriormente houve a aquisição da empresa Two-Flex pela empresa Azul, resultando atualmente em apenas 4 grupos operando no aeroporto de Congonhas.

3.4.10. As Figuras 3 e 4 mostram claramente dois grupos distintos de aeroportos, aqueles com grande participação de voos internacionais (Guarulhos, Heathrow e Gatwick), e aqueles cujas operações são majoritariamente (Washington Reagan e La Guardia) ou exclusivamente (Congonhas e Santos Dumont) domésticos.

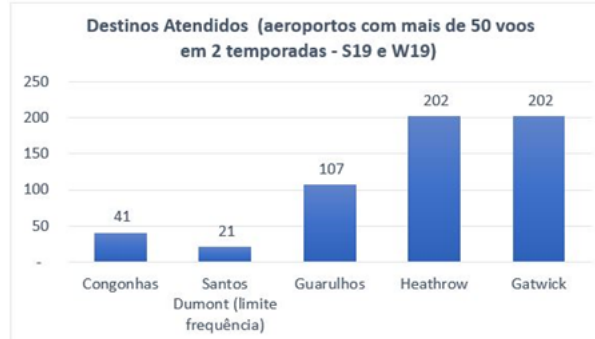
Figura 3 - Quantidade de empresas operando voos regulares no aeroporto.



Fonte: Elaboração própria

3.4.11. A quantidade de destinos atendidos (Figura 4) dá indícios dos motivos para os quais as regras do WSG são mais aceitas em aeroportos com maior movimento de voos internacionais. Ou seja, mesmo que uma empresa possua grande quantidade de slots no aeroporto, ela enfrentará grande dificuldade em exercer o poder de mercado sobre todas as empresas e destinos atendidos.

Figura 4 - Quantidade de destinos atendidos com voos regulares no aeroporto.



Fonte: Elaboração própria

3.4.12. Outra característica nos aeroportos analisados é das menores aeronaves com voos regulares operando no aeroporto. Observa-se na tabela abaixo que mesmo aeroportos saturados possuem aeronaves com menos de 100 assentos realizando voos regulares.

Tabela 1 - Menor aeronave operando voos regulares por aeroporto

Aeroporto	Menor Aeronave operando voo regular
Congonhas	C208 (~9 pax) / AT72 (~70 pax)
Santos Dumont	AT72 (~70 pax)
Guarulhos	AT72 (~70 pax)
Heathrow	DH4 (~78 pax)
Gatwick	AT72 (~70 pax)
Reagan	E145 (~45 pax) / CRJ2 (~50 pax)
La Guardia	E135 (~37 pax)

3.4.13. Em que pesem os benefícios alcançados pela Resolução nº 338/2014 ao incorporar as práticas contidas no WASG, é notório que o mecanismo de acesso previsto encontra dificuldades em promover a desconcentração do mercado em situações específicas.

3.4.14. Por exemplo, verifica-se que no aeroporto de Congonhas existem limitações de capacidade aeroportuária graves ao ponto de restringir o acesso a esse aeroporto em dias úteis, pois não há disponibilidade de infraestrutura aeroportuária de segunda-feira a sexta-feira. Além dessas limitações de capacidade, esse aeroporto tem horário de funcionamento reduzido (6h às 23h), por decisão judicial, decorrente de questões relacionadas ao ruído aeronáutico.

3.4.15. Tendo em vista que não há possibilidade de solução do problema de falta capacidade no curto prazo, o acesso de empresas aéreas entrantes ao aeroporto de Congonhas fica condicionado à eventual perda do histórico de slots pelas empresas incumbentes, decorrentes do resultado do monitoramento do uso dos slots alocados. Nesse sentido, ao verificar a evolução da concentração no aeroporto, medida pelo HHI, percebe-se que ao longo dos anos o mecanismo de acesso da Resolução nº 338/2014 não levou a uma situação onde houvesse uma distribuição mais equilibrada dos slots do aeroporto.

3.4.16. Não por outro motivo, diante da repentina paralisação das operações aéreas da Oceanair, decorrente do seu processo de recuperação judicial, enfrentou-se um cenário de potencial aumento de concentração de mercado provocado pelo próprio mecanismo de distribuição previsto na Resolução nº 338/2014. Naquela oportunidade a Agência decidiu pela redistribuição dos slots retornados ao banco com o objetivo de restabelecer a oferta de serviços, promovendo ajustes nos parâmetros de coordenação do aeroporto.

3.4.17. Esse processo de redistribuição dos slots alocados à Oceanair foi consolidado por meio dos seguintes atos desta Agência:

- Decisão ANAC nº 93, de 21 de junho de 2019, que suspende a concessão para a exploração de serviço de transporte aéreo público da empresa Oceanair. Além disso, determina a realização de Tomada de Subsídios para a redistribuição dos slots em Congonhas (CGH), conforme processo SEI nº 00058.023292/2019-10;
- Decisão ANAC nº 109, de 25 de julho de 2019, que altera parâmetros de coordenação para o aeroporto de Congonhas (CGH); e
- Portaria ANAC nº 2264/SAS, de 27 de julho de 2019 que estabelece calendário de atividades e procedimentos específicos da redistribuição dos slots em Congonhas (CGH).

3.4.18. Ressalta-se que todos os procedimentos administrativos de redistribuição dos slots da empresa aérea Oceanair foram integralmente aplicados com o intuito de restaurar a oferta de serviços aéreos e reduzir o efeito da concentração de mercado. Para isso, houve a redefinição desses parâmetros exclusivamente para o aeroporto de Congonhas, que apesar de ter sido aplicado nesse caso concreto, está legalmente previsto na Resolução nº 338/2014 a alteração de parâmetros de coordenação.

3.4.19. Esse objetivo foi atingido através da aplicação do disposto no inciso VIII e parágrafos 2º e 4º do artigo 8º da Resolução nº 338/2014, considerando ainda as contribuições recebidas no âmbito de uma Tomada de Subsídios realizada com esse propósito.

3.4.20. A alteração de parâmetros para o caso particular ensejou a abertura de processo para avaliação da norma vigente, objetivando uma possível adequação de regras aplicáveis a todos os casos semelhantes, bem como promovendo a sua melhoria quanto ao aspecto da promoção da concorrência em aeroportos congestionados.

3.8. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES AFETADOS

3.8.1. Nos estágios iniciais de identificação do problema regulatório e mapeamento de suas causas e consequências, foram percebidos diferentes tipos de impactos para diferentes atores e segmentos envolvidos. As informações foram coletadas por meio dos instrumentos de participação social de Compartilhamento (Reunião Externa) e Coleta (Tomada de Subsídios).

3.8.2. Desse modo, precipuamente, identificam-se como principais agentes afetados os operadores de aeroportos coordenados, empresas de transporte aéreo ou operadores aéreos que nele operem ou pretendam operar.

3.8.3. De maneira ampla, o normativo afeta o interesse de usuários de transporte aéreo regular, doméstico e internacional, de passageiros e/ou carga, considerando que algumas das alternativas estudadas podem resultar no aumento de custos e, conseqüente, elevar preços de passagens aéreas.

3.8.4. A forma como cada agente pode ser impactado pelas alternativas que foram estudadas é apresentada na seção 4.

3.9. CONSULTAS EXTERNAS E ANÁLISE DE INSUMOS COLHIDOS

3.9.1. A análise estatística das contribuições e a consolidação do resultado da Tomada de Subsídios sobre a revisão da Resolução nº 338/2014, realizada no período de 18/11/2019 a 10/02/2020, está disponibilizada na Nota Técnica nº 5/2020/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 4443447), anexa ao Processo nº 00058.043400/2019-62.

3.9.2. As estatísticas apresentadas nessa Nota Técnica, mesmo que a maior parte dos participantes tenha contribuído num determinado sentido, não indica qual será a linha de ação da ANAC. Somente ao final do processo de desenvolvimento da proposta do ato normativo, quando deliberado pela Diretoria, é que se poderá afirmar qual será a linha adotada por esta Agência.

3.9.3. Não obstante, os dados, as percepções, as alternativas de solução e outras sugestões obtidos nessa Tomada de Subsídios sobre o problema regulatório foram considerados nesta fase de Estudos.

3.9.4. Ressalta-se que, caso ocorra deliberação da Diretoria para Consulta Pública, existirá uma nova oportunidade de participação social de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, visando receber contribuições por escrito sobre a minuta da proposta que trata a revisão da Resolução nº 338/2014.

3.10. DELIMITAÇÃO DA BASE LEGAL DE ATUAÇÃO

3.10.1. A seguir é apresentada a base legal para atuação da ANAC como órgão competente para regulamentação do assunto, assim como da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS como área competente dentro da ANAC para regulamentação dos slots nos aeroportos.

Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a agência nacional de aviação civil – ANAC, e dá outras providências.

“Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária”.

3.10.2. Cabe à ANAC, criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e instalada pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, e no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 8º, adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

3.10.3. Competindo-lhe, nos termos dos incisos XIX e XX, do referido artigo dessa Lei, regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível; e compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da agência nacional de aviação civil - ANAC e aprova o seu regulamento.

Em seu Anexo I, estabelece que:

“Art. 4º Cabe à ANAC adotar medidas para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

[...]

VII - regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados, no País, por empresas estrangeiras, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

[...]

XIII - regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos;

[...]

XIX - regular as autorizações de horários de transporte (HOTRAN), observadas as condicionantes do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e da infra-estrutura aeroportuária disponível;

XX - compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXI - regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

[...]

XIV - conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos;

[...]

XLIV - decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência;

XLV - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação sobre serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União;”

Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que aprova a Política Nacional De Aviação Civil (PNAC) e dá outras providências.

3.10.4. Considerando o conjunto de diretrizes e estratégias desta PNAC que visam nortear o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, destacam-se alguns dos objetivos e ações estratégicas para esse setor:

3.10.5. No que tange ao objetivo de Eficiência das Operações da Aviação Civil, ressalta-se por meio do disposto no item 2.6 do referido Decreto, que a obtenção de maior eficiência econômica permite a ampliação do bem-estar social e possibilita melhor alocação de recursos produtivos.

3.10.6. 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.

3.10.7. No que tange às ações estratégicas para a Eficiência das Operações da Aviação Civil, ressalta-se o disposto no item 3.6 que visa a promoção do crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários. Como também, o aprimoramento do marco regulatório da aviação civil que promova, estimule e incentive a competição.

Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que trata do Regimento Interno desta Agência.

Destaca-se aqui os artigos 31 e 32 do Regimento Interno da ANAC:

"Art. 31. Compete às Superintendências planejar, organizar, executar, controlar, coordenar e avaliar os processos organizacionais e operacionais da ANAC no âmbito das competências, e, especialmente:

I - cumprir e fazer cumprir as decisões da Diretoria da Agência e implementar a política de aviação civil;

[...]

V - submeter os atos, contratos e processos administrativos, bem como os demais expedientes administrativos decorrentes do exercício da respectiva competência à Diretoria, quando sujeitos à deliberação privativa da mesma;

[...]

XIII - submeter propostas de atos normativos e fiscalizar os serviços auxiliares ao transporte aéreo nas atividades de sua esfera de competência;

[...]

Art. 32. À Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos compete:

[...]

IX - executar as atividades relacionadas ao registro prévio para exploração de linhas aéreas e à autorização dos serviços de transporte aéreo público;

[...]

XIII - monitorar as operações dos serviços aéreos públicos;

[...]

XX - alocar e monitorar os horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados e monitorar os aeroportos de interesse;"

3.10.8. Portanto, observadas a legislação vigente e essas competências, depreende-se que a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS é a responsável pela submissão de proposta de ato normativo sobre alocação e monitoramento dos horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados e monitoramento dos aeroportos de interesse.

3.10.9. Adicionalmente, cabe destacar que a proposta apresentada por esta SAS contempla apenas dispositivos que busquem solucionar o problema e atacar as causas anteriormente identificadas apenas naquilo que esteja dentro de sua esfera de competência. Portanto, não sendo objeto de estudo a "precificação inadequada das tarifas aeroportuárias" e a "limitação da infraestrutura aeroportuária", causas identificadas na seção 3.6.

3.11. DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS

3.11.1. A equipe técnica identificou 4 objetivos a serem perseguidos e avaliados durante a revisão da norma que são apresentados a seguir:

I - **Tornar mais eficiente o uso da infraestrutura.** A maior eficiência na utilização da infraestrutura é atingida por meio da otimização do uso da infraestrutura disponível. Uma das formas é o aumento da quantidade de passageiros com origem e destino (OD) ao aeroporto. O aumento da quantidade de passageiros com OD pode ocorrer em razão do comportamento das empresas aéreas (ou seja, utilizando-se mecanismos de incentivo) por meio da redução da quantidade de passageiros em conexão no aeroporto, do aumento da oferta de assentos (maiores aeronaves), do aumento do *Load Factor*, etc.

II - **Fomentar a contestabilidade do mercado.** O mercado aéreo possui características naturais que o transformam naturalmente em oligopólio. Portanto, deve-se buscar uma regulação que: 1) não represente mais uma barreira à entrada; e 2) propicie o acesso ao aeroporto a empresas que rivalizem com as incumbentes. Destaque-se que o objetivo não é simplesmente promover o acesso a qualquer empresa, mas aproximar ao máximo as condições de mercado às de concorrência perfeita, possibilitando uma competição efetiva.

III - **Proporcionar estabilidade regulatória.** A estabilidade regulatória está associada ao alinhamento aos padrões internacionais. Esse alinhamento facilita a operação das empresas aéreas, simplificando o conjunto de regras que devem ser cumpridas, por exemplo, para conseguir operar um voo entre 2 aeroportos coordenados.

IV - **Proporcionar melhor custo operacional/administrativo para o sistema.** A intenção é avaliar o custo operacional adicional gerado às empresas aéreas para obtenção e operação do slot, assim como os custos administrativos (ANAC) adicionais decorrentes das alternativas que serão avaliadas.

4. ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS

4.1. O objetivo desta seção é apresentar os principais instrumentos estudados para atacar o problema regulatório identificado. Como os instrumentos não são excludentes entre si, optou-se por identificar as vantagens, desvantagens, oportunidades e ameaças de cada um individualmente antes de se realizar a etapa de elaboração das alternativas de ação.

4.2. Assim, posteriormente os instrumentos poderão ser combinados nas alternativas de ação na busca do melhor resultado para solução do problema.

4.3. CRIAÇÃO DE UM NOVO NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO PARA AEROPORTOS SATURADOS (NÍVEL 4)

4.3.1. O *Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG)*, antigo *WSG (Worldwide Slot Guidelines)*, prevê a classificação dos aeroportos em 3 níveis. No nível 1 a capacidade do aeroporto geralmente é adequada para atender a demanda o tempo todo. No nível 2 o aeroporto tem potencial para congestionamento durante alguns períodos do dia, que pode ser resolvido por meio de ajustes entre as empresas aéreas e um facilitador.

4.3.2. Um aeroporto de nível 3, segundo o WASG, é aquele em que:

- A demanda por infraestrutura aeroportuária excede significativamente a capacidade do aeroporto durante um período relevante;
- A expansão da infraestrutura aeroportuária para atender à demanda não é possível no curto prazo;
- As tentativas de resolver o problema através de ajustes voluntários na programação dos voos falharam ou são ineficazes; e
- Como resultado, é necessário um processo de alocação de faixas horárias (slots), pelo qual é necessário que todas as companhias aéreas e outros operadores de aeronaves tenham um slot alocado por um coordenador, a fim de chegar ou partir no aeroporto durante os períodos em que ocorre a alocação de faixas horárias.

4.3.3. Já a Resolução nº 338/2014 cita apenas 2 níveis de aeroporto: os coordenados (equivalente ao nível 3 do WASG) e de interesse (equivalente ao nível 2). A seguir é apresentada a definição de aeroporto coordenado:

"I - aeroporto coordenado: aeroporto cujo nível de saturação comprometa qualquer um dos componentes aeroportuários críticos (pista, pátio ou terminal), seja em determinadas horas do dia, ou dias da semana, ou períodos do ano, bem como em outras hipóteses previstas nesta Resolução, e que tenha sido declarado como tal pela ANAC;"

4.3.4. Analisando-se os aeroportos coordenados no Brasil e no mundo, e como já explorado na seção 5 da Nota Técnica Nº 5/2019/GTRC/GEAM/SAS (SEI nº 3729517), temos no Brasil uma situação diferenciada do aeroporto de Congonhas, em que apresenta um alto nível de saturação (medido em percentual de slots ocupados em dia útil) e concentração (HHI). Apenas o aeroporto de Washington Reagan nos EUA encontra-se em situação similar em termos de concentração e saturação.

4.3.5. Destaca-se ainda a situação do aeroporto Santos Dumont, que considerando as restrições impostas pela infraestrutura existente, caminha em direção a uma situação similar a do aeroporto de Congonhas.

4.3.6. Dessa forma, entendemos que seria interessante termos mais um nível de classificação de aeroportos (nível 4 se comparado ao WASG), que pudessem ter instrumentos para alocação de slots mais adequados a suas características e que não sejam interessantes para aeroportos coordenados (nível 3), e/ou que também

puésse ter uma avaliação mais rigorosa quanto ao bom uso do slot na etapa do monitoramento.

4.3.7. Ribeiro *et al* (2019) entendem que pode ser útil classificar esses aeroportos extremamente congestionados em uma classe separada de aeroportos "nível 4", pois eles enfrentam diferentes tipos de decisões e *trade off* em relação à alocação de slots do que a grande maioria dos aeroportos de nível 3. Essa medida também chegou a ser abordada nos grupos de estudos do WSG, especificamente nos grupos "Airport Levels" e "Access to Congested Airports", apesar de que não se teve resultados concretos.

4.3.8. A medida não foi adiante nos grupos de estudos promovidos pela IATA, e uma das razões pode ser justamente que as regras estabelecidas para aeroportos nível 3 atendam majoritariamente os aeroportos coordenados. Ribeiro *et al* (2019) afirmam que poucos aeroportos operam em níveis de saturação ou quase saturação. Portanto, poucos coordenadores identificam que para o aeroporto que coordenam seja necessário algum ajuste. Mas esse não é o caso brasileiro.

4.3.9. De acordo com Ribeiro *et al* (2019), é provável que isso se traduza em atribuir mais importância ao que hoje é chamado de "critérios adicionais", por exemplo, dando preferência a solicitações de slots para aeronaves de maior capacidade e a séries de longa duração, como séries com operações durante todo o ano. Dessa forma, para qualquer número máximo de movimentos que um aeroporto possa acomodar por ano (ou por temporada), o aeroporto maximizaria o número de passageiros que ele atende ou alguma outra medida de utilização eficiente.

4.3.10. Outros "critérios adicionais" cuja importância pode ser elevada no caso dos aeroportos de "nível 4" incluem a consideração do tipo e número de mercados atendidos e garantia e promoção da existência de um ambiente competitivo (Ribeiro *et al*, 2019)

4.3.11. A proposta é que os aeroportos sejam classificados como nível 4 a partir de critérios objetivos. Inicialmente, apenas aeroportos com operação exclusivamente domésticos poderiam ser classificados como nível 4.

4.3.12. O aeroporto coordenado (nível 3) será monitorado a cada temporada, e ao final da temporada caberá ao coordenador fazer uma análise baseada em indicadores como HHI, perfil dos passageiros (percentual de passageiros que viajam a negócio), quantidade de destino atendidos a partir do aeroporto, *Yield*, passageiros em conexão, quantidade de empresas operando, nível de alocação de novos entrantes (barreira de entrada). A lista de indicadores não deve ser exaustiva, e a proposta é que conste da Portaria de regulamentação da Resolução.

4.3.13. Caso se identifique haver uma barreira de entrada significativa no aeroporto devido aos níveis de saturação e concentração, a área técnica deverá então encaminhar a Diretoria proposta para alteração do aeroporto de nível 3 para nível 4, dando publicidade também às empresas aéreas e demais interessados. Destaca-se que esses procedimentos estarão previstos na Portaria, e não na proposta de Resolução. Vale ressaltar que a norma deverá prever ainda que a classificação de um aeroporto como nível 4 poderá ocorrer devido a outras situações, como por exemplo, interesse público.

4.3.14. É importante destacar que a ANAC entende que seguir o padrão internacional traz ganhos de previsibilidade. Entende, também, que mudanças no padrão devem ser transparentes e previsíveis. As próprias normas do WASG preveem a aplicação de regras locais e critérios que podem ser seguidos para sua aplicação. Nesse sentido, a proposta aqui apresentada não implicaria em problemas de padronização com regras internacionais. O processo normativo da Agência segue princípios de transparência e previsibilidade e, neste caso especificamente, também estão sendo seguidos os princípios das regras específicas indicados pelo WASG. Já há casos de adoção de normas diferentes da IATA em diversos países, como apresentado nas próprias contribuições da tomada de subsídios. É possível haver a aplicação de regras locais específicas sem gerar incompatibilidade com o mercado internacional.

4.4. LEILÃO DOS SLOTS DO AEROPORTO (MERCADO PRIMÁRIO)

4.4.1. Nessa opção todos os slots do aeroporto (leilão único), ou um conjunto deles, seriam distribuídos por meio de leilão.

4.4.2. Vasigh, Fleming e Tacker (2018) defendem que barreiras financeiras são mais desejáveis do que barreiras legais, pois, sob barreiras financeiras, o slot é alocado à empresa que está disposta a pagar o preço mais alto e, portanto, valoriza mais o slot. Sendo assim, a realização de leilão dos slots do aeroporto ataca uma das causas apontadas no problema.

4.4.3. Dessa forma, estariam precificadas as ineficiências alocativas e produtivas geradas pelo critério administrativo. Entende-se como critério administrativo aquele definido em norma para operacionalizar a alocação, como definição do banco de slots para empresas entrantes, número de slots para que uma empresa seja considerada entrante, critérios de priorização entre pedidos de slots, etc.

4.4.4. O leilão de todos os slots do aeroporto poderia levar a uma desconcentração do aeroporto a ser leiloado, desde que fossem definidas regras que inibissem a concentração, uma vez que as empresas incumbentes possuem maior incentivo para aquisição (devido ao *sunk cost* já incorridos). A concentração dos slots é uma das causas identificadas no problema. Entretanto, ao definir regras de contorno que inibam a concentração, estar-se-ia enfraquecendo um dos motivos para se adotar um leilão, que é alocar para quem mais valoriza.

4.4.5. A principal desvantagem apontada para o leilão de um grande conjunto de slots é como operacionalizar o procedimento (*European Commission*, 2011).

4.4.6. Apenas a China realizou um processo de leilão de slots, que foi vencido pelas empresas aéreas estatais. O processo de alocação de slots por meio de leilão tem um custo alto tanto para o Governo (ou a instituição que venha a realizar o leilão), que terá que elaborar as regras e critérios para realização do leilão de uma grande quantidade de slots simultaneamente, assim como para as empresas aéreas para avaliarem os diferentes pacotes de slots, com horários, destinos, possibilidades distintas de exploração dos mercados, ajuste da sua malha, etc (Czerny *et al.*, 2008). Ou seja, ainda que haja alguma experiência no âmbito mundial, uma aplicação no mercado brasileiro não teria muitas referências a seguir, sendo, de certo modo, uma inovação.

4.4.7. A seguir são relatadas algumas outras dificuldades no desenho do leilão:

- Dificuldade de avaliar um slot de forma isolada. Existe uma variação do valor do slot a depender do slot com que será combinado para partida e chegada da aeronave;
- A assimetria de informação entre uma empresa incumbente e uma entrante quanto ao que pode ser extraído de receita com aquele slot, o que pode levar a uma vantagem para as empresas incumbentes ou a uma avaliação inadequada por parte de uma empresa que pode acabar pagando por mais do que o slot vale;
- Dificuldade de desenho de um mecanismo que repasse a receita extraída do leilão de volta para a sociedade;
- Com a dificuldade de repasse à sociedade da renda extraída, eventuais aumentos de preços decorrentes do pagamento do leilão seriam absorvidos pelos consumidores; e
- Definir o modelo de leilão (ex.: *clock auction*, *single round*, etc), considerando que cada um apresenta vantagens e desvantagens (*European Commission*, 2011).

4.4.8. Outro dilema no desenho do leilão é para onde será destinada a receita. O que seria uma vantagem, obter recursos a partir do leilão, pode se tornar uma desvantagem se o destino do recurso for o aeroporto ou se a receita não tiver como destino o sistema de aviação civil.

4.4.9. Os aeroportos costumam ser prestadores de serviços com monopólio em suas regiões específicas e existe o risco de que eles tenham um incentivo para investir pouco em capacidade, a fim de explorar sua posição de monopólio. Se todas as receitas de um leilão fossem revertidas para o operador aeroportuário, isso geraria grandes superávits financeiros, o que pode reduzir os incentivos para um comportamento eficiente, incluindo o investimento necessário para aliviar a restrição de capacidade (Castles, 1997 apud Czerny *et al.*, 2008). Isto é, a possibilidade de obter renda com o leilão poderia ser suficiente para compensar eventuais ganhos com aumento de capacidade que o aeroporto pudesse fazer.

4.4.10. Como resultado de um leilão é esperado que haja uma redução no aproveitamento das aeronaves, se comparado com o momento anterior ao do leilão, o que traz mais custo para o sistema. A redução do aproveitamento ocorre em razão das empresas terem maior dificuldade em construir suas malhas com o menor tempo de solo possível (*turnaround*). Destaca-se que o tempo de solo pode variar em razão do tamanho da aeronave, assim como da característica da empresa (*low cost* e empresas tradicionais).

4.4.11. A construção da malha atual nos aeroportos é algo que foi sendo construída com o tempo, a partir de ajustes nos horários ao longo dos anos, que trouxeram uma eficiência na utilização de aeronaves no caso, por exemplo, do aeroporto de Congonhas.

4.4.12. Aumentando o *turnaround* as aeronaves conseguiriam realizar menos voos por dia. Isso poderia ter como consequência o aumento da tarifa para o passageiro, uma das consequências apontadas no problema regulatório. Esse tema está associado com a capacidade aeroportuária, pois esse efeito aumenta consideravelmente a restrição de capacidade pelo componente de pátio, que para muitos aeroportos é um limitante na alocação do slot, aumentando mais ainda o nível de saturação e, portanto, prejudicando o acesso de novas empresas aéreas e diminuindo o nível de competição no aeroporto.

4.4.13. A alteração dessa configuração atual dos slots no aeroporto também poderia levar a uma redução da capacidade do aeroporto, uma vez que poderia haver uma mudança no mix de aeronaves. Mas isso pode variar de acordo com cada aeroporto, e deve ser analisado caso a caso.

4.4.14. Portanto, é esperado como resultado do leilão uma malha menos eficiente, em termos de operação, ou até mesmo inviável, a depender da configuração das aeronaves que se pretende operar, sendo necessários ajustes posteriores por meio de troca (Steer Davies Gleave, 2011).

4.4.15. Outro resultado esperado é que as empresas busquem realizar rotas mais longas, para diluição dos custos do slot (Competition & Markets Authority, 2018), podendo vir a prejudicar os voos regionais (rotas mais curtas) no aeroporto.

4.4.16. Outra crítica ao leilão de todos os slots no aeroporto nos Estados Unidos foi que poderia haver violação de acordos *open skies* com a União Europeia (European Commission, 2011). Mesmo que o Brasil não tenha acordos bilaterais que restrinjam a retirada de um slot para realização de leilão, o país poderia sofrer retaliação de outros países caso adotasse esse procedimento em aeroportos com operação de empresas estrangeiras.

4.4.17. Destaca-se ainda que uma vez que a empresa aérea ganha o slot, ainda terá que coordenar com o outro aeroporto que será utilizado no voo como partida ou chegada, e se este aeroporto também estiver passando por processo de leilão, pode trazer mais complexidade na valoração do slot.

4.4.18. O leilão aumentaria o custo das empresas e teria como consequência esperada, e apontada na literatura, o repasse dos custos ao passageiro por meio do aumento de tarifa (Steer Davies Gleave, 2011), que é uma das consequências relatadas no problema que se quer evitar.

4.4.19. Esse custo adicional para as empresas aéreas também poderia ter como desvantagem o consequente impacto na capacidade de investimento das empresas aéreas, assim como aumento da escala mínima necessária para que a operação se torne viável, prejudicando empresas entrantes.

4.4.20. Existem alguns autores que defendem que o leilão pode ser um mecanismo adequado para distribuição dos slots quando é criado um banco de slots, em razão do aumento de capacidade no aeroporto ou de encerramento da operação de alguma empresa que opere no aeroporto.

4.4.21. Nessa situação pode ser que o desenho do leilão fique mais simples, facilitando sua operacionalização, assim como sua precificação pelas empresas aéreas. Embora ainda seja necessário impor restrições para evitar aumento da concentração no aeroporto.

4.4.22. Um dos pontos que merecem reflexão no caso de leilão apenas de parte dos slots é se, uma vez que apenas parte das empresas teriam esse custo de aquisição, e outras não, isso poderia gerar alguma distorção no mercado. O mesmo raciocínio vale para o caso de implantação de mercado secundário, se mantido o direito histórico das empresas incumbentes. Ressalta-se que, havendo a entrada de rivais efetivos, uma maior competitividade traria ganhos aos consumidores sem as preocupações com o destino de eventual renda do leilão.

4.4.23. Destaca-se que, nas respostas da Tomada de Subsídios, nenhuma das 4 maiores empresas aéreas brasileiras é favorável ao leilão de todos os slots do aeroporto. Entretanto, uma delas apresentou opinião favorável ao leilão parcial dos slots (em caso de ampliação de capacidade ou encerramento de operação de alguma das empresas que operam no aeroporto).

4.4.24. Entre as empresas estrangeiras que se manifestaram, todas foram contrárias ao leilão dos slots do aeroporto (mercado primário).

4.4.25. A tabela a seguir aponta um resumo das principais vantagens e desvantagens do leilão dos slots do aeroporto (mercado primário):

Tabela 2 - Quadro resumo de vantagens e desvantagens do leilão dos slots (mercado primário)

Vantagens e Oportunidades	Desvantagens e Ameaças
<ul style="list-style-type: none">• aloca o slot para quem mais valoriza;• precifica a infraestrutura retirando ineficiências alocativas e produtivas geradas pelo critério administrativo;• levanta recursos;• Pode levar a desconcentração a depender das regras estabelecidas.	<ul style="list-style-type: none">• Dificuldade de operacionalizar (definir critérios, regras, etc);• Pode reduzir o aproveitamento das aeronaves, caso as empresas não consigam os slots para turnaround desejado (aumento de custo para o sistema);• Aumento de custo para as empresas (e de tarifa para o passageiro). Custo será repassado para o consumidor;• Incentivo perverso à expansão da infraestrutura (se o valor for para o aeroporto);• Incumbentes teriam incentivo maior para aquisição (devido ao sunk cost já incorridos) o que levaria a concentração (menos incentivo para entrante);• Aumento da escala mínima necessária, afetando principalmente entrantes;• Assimetria de informação para avaliação adequada do valor do slot (empresa pode pagar mais do que vale);• Slots possuem valores distintos (difícil precificação dos slots de forma isolada);• Vantagem para empresas com pretensão de maiores rotas, prejudicando desenvolvimento de rotas regionais;• Impacto na capacidade de investimento das empresas;• Renda extraída do leilão pode não ser repassada para a sociedade.

4.5. MERCADO SECUNDÁRIO

4.5.1. Atualmente a Resolução nº 338/2014 define em seu artigo 31 que é vedada a comercialização, cessão gratuita ou onerosa de slots:

"Art. 31. O slot não integra o patrimônio da empresa de transporte aéreo ou do operador aéreo e representa o uso temporário da infraestrutura aeroportuária, sendo vedada a sua comercialização ou cessão, gratuita ou onerosa."

4.5.2. Desde 1986 as empresas podem vender, trocar ou alugar slots nos EUA^[5]. Entretanto, existe a preocupação em tornar a venda "legal", visto que o entendimento de muitos que o slot é um bem público, não pertencendo a empresa aérea (Czerny et al., 2008). Dessa forma, uma empresa aérea (privada) não poderia se beneficiar financeiramente de um bem público (slot) (Mackay, 2006 apud Vasigh; Fleming; Tacker, 2018). Se optarmos pela possibilidade de mercado secundário, essa análise sobre a legalidade e suas implicações seria realizada posteriormente.

- 4.5.3. Adicionalmente, vale ressaltar que o mercado secundário de slots nos EUA não teve tanto sucesso quanto esperado devido a dois problemas principais: poder de mercado e incerteza de duração e valor. Assim, as empresas aéreas decidiram por manter os slots ao invés de vender ou alugar, e evitar que novas empresas aéreas pudessem entrar no mercado (Vasigh; Fleming; Tacker, 2018).
- 4.5.4. Evidências do Reino Unido mostram que as negociações tiveram efeitos mistos. Ajudou a empresa aérea dominante em Heathrow (British Airways) a aumentar sua participação em slots, mas também permitiu o surgimento de outras empresas aéreas (por exemplo, a Virgin Atlantic) (Haylen e Butcher, 2017).
- 4.5.5. Passando-se às vantagens e desvantagens do modelo, uma das principais vantagens do mercado secundário é permitir que a empresa que valorize mais um determinado slot possa obter o direito de explorá-lo. Ou seja, semelhante ao que ocorre com o leilão mas com menor efeito, existiria a possibilidade de redistribuição dos slots para a empresa que mais valoriza, sem a interferência da ANAC. Isso tornaria a alocação de slots mais eficiente, atacando uma das causas do problema regulatório apresentado.
- 4.5.6. Ao permitir que as empresas possam comercializar os slots, isso cria um custo de oportunidade para as empresas aéreas detentoras de slots, que passam a analisar se seria mais viável manter e operar o slot ou comercializar o slot e operar em outro aeroporto.
- 4.5.7. A partir da implantação do mercado secundário é esperado que o uso eficiente da capacidade aeroportuária melhorará cada vez mais, seja em um ritmo mais lento do que em um leilão único, uma vez que é esperado que as empresas busquem operar com maiores aeronaves para diluição dos custos incorridos. Espera-se que esse aumento de eficiência seja refletido na mudança de rotas de curta distância para longa distância, uma mudança de aeronaves menores para maiores e, conseqüentemente, um aumento no número médio de passageiros por slot, bem como uma utilização marginalmente melhorada do número de slots disponíveis com menos slots restantes no banco de slots (Wit e Burghouwt, 2008).
- 4.5.8. Enquanto o mercado secundário visa facilitar o acesso a slots, a concentração do mercado pode aumentar se as empresas aéreas incumbentes adquirirem a maior parte dos slots, o que pode dar origem a preocupações com a concorrência (Haylen e Butcher, 2017). Dessa forma, serão necessárias salvaguardas para garantir que o mercado secundário não permita que as empresas aéreas dominantes fortaleçam indevidamente sua posição (Czerny et al., 2008).
- 4.5.9. Alguns governos têm buscado trabalhar em uma abordagem híbrida, ou seja, permitem o mercado secundário de slots, mas impondo condições aos mecanismos de negociação para promover a concorrência e a eficiência. Tais condições dizem respeito essencialmente à forma como uma empresa aérea pode vender ou arrendar seus slots. Entre os mecanismos estudados estão à venda por meio de leilão e a negociação por meio de uma câmara de compensação (OECD, 2014). Dessa forma, dificultaria que a empresa que possui o slot e, tem o interesse em vendê-lo, possa escolher para quem quer vender, e assim favorecer empresas aéreas parceiras ou menores e que não tenham potencial para concorrência.
- 4.5.10. Permitir a troca remunerada entre as empresas permitiria maior ajuste das malhas, trazendo maior flexibilidade para as empresas.
- 4.5.11. No Brasil, houve diversos processos de aquisição de empresas em que, aparentemente, os slots do aeroporto de Congonhas agregavam bastante às empresas (ex.: compra da Varig pela Gol em 2007, compra da Pantanal pela Tam em 2009, da Webjet pela Gol em 2011, até a compra recente da TwoFlex pela empresa Azul e da MAP pela empresa Passaredo). Dessa forma, a possibilidade de comercialização pode fazer com que essas empresas em dificuldades financeiras tenham um mecanismo de saída, podendo vender seus slots (ou parte deles) e tentar continuar operando em outras localidades.
- 4.5.12. Isso simplificaria para as empresas o processo de compra de slot, reduzindo os custos transacionais associados à compra de uma empresa apenas para obtenção de slots. Eventualmente também pode vir a reduzir os custos da ANAC no processo, uma vez que pode ser mais simples a troca de quem vai operar o slot, do que a aquisição de uma empresa e todos os processos internos relativos à segurança operacional que teriam que ser revistos.
- 4.5.13. Uma vez que a empresa passe a poder comercializar o slot, está se reconhecendo, mesmo que indiretamente, que aquele é um direito de uso temporário (vale a cada temporada) e precário transacionável da empresa aérea. Dessa forma, se no futuro a ANAC entender que esse instrumento não é mais adequado, isso poderia ser mais difícil de ser retirado.
- 4.5.14. Por fim, um ponto a ser observado na composição da alternativa a ser adotada é que, ao optar pelo mercado secundário, outras medidas podem perder sua efetividade, uma vez que a empresa pode decidir por vender o slot se entender que não conseguirá, por exemplo, cumprir os critérios mínimos de uso eficiente do slot. E que nos aeroportos que introduzem mercados secundários, é bem possível que o preço médio da tarifa do passageiro aumente (Starkie, 1998).
- 4.5.15. É importante destacar que o mercado secundário busca trazer uma alocação mais eficiente aos slots e não deve ser visto com o objetivo único de gerar renda às empresas. Portanto, eventuais regras podem prever limitações de comercialização a quem receba slots do banco. Isto é, quem receber slots do banco não poderá ter plenas liberdades de comercialização (dos slots do banco e dos já possuídos). Paralelamente, empresas que tiverem comercializado slots devem perder prioridade no recebimento de slots do banco. A aplicação dessas premissas deverá ser discutida em maiores detalhes futuramente caso esse instrumento venha a ser adotado.
- 4.5.16. Não houve consenso entre empresas aéreas brasileiras em relação à possibilidade de mercado secundário. Da mesma forma ocorreu em relação as empresas aéreas estrangeiras que se manifestaram na Tomada de Subsídios.
- 4.5.17. A tabela a seguir aponta um resumo das principais vantagens e desvantagens do mercado secundário:

Tabela 3 - Quadro resumo de vantagens e desvantagens do mercado secundário dos slots

Vantagens e Oportunidades	Desvantagens e Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de redistribuição para uma empresa que valorize mais o slot, tornando o processo mais eficiente; • Cria custo de oportunidade para as empresas manterem slots; • inibe a operação com aeronaves pequenas, considerando que o valor para essas empresas será menor do que a avaliação de empresas interessadas em voar com aeronaves maiores; • Cria mecanismo que pode facilitar a entrada no mercado de novas empresas; • Permitir ajuste das malhas (flexibilidade); • Cria mecanismo de saída; • Reduz custo gerado pelas compras de slot disfarçada de venda da empresa (simplifica para o mercado). 	<ul style="list-style-type: none"> • Possível aumento do custo e conseqüentemente tarifa para o passageiro; • Redução da distribuição de slots no aeroporto por devolução; • Possível aumento da concentração; • Passa a reconhecer o slot como direito de uso comercializável, mesmo que indiretamente; • Dificuldade em voltar e não permitir o mercado secundário; • Pode prejudicar outras medidas que pretendam retirar slots utilizados de forma ineficiente para compor o banco.

4.6. FLEXIBILIZAÇÃO NO DIREITO DE HISTÓRICO DE SLOTS (ALTERAÇÃO DE GRANDFATHER RIGHTS)

- 4.6.1. O processo de alocação de slots baseia-se no princípio do "Grandfather rights" no qual as empresas mantêm o direito a utilização daqueles slots se cumprirem os parâmetros mínimos de operação definidos (ex.: regularidade). O mecanismo foi desenvolvido em uma época em que havia pouca ou nenhuma restrição de capacidade nos aeroportos, mas sobreviveu, com relativamente pequenas modificações, até os dias atuais (Czerny et al., 2008). O mecanismo de "Grandfather rights" permite que uma empresa aérea acumule um número significativo de slots ao longo do tempo (Vasigh; Fleming; Tacker, 2018).
- 4.6.2. Muitos acreditam que os atuais procedimentos de alocação de slots, baseado nas regras do WASG, têm um desempenho ruim e não alocam slots com o objetivo de gerar o maior benefício para os consumidores e para a economia em geral. A alocação de slots principalmente com base na precedência histórica pode ser

vista como inconsistente em obter o maior benefício possível da capacidade disponível do aeroporto, pois um slot é alocado ao usuário atual, embora seja possível que um usuário diferente possa gerar benefícios sociais muito maiores a partir dele (DotEcon, 2002 apud Czerny et al., 2008).

4.6.3. A rotatividade de slots é baixa em muitos aeroportos saturados e o resultado é que os slots do banco geralmente estão disponíveis apenas para horários menos atraentes comercialmente, o que, por sua vez, tem um impacto negativo na competitividade geral do mercado. Além disso, geralmente as empresas aéreas rapidamente ficam fora da definição de “entrante”, o que torna muito difícil para os concorrentes em potencial contestar a posição dominante da empresa aérea incumbente nos aeroportos mais saturados e obstrui o crescimento de uma concorrência eficiente (Haylen e Butcher, 2017; Competition & Markets Authority, 2018).

4.6.4. Dessa forma, a alteração no mecanismo de histórico de slots significa que a empresa não teria garantida a prioridade para a alocação inicial daquele slot, conforme atualmente prevista na norma, mesmo que a empresa tivesse atingido todas as condições para obtenção do histórico. Isso significa que a empresa “perderia” parte ou totalidade dos slots com direito de histórico que retornariam ao banco de slots para serem redistribuídos.

4.6.5. Posteriormente os slots do banco seriam alocados por meio dos critérios administrativos estabelecidos, ou algum outro mecanismo (ex.: leilão). As vantagens e desvantagens apresentadas a seguir referem-se apenas ao procedimento de retirada do direito histórico e retorno para o banco.

4.6.6. A principal vantagem desse instrumento é que isso geraria maior rotatividade dos slots, e pode provocar a desconcentração do mercado no aeroporto (a depender da forma de distribuição), que é uma das causas apontadas no problema regulatório. Mais do que a simples desconcentração, uma maior rotatividade dos slots poderia gerar mais acesso e maior potencial de contestabilidade no mercado.

4.6.7. Por outro lado, as empresas aéreas alegam que a retirada do histórico prejudica o planejamento, considerando que o setor aéreo depende de planejamento de longo prazo, para compra de aeronaves, por exemplo. Dessa forma, a retirada do histórico traria uma insegurança para o processo que poderia levar a uma redução dos investimentos pelas empresas aéreas.

4.6.8. Adicionalmente, essa incerteza de quais os slots seriam mantidos pelas empresas poderiam causar dificuldade na construção da malha de voos no aeroporto e no país como um todo. Na programação de uma malha aérea é necessário o fechamento de todo o trilho referente à utilização da aeronave e maximização nas operações aéreas, significando que a perda de slots provoca naturalmente um impacto significativo na composição e programação de outros voos em outros aeroportos, podendo prejudicar a oferta de serviços também em outras localidades. E como consequência isso pode levar a uma elevação das tarifas para os passageiros, que é uma das consequências relatadas no problema que se quer evitar.

4.6.9. A depender do critério para seleção dos slots que seriam retornados ao banco de slots, pode ser criada oportunidade para que outras empresas aéreas possam obter horários nobres. Importante ressaltar que um dos argumentos apresentados pelas empresas aéreas contrárias a medida é a falta de previsibilidade de quantos e quais slots a empresa operaria na temporada seguinte.

4.6.10. Entretanto, para diminuir esse efeito, essa medida pode ser adotada com base em um cronograma publicado com antecedência suficiente que permitisse um melhor planejamento das empresas, incluindo para empresas entrantes que pretendem começar a operar no Brasil ou naquele aeroporto específico. Isso permitiria maior contestação do mercado (aeroporto).

4.6.11. Em 2008 foi elaborada uma proposta para que, em alguns aeroportos americanos, fosse implementado um regime de validade de 5 a 10 anos para os slots. Dessa forma, a empresa aérea teria a previsibilidade de por quanto tempo ela poderia contar com aquele slot. Combinado com a proposta de validade dos slots, haveria também um leilão de parte dos slots. A proposta foi cancelada em maio de 2009 (Steer Davies Gleave, 2011).

4.6.12. Em relação a validade dos slots, foi alertado pela Secretaria de Aviação Civil durante a Tomada de Subsídios (SEI nº 4067832), que não seria recomendável que parte significativa dos slots tenha a mesma data de validade pelo impacto simultâneo nos horários, dias e rotas atendidas no aeroporto.

4.6.13. Foi alegado pelas empresas aéreas durante o processo de Tomada de Subsídios que, se as regras para “retirada” do direito histórico atingissem a todas as empresas atuantes no aeroporto, isso poderia prejudicar mais as pequenas empresas que possuem menor malha aérea para realizar os ajustes necessários.

4.6.14. Outra preocupação apresentada pelas empresas aéreas é que, se esse instrumento for utilizado em aeroportos internacionais, fazendo com que empresas estrangeiras “perdessem” seu histórico, poderia levar a uma retaliação por parte de outros países a empresas brasileiras. Esse também foi um ponto identificado quando da avaliação realizada pela consultoria Steer Davies Gleave (2011) em seu estudo para a União Europeia.

4.6.15. A utilização desse instrumento também poderia vir a impactar o aeroporto. Caso parte significativa dos slots das empresas atuantes passasse a compor o banco de slots e este fosse distribuído para empresas entrantes, poderia haver uma diminuição das receitas do aeroporto, considerando que geralmente novas empresas entram no aeroporto operando com aproveitamento (*load factor*) menor do que as atuantes. Ainda foi alegado pela IATA que geraria maior custo para o aeroporto, considerando que as novas empresas solicitam novos serviços para o aeroporto.

4.6.16. Outro ponto destacado por um operador aeroportuário é que poderia haver uma degradação do serviço (regularidade e pontualidade) por parte das empresas aéreas ao saber que irá perder um ou mais slots.

4.6.17. Considerando os possíveis impactos negativos identificados, e a pouca (ou inexistente) experiência internacional desse mecanismo para criação de um banco de slots, é necessário que se definam regras de contorno bem desenhadas, para que não diminua a eficiência do sistema atual e consiga aumentar o bem estar da sociedade.

4.6.18. Destaca-se que, nas respostas da Tomada de Subsídios, apenas 1 entre as 4 maiores empresas aéreas brasileiras é favorável a alteração das regras de manutenção do direito histórico. Entre as empresas estrangeiras que se manifestaram, todas foram contrárias à alteração.

4.6.19. A tabela a seguir aponta um resumo das principais vantagens e desvantagens da flexibilização no direito de histórico de slots no aeroporto:

Tabela 4 - Quadro resumo de vantagens e desvantagens da flexibilização no direito de histórico de slots

Vantagens e Oportunidades	Desvantagens e Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Gerar rotatividade sobre parte dos slots; • Provoca a desconcentração de slots no aeroporto; • Cria oportunidade para empresa entrante; • Possibilidade de obtenção de horários nobres por outras empresas; • Aumenta a possibilidade de contestação do mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insegurança/Redução investimento (desincentivo); • Incerteza/Dificuldade na construção da malha; • Elevação das tarifas e desestruturação da malha com redução da capacidade de planejamento; • Empresas com pouca participação também seriam prejudicadas já que possuem menor malha aérea; • Risco em fazer isso em aeroportos internacionais (mercado integrado globalmente, retaliação às empresas brasileiras); • Perda de receita (<i>load factor</i> menor entrantes) e aumento de custo para os aeroportos (novos serviços solicitados pelas entrantes); • Possível prejuízo à performance em alguns slots (regularidade e pontualidade); • Pode criar barreira a entrada na medida que as empresas não tenham a certeza por quanto tempo terão o slot (ou sabem que terão apenas por um tempo limitado), aumentando o custo da empresa para operar aquele slot;

- Em caso de validade do slot: grande impacto na malha (rotas e destinos) se todos (ou um grande número) os slots tiverem a mesma data de validade;
- Necessidade de criar regras de contorno que não diminuam a eficiência do sistema atual e consigam aumentar o bem estar da sociedade;
- Alta oposição das empresas e associações.

4.7. ALTERAÇÃO TARIÍAS AEROPORTUÁRIAS

4.7.1. Durante a Tomada de Subsídios recebemos algumas contribuições que tratavam de propostas de alteração das tarifas aeroportuárias. Dessa forma, considerando que o tema é de competência da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA, recomendamos que o processo 00058.043400/2019-62 (Tomada de Subsídios) seja enviado a SRA para conhecimento e avaliação das providências cabíveis.

4.8. ALTERAÇÃO DE CRITÉRIOS ADMINISTRATIVOS

4.8.1. Chamamos aqui de critérios administrativos todas aquelas mudanças que estão mais relacionadas aos procedimentos operacionais já vigentes no normativo atual e que podem impactar no problema regulatório apresentado.

4.8.2. Algumas das medidas foram obtidas durante a Tomada de Subsídios e serão exploradas a seguir.

4.8.3. **Alteração de critério para entrante e do percentual de slots do banco dedicado a entrantes**

4.8.3.1. Atualmente a Resolução nº 338/2014 já prevê em seu artigo 8º que esses parâmetros podem ser alterados na declaração de aeroporto coordenado. Na Tomada de Subsídios recebemos algumas contribuições sobre valores a serem adotados para os dois parâmetros.

4.8.3.2. Em relação a quantidade de slots para que uma empresa seja considerada entrante, a IATA solicitou que a ANAC alterasse a quantidade de 5 para 6 slots, realinhando com a última alteração do WASG.

4.8.3.3. Entende-se que a quantidade máxima de slots para que a empresa seja considerada entrante representa uma quantidade mínima necessária para que essa empresa consiga entrar em um dado mercado (rota) e conseguir competir efetivamente. É compreensível que em aeroportos com volume significativo de voos internacionais, a quantidade de 6 slots pode vir a atender esse objetivo.

4.8.3.4. Entretanto, considerando que alguns aeroportos podem ter características diferentes desse padrão da maioria dos aeroportos coordenados e alinhados com as regras do WASG (ex.: com operação exclusivamente domésticas), essa quantidade pode não ser adequada.

4.8.3.5. Na Tomada de Subsídios recebemos proposta para que a quantidade de slots para que uma empresa fosse considerada entrante fosse definida por meio de um valor percentual do total de slots no aeroporto. Vale observar que os aeroportos com operação de voos internacionais geralmente possuem capacidade horário de voos maior que os aeroportos majoritariamente ou exclusivamente domésticos, dessa forma a utilização de percentual levaria a um valor maior para aeroportos com grande volume de voos internacionais do que no caso dos domésticos, contrariando o entendimento apresentado anteriormente em que aeroportos exclusivamente domésticos podem vir a ter necessidade de valores maiores de slots para competir em um dado mercado.

4.8.3.6. Dessa forma entende-se que a quantidade de slots para que uma empresa seja considerada entrante continue a ser definida em valor absoluto, permitindo uma alteração do valor na declaração de aeroporto coordenado. A única alteração seria aumentar o valor de 5 para 6 slots, podendo ser diferenciado para qualquer aeroporto, principalmente os que venham a ser classificados como nível 4.

4.8.3.7. Em relação ao percentual do banco de slots dedicado a entrantes recebemos algumas contribuições para que esse percentual fosse alterado para 100%. Entretanto, entendemos que a calibração desse valor deve variar a depender do perfil do aeroporto, conforme disposto na regulamentação vigente que permite a alteração do valor na declaração de aeroporto coordenado.

4.8.4. **Limitação de percentual de participação no aeroporto**

4.8.4.1. A intenção desse dispositivo é que em caso de aeroporto saturados (“nível 4”), que podem vir a ter regras diferenciadas conforme apresentado na seção 4.3, seja estabelecido um valor percentual, por exemplo entre 25 a 40%, de participação do mercado, a partir do qual a empresa aérea não poderia mais receber novos slots do banco, nem mesmo por meio de mercado secundário (caso essa alternativa venha a ser regulamentada). O valor limite seria estabelecido nos parâmetros da declaração de aeroporto coordenado.

4.8.4.2. A única exceção para que a empresa aérea pudesse receber novos slots é que não existam outras empresas interessadas em operar um slot disponível.

4.8.5. **Exclusão da divisão igualitária de slots**

4.8.5.1. A Resolução nº 338/2014 traz o seguinte dispositivo em seu artigo 22, parágrafo 3º:

“§ 3º Durante a alocação de novas solicitações de slots (banco de slots), caso o número de solicitações de séries de slots exceda a quantidade total de slots disponíveis no banco de slots, a alocação de slots será igualitária entre todas as empresas de transporte aéreo solicitantes. (Redação dada pela Resolução nº 487, de 22.08.2018)”

4.8.5.2. Esse dispositivo sofreu críticas da IATA por não estar alinhada as práticas recomendadas no WASG. A associação alega que esse critério de distribuição igualitária (pro rata) atua contra a competição no aeroporto, e defende que existem outros critérios já previstos no WASG que poderiam ser mais adequados para incentivar a competição.

4.8.5.3. A IATA faz referência aos critérios adicionais apresentados no WASG (seção 8.4 “Additional Criteria for initial slot allocation” da 10ª. Edição). Na seção são apresentados diversos critérios que podem auxiliar o coordenador na escolha de qual empresa aérea receberá o slot quando o número de solicitações exceder a quantidade de slots disponível.

4.8.5.4. Destaca-se que vários dos coordenadores nos demais aeroportos coordenados são instituições privadas, que possuem apenas o WASG como guia, sem outra regulamentação específica sobre o tema, e podem tomar suas decisões de qual critério adotar discricionariamente.

4.8.5.5. Entretanto, no Brasil, atualmente a decisão do coordenador deve seguir a ordem de critérios definida na Resolução nº 338/2014, disposta nos artigos 21, 22 e 23, não podendo discricionariamente escolher por um critério ou outro que achar mais conveniente.

4.8.5.6. Ocorre que na prática a alocação ocorre de tal maneira que o coordenador tem que decidir qual empresa irá operar um determinado slot, sem que necessariamente nenhuma das empresas tenha solicitado exatamente aquele horário disponível. Ao enviar a solicitação inicial de slots, as empresas ainda não têm conhecimento de quais horários estarão disponíveis após a alocação dos slots das empresas que possuem histórico. Dessa forma cabe ao coordenador analisar as solicitações segundo os critérios previstos em norma, e verificar se a empresa teria interesse em ajustar o horário para o slot disponível.

4.8.5.7. Considerando a situação prática, acreditamos que em aeroportos de nível 3 que ainda não apresentam saturação elevada ou que ainda possui condições de acomodação de empresas aéreas entrantes, o critério pró-rata pode ser útil para auxiliar o trabalho do coordenador, podendo ser mantida a distribuição igualitária. Todavia, tal definição será melhor estudada na elaboração da proposta de ato normativo.

4.8.5.8. Entretanto, para os aeroportos saturados e concentrados, que podem vir a ter regras diferenciadas conforme apresentado no item 4.3, a exclusão da distribuição igualitária pode ser interessante, desde que o coordenador possua outros critérios de priorização que possam auxiliar na decisão de alocação. Tais critérios serão detalhados na seção seguinte.

4.8.6. **Alteração critérios adicionais de priorização**

4.8.6.1. O artigo 23 da Resolução nº 338/2014 apresenta os critérios adicionais que podem ser utilizados pelo coordenador no processo de alocação:

"Art. 23. Aplicam-se subsidiariamente ao disposto nos arts. 21 e 22 desta Resolução os seguintes critérios em casos de empate ou conflito na alocação de slots, na seguinte ordem de prioridade:

I - serviço aéreo regular de passageiros:

- a) maior série de slots (período de operação);
- b) maior aeronave (número de assentos);
- c) maior índice de eficiência operacional total (EOsT) na temporada equivalente anterior.

II - serviço aéreo regular de carga:

- a) maior série de slots (período de operação);
- b) maior aeronave (carga transportada);
- c) maior índice de eficiência operacional total (EOsT) na temporada equivalente anterior.

III - demais operações."

4.8.6.2. Durante a Tomada de Subsídios dois aspectos foram destacados para que pudessem ser adicionados aos critérios para fins de alocação: tamanho de aeronave (quantidade de assentos) e concorrência.

4.8.6.3. Em relação ao tamanho da aeronave, foi solicitado que a ANAC estabelecesse um tamanho mínimo de aeronave em termos de quantidade de assentos nos aeroportos saturados, para que não se repetisse o que ocorreu no aeroporto de Congonhas que teve uma diminuição da oferta de assentos se compararmos a situação atual com a entrada das empresas MAP e Passaredo operando aeronaves ATR, e compararmos com a situação anterior das aeronaves operadas pela Oceanair.

4.8.6.4. Em relação ao tamanho da aeronave, a proposta é ter 2 abordagens. A primeira é estabelecer um tamanho mínimo de aeronave (em quantidade de assentos) apenas para os aeroportos classificados como "nível 4". A quantidade mínima de assentos seria estabelecida na declaração de aeroporto coordenado, necessitando de uma definição quanto à vigência do dispositivo para que as empresas pudessem se planejar adequadamente.

4.8.6.5. De forma complementar, o tamanho da aeronave ainda seria adotado como critério de desempate nos critérios adicionais. Entretanto, a intenção é que, para efeito de priorização na alocação, aeronaves com quantidades semelhantes de assentos (que possuam até 20% de diferença entre si, por exemplo) sejam consideradas de forma igual, para que não seja privilegiada uma empresa que adota uma aeronave de um fabricante, que possui maior configuração de assentos possível, que a empresa concorrente que possui aeronave de outro fabricante. Evitando também uma competição na configuração interna entre 2 empresas com mesma aeronave, que não seria o objetivo do dispositivo, além de ser de difícil fiscalização pela ANAC.

4.8.6.6. Outro critério a ser adicionado à lista de critérios de priorização é o de concorrência, conforme apontado pela IATA na Tomada de Subsídios. Entendemos que esse critério pode ser interessante. A proposta é incluir o critério na Resolução, e a metodologia de como será aplicado será detalhada em Portaria.

4.8.6.7. A intenção é definir um critério de concorrência que priorize os pedidos de slots para a empresa que represente o rival efetivo, observando-se não apenas a participação de mercado no aeroporto, mas também no mercado brasileiro.

4.8.6.8. Dessa forma, a proposta é que para os aeroportos saturados e concentrados ("nível 4"), assim como para os aeroportos coordenados (nível 3), seja apresentada uma lista de critérios adicionais de priorização (sem ordem ou hierarquia). A seguir um exemplo de lista não exaustiva de critérios que poderiam ser utilizados pelo coordenador na priorização da alocação para o serviço aéreo de passageiros:

1. maior série de slots (período de operação);
2. maior categoria de aeronave, conforme Portaria específica;
3. que gerem maior concorrência; e
4. maior índice de eficiência operacional total (EOsT) na temporada equivalente anterior.

4.8.6.9. Essa proposta de priorização dos critérios adicionais (sem ordem ou hierarquia) só é aplicável se a cláusula de distribuição igualitária for excluída conforme proposta apresentada na seção anterior.

5. OUTROS COMENTÁRIOS DA TOMADA DE SUBSÍDIOS

5.1. Há diversas discussões pertinentes sobre a o mercado de aviação civil no Brasil. Algumas delas foram mencionadas pelos respondentes na tomada de subsídios, por exemplo:

- Concentração de mercado em nível doméstico;
- Concentração de mercado em Congonhas (apesar desse tema dominar as discussões, a revisão da norma não se limita aos impactos em Congonhas e deve prever outros aeroportos que já são ou venham a ser coordenados);
- Surgimento de novas empresas no mercado brasileiro, principalmente com modelo *low cost*; e
- Aumento de capacidade de infraestrutura (como indicado na contribuição da Latam, o WASG não consegue entregar aumento de capacidade, apenas tenta gerar o melhor uso dela. O mesmo pensamento vale para a revisão da norma de slots).

5.2. Observa-se que algumas das ponderações apresentadas extrapolam o limite de atuação na revisão da Resolução nº 338/2014. No entanto, essas discussões devem ser enfrentadas em seu devido momento e a revisão da norma de slots não tem o escopo de resolvê-las, mas, sim, tratar das regras de acesso a infraestruturas aeroportuárias escassas. Essas discussões, embora interligadas, não tem como serem resolvidas unicamente pela norma de slots. Inclusive, a potencialidade da norma para solucionar os problemas é limitada.

5.3. A revisão da norma tem como diretriz promover a contestabilidade do mercado e a competição nos aeroportos coordenados. Geralmente, utilizam-se medidas de concentração de mercado como medida de concorrência, mas é possível que haja competição em mercados concentrados. No entanto, entendemos que, em geral, o aumento da concentração tende a piorar a contestabilidade e a competição em um mercado específico.

5.4. No caso do setor aéreo, a contestabilidade é afetada porque há uma espécie de ciclo vicioso, onde quanto maior for a participação de uma empresa em um mercado, menos custoso é para ela atacar eventuais concorrentes. Embora a redução de custos seja argumento a favor da eficiência da operação, deve-se ter em mente que a sociedade só se beneficia disso caso haja concorrência. Nesse sentido, é importante que haja uma quantidade de ofertantes com capacidade para competir efetivamente, devendo a regulação atuar nesse sentido.

5.5. Note-se que não se trata de combater exclusivamente o índice de concentração de um aeroporto. Em um mercado sem barreiras à entrada, a redução da concentração de mercado seria decorrência da atratividade e da quantidade de empresas existentes no mercado. Porém, a própria necessidade de se fazer a alocação de slots já indica a existência de barreiras. Assim, a regulação deve buscar identificar, por meio dos indicadores disponíveis, casos onde seja necessário promover uma maior contestabilidade do mercado e, assim, adotar as ferramentas disponíveis para fazê-lo a fim de promover a concorrência, principalmente em casos como o de aeroportos nível 4.

5.6. Apesar do escopo da norma ser mais abrangente do que o acesso ao aeroporto de Congonhas, algumas considerações sobre aquele sítio tornam-se necessárias. Primeiramente, deve-se esclarecer que a revisão da norma não tem objetivo específico de incluir empresas *low cost* naquele aeroporto. Vislumbra-se que, com a revisão, haja redução das barreiras à entrada e um estímulo a um uso mais eficiente da infraestrutura. Isso pode (ou não) levar à entrada de outras empresas no mercado, mas não há qualquer tipo de direcionamento ao modelo *low cost*.

5.7. Com relação à competição, é cediço que, dada sua característica de rede, ela ocorre no mercado doméstico como um todo, não se restringindo ao aeroporto de Congonhas. O Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (“Guia H”), do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE diz que “a delimitação do Mercado Relevante (“MR”) é o processo de identificação do conjunto de agentes econômicos (consumidores e produtores) que efetivamente reagem e limitam as decisões referentes a estratégias de preços, quantidades, qualidade (entre outras) da empresa resultante da operação”.

5.8. O aeroporto de Congonhas permite a oferta de um produto diferenciado justamente por sua localização geográfica. Embarcar e desembarcar naquele aeroporto permite um deslocamento mais rápido do centro da cidade e a outros pontos dentro da cidade de São Paulo. Citando novamente o Guia H, destaca-se que “a dimensão do produto do MR compreende bens e serviços considerados, pelo consumidor, substituíveis entre si devido a suas características, preços e utilização. Para auferir essa substitutibilidade, examina-se a possibilidade de os consumidores desviarem sua demanda para outros produtos”.

5.9. Nesse sentido, o aeroporto de Congonhas não sofre a contestabilidade de outros aeroportos da Grande São Paulo, como Guarulhos e Viracopos. Tanto o é que as empresas não abrem mão de operar lá para operar apenas em Viracopos ou Guarulhos. Conforme o Guia H, “a dimensão geográfica refere-se à área em que as empresas ofertam seus produtos ou que os consumidores buscam mercadorias (bens ou serviços) dentro da qual um monopolista conseguirá, lucrativamente, impor elevações de preços significativas”.

5.10. Portanto, embora considere-se que haja competição no mercado doméstico como um todo, é possível imaginar que haja um mercado relevante específico que são voos com origem e destino no centro de São Paulo, atendo às dimensões de produto e geográfica para tal. Ainda sobre concorrência, é importante que, na avaliação de potencial concorrência em aeroportos saturados, sejam levados em consideração critérios como alianças, voos compartilhados e outros acordos entre empresas.

5.11. **Das tarifas aéreas no aeroporto de Congonhas**

5.11.1. A Nota Técnica nº 3/2020/GEAC/SAS (SEI nº 4569007) apresentou alguns números e análises com base nos dados tarifários coletados pela Agência conforme Resolução nº 140, de 9 de março de 2010. O objetivo da nota era demonstrar diferenças de preços em rotas com 1, 2 e 3 ou mais empresas operando, além de variações ocorridas nas principais rotas daquele aeroporto após a saída da Oceanair. Adicionalmente, foram destacadas as diferenças de preço entre as rotas em que a Oceanair operava e o mercado em geral, destacando-se o impacto no aeroporto de Congonhas. Ainda que tenha decorrido pouco tempo entre a parada das operações da Oceanair e os impactos da pandemia de Covid-19, gerando uma série temporal curta, o comportamento dos preços pode trazer indícios de seu impacto.

5.11.2. Um dos pontos observados é que as rotas com apenas 1 empresa operando tendem a ter preços maiores do que rotas com 2 empresas, que, por sua vez, tendem a ter preços maiores do que rotas com 3 ou mais empresas. Embora a diferença entre os dois últimos grupos não seja tão grande como a existente entre os dois primeiros, foi verificada uma tendência de diferença de preços.

5.11.3. Foi afirmado na tomada de subsídios, em síntese, que as duas maiores empresas no aeroporto de Congonhas já concorrem entre si e que, por isso, haveria mais ganhos de eficiência em alocar slots a esses incumbentes do que propiciar a entrada de novas empresas (vide contribuições Gol e Latam). No entanto, ainda que se considere esse cenário e que um terceiro competidor não faça tanta diferença (embora faça alguma) em uma ligação, deve-se ter em tela que ele poderia ser mais eficiente e contestar as ligações onde já há duas empresas. A Teoria dos Mercados Contestáveis (Baumol, 1982) diz que o número de empresas será aquele que for o mais eficiente para atender à sua demanda. Portanto, o fato de as empresas incumbentes concorrerem não implica em um resultado de equilíbrio. Logo, é essencial que haja contestabilidade, gerando oportunidades de acesso ao mercado.

5.11.4. Mesmo que não consiga competir nos mercados onde já há 2 empresas (ou não traga tantos ganhos), sua presença no aeroporto permite contestar outras rotas onde há apenas 1 empresa e pode, conforme sua opção de rotas, modificar a dinâmica da malha doméstica. Nesse sentido, considerando a atratividade do mercado relevante (centro de São Paulo), a tendência é que esse mercado seja mais atendido.

5.11.5. Não foi possível, com os dados disponíveis, verificar tendências na análise dos dados rota a rota. Por outro lado, quando comparados o comportamento geral das rotas em que a Oceanair atuava e o das rotas em que não havia a presença da empresa após a paralisação da empresa, verifica-se que, no aeroporto de Congonhas, houve uma diferença de preços significativamente maior do que no resto do país. Esses dados são indícios de que, mesmo que o impacto da saída da empresa tenha sido sentido na malha como um todo, o aeroporto de Congonhas (bem como outros possíveis) pode ser caracterizado com um mercado relevante individualmente.

5.12. **Rotas não atendidas para critério adicional para ser considerada entrante**

5.12.1. Outro ponto trazido durante a Tomada de Subsídios foi a possibilidade de uma empresa ser considerada entrante se a sua solicitação de slot for para atender a localidades até então não atendidas, como já aceito da União Europeia.

5.12.2. O Regulamento 95/93 da União Europeia estabelece as normas comuns aplicáveis a alocação de slots em aeroportos da Comunidade. A norma estabelece que, mesmo que uma empresa aérea possua mais de 4 slots por dia no aeroporto, a empresa aérea poderá ainda ser considerada como entrante se solicitar slot para uma rota direta entre 2 aeroportos da Comunidade que tenham poucas empresas atuando (inciso ii do item b do Artigo 2 do Regulamento):

Artigo 2º

Definições Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

(...)

b) « Novo operador »:

i) uma transportadora aérea que solicite faixas horárias num aeroporto num determinado dia e que detenha, ou à qual tenham sido atribuídas menos de quatro faixas horárias nesse mesmo aeroporto e nesse mesmo dia

ou

ii) uma transportadora aérea que solicite faixas horárias para um serviço sem escala entre dois aeroportos comunitários em que duas outras transportadoras, no máximo, façam um serviço directo entre esses aeroportos ou sistemas de aeroportos nesse mesmo dia, que detenha ou à qual tenham sido atribuídas menos de quatro faixas horárias nesse aeroporto, nesse dia e para esse serviço.

Uma transportadora aérea que detenha mais de 3 % de todas as faixas horárias disponíveis no dia em questão num determinado aeroporto, ou mais de 2 % de todas as faixas horárias disponíveis no dia em questão num sistema de aeroportos de que esse aeroporto faça parte, não será considerada como novo operador nesse aeroporto;

5.12.3. Entretanto, tem-se pouca informação de empresas aéreas que solicitaram o enquadramento na condição para conseguir um slot no aeroporto. Uma das razões possíveis é que na maioria dos aeroportos europeus a empresa aérea consegue ter acesso ao aeroporto sem precisar se vincular a uma rota específica por 2 temporadas (tempo mínimo em que a empresa não pode alterar a rota).

5.12.4. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, no parágrafo 1º do artigo 48, previu que é “assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela ANAC”. Como se vê, a lei assegurou que qualquer empresa possa operar as rotas que escolher, não cabendo ao Estado determinar onde e como tal operação deve ocorrer. Isto não é decorrente apenas do texto legal, mas, sim, um resultado da evolução do setor, saindo de um modelo ineficiente de determinação ou aprovação de rotas por parte do Estado.

5.12.5. Aplicar vinculação de slots a rota não apenas vai de encontro a esse princípio (liberdade de rotas), como cria uma rigidez à operação das empresas que pode trazer ineficiências e prejuízos ao setor, sem ter necessariamente uma contrapartida em ganhos de bem-estar. Parece ser uma solução simples, que resolveria possíveis questões concorrenciais, mas que tem o potencial de trazer ônus que eliminariam os supostos ganhos dessas questões e ainda poderiam gerar mais perdas pelas ineficiências geradas.

5.12.6. Assim, embora o aumento de destinos atendidos por um dado aeroporto seja um resultado relevante, entendemos que devemos propiciar maior concorrência no aeroporto, e que as empresas escolham livremente os mercados a serem atendidos. A utilização dessa regra como condição para entrante poderia provocar um incentivo maior ao aumento de destinos do que a concorrência em si. Ao invés de estimular a concorrência em rotas existentes, haveria um incentivo à criação de novas rotas.

5.12.7. Além disso, a adoção desse critério aumentaria o conjunto de informações a serem monitoradas pelo coordenador, impactando em maior custo para a Agência.

5.13. Análise de capacidade do aeroporto de Congonhas

5.13.1. Um dos pontos destacados por vários dos respondentes à Tomada de Subsídios é que a norma de alocação de slots não resolve o problema primário que é a falta de capacidade nos aeroportos coordenados. Esse ponto foi identificado como causa do problema regulatório, conforme já apontado anteriormente.

5.13.2. Embora a ANAC não tenha competência para ampliar a capacidade do aeroporto, e que tal esforço deveria ser de interesse e coordenado pelo operador aeroportuário, entendemos que especificamente sobre o aeroporto de Congonhas, considerado o mais saturado entre os aeroportos brasileiros, seja relevante explorar mais detalhadamente o tema.

5.13.3. A declaração de capacidade do aeroporto de Congonhas, declarada pelo operador aeroportuário (INFRAERO), referente à Temporada W20^[6] apresenta a seguinte informação sobre a capacidade de pista:

- Capacidade de Pista 17R/35L (Principal)

Figura 6: Capacidade da Pista Principal de Congonhas

Hora ¹	06:00	07:00	08:00	09:00	10:00	11:00	12:00	13:00	14:00	15:00	16:00	17:00	18:00	19:00	20:00	21:00	22:00
Slots	32	33	33	32	33	33	33	32	32	32	32	33	33	33	33	32	16

- Capacidade de Pista 17L/35R (Auxiliar)

Figura 7: Capacidade da Pista Auxiliar de Congonhas

CAPACIDADE DE PISTA PARA A AVIAÇÃO GERAL		
Hora	Quant./hora	
	Pista Auxiliar	Pista Principal
06:00 - 23:00	6	2

5.13.4. Destaca-se que distribuição dos slots entre a aviação geral e aviação comercial, que destina 2 slots da pista principal para a aviação geral foi definida em reunião realizada em 23/09/2014 com representantes da SAC, DECEA, INFRAERO e ANAC, com base em estudos apresentados pelo DECEA.

5.13.5. Posteriormente, e após a distribuição de slots realizada no aeroporto devido a saída da empresa Oceanair, houve uma pequena alteração. Em razão da solicitação de slots pela empresa TwoFlex, para operar com aeronave Cessna 208 na pista principal, optou-se por alocar a empresa na pista auxiliar, alterando os valores previamente declarados.

5.13.6. Em 31 de julho de 2019, por meio do Ofício 2/SDOP/42003, ficou autorizada a utilização de 2 slots por hora de aeronave de baixa performance (velocidade de aproximação final menor que 120 KT) na pista auxiliar, sem alteração da capacidade. Isso significa que dos 6 horários disponíveis para aviação geral na pista auxiliar, até 2 poderiam ser utilizados para aviação comercial desde que operados com aeronaves de baixa performance.

5.13.7. Posteriormente, em 21 de agosto de 2019, por meio do Ofício 4/SDOP_ADJ/43928, ficou definido que seria permitido até 40 movimentos por dia de aeronave de baixa performance desde que mantidos os 40/41 movimentos hora (soma da capacidade das pistas principal e auxiliar).

5.13.8. As aeronaves de baixa performance que operam no aeroporto são as aeronaves Cessna 208 (operadas pela empresa TwoFlex) e ATRs 72 (operadas pelas empresas Passaredo e Map Linhas Aéreas).

5.13.9. Somando-se pedidos de slots dessas 3 empresas (TwoFlex, Passaredo e Map) chega-se ao total de 40 slots com aeronaves de baixa performance, que haviam sido autorizados pelo DECEA, conforme Ofício 4/SDOP_ADJ/43928.

5.13.10. Não houve um aumento da infraestrutura do aeroporto, apenas uma pequena ampliação da capacidade de pista destinada a aviação comercial, reduzindo-se a capacidade destinada a aviação geral.

5.13.11. Analisando-se mais detalhadamente a movimentação de aeronaves no aeroporto de Congonhas, verificou-se um grande volume de operações da aviação geral. Pelo Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo emitido pelo DECEA^[7], "em 2019, o aeroporto teve um total de 222.784 movimentos. A aviação comercial permaneceu em torno de 174.126 movimentos. A aviação geral e a militar tiveram 49.967 e 1.691 movimentos, ou seja, tiveram uma redução de 4,2% e 32,8%, respectivamente. A aviação comercial teve um crescimento na participação dos movimentos de Congonhas, passando de 77% em 2018 para 78% em 2019. Já aviação geral manteve-se com 21% em 2019".

5.13.12. Entretanto, isso não implica que a retirada da aviação geral (total ou parcialmente) no aeroporto geraria imediatamente um aumento da capacidade para aviação comercial, e nem estamos propondo que isso seja feito, a intenção é apenas trazer mais informações para os tomadores de decisão no processo.

5.13.13. Atualmente está vigente a Portaria 1.047/SIA, de 2 de maio de 2016, que aplica medida administrativa cautelar de proibição de aumento de frequência das operações ao aeroporto de Congonhas (SBSP).

5.13.14. Isso implica que existe um limite de frequências (capacidade) que podem ser operadas no aeroporto para um dado perfil de aeronave, até que o operador do aeroporto consiga obter o Certificado Operacional do Aeroporto (requisito 139.101):

"Art. 2º As medidas ora aplicadas têm caráter provisório e prazo indeterminado, e serão mantidas até que o operador do aeródromo regularize sua situação quanto ao cumprimento do item 139.101(a) do RBAC nº 139 Emd 05."

5.13.15. Por fim, ressalta-se que a capacidade de um aeroporto tem relação com toda a infraestrutura disponível (pista, pátio e terminal), e no caso de Congonhas, a alteração de capacidade depende tanto do órgão responsável pelo controle de tráfego aéreo quanto do operador aeroportuário, assim como do formulador de política pública quanto à destinação do aeroporto (aviação comercial x aviação geral).

5.13.16. Por isso, sugerimos que questões relacionadas a capacidade do aeroporto sejam direcionadas ao órgão de política pública setorial para que sejam tratadas adequadamente. O objetivo dessa seção era apenas trazer informações que pudessem auxiliar o Ministério da Infraestrutura na contextualização do problema.

6. IDENTIFICAÇÃO E IDEIAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE AÇÃO

6.1. Nessa seção serão apresentadas as alternativas de ação para enfrentamento do problema regulatório e alcance dos objetivos traçados, considerando a identificação e análise do problema regulatório expostos nas seções anteriores.

6.2. Foram definidas 7 alternativas a serem avaliadas que serão detalhadas a seguir:

6.2.1. **Alternativa 1.** Sem alteração: para efeito de comparação nessa alternativa considera-se que nenhuma alteração na norma seja realizada, mantendo o marco regulatório atual.

6.2.2. **Alternativa 2.** Nível 4: nessa alternativa é criado um nível 4 de coordenação de aeroportos para aqueles saturados e concentrados. Os aeroportos enquadrados no nível 4 poderão ter regras diferenciadas, isso inclui a alteração dos critérios adicionais de priorização atualmente adotados (incluindo critério de concorrência), exclusão da divisão igualitária (art. 22, parágrafo 3), limitação de porte de aeronave (a ser definido posteriormente) e limitação de participação. Essas regras diferenciadas foram exploradas, e estão mais detalhadas, na seção 4.8 de Alteração de critérios administrativos.

6.2.2.1. Entendeu-se que essas medidas serão aplicáveis a todas as alternativas a seguir (naquilo que for aplicável), por entendermos que os aspectos positivos são muito superiores aos possíveis efeitos negativos da implantação dessas medidas se observados os objetivos pretendidos.

6.2.3. **Alternativa 3.** Mercado Secundário Livre e nível 4: Nessa alternativa será criado o nível 4 com todas as medidas anteriormente colocadas, com exceção da medida que limita participação, e implantação do mercado secundário (válido para todos os aeroportos, não apenas os categorizados como nível 4), sem qualquer tipo de restrição ou controle pela ANAC.

6.2.3.1. Quanto ao mercado secundário, seria necessário apenas um registro simples na ANAC para informar ao coordenador para quem o slot passará a ser alocado.

6.2.4. **Alternativa 4.** Mercado Secundário Regulado e nível 4: Nessa alternativa é criado o nível 4 e todas as medidas da alternativa 2, além da permissão de um mercado secundário regulado (válido para todos os aeroportos).

6.2.4.1. A regulação pela ANAC no mercado secundário teria como objetivo impedir a concentração de slots e, portanto, a transferência de slots dependeria de autorização por parte da ANAC. Adicionalmente, seriam definidas regras que impediriam a empresa que recebe um slot de transferi-lo para outra empresa por um dado período. Adicionalmente, a empresa aérea interessada em vender ou alugar o slot terá que fazer oferta pública do slot.

6.2.4.2. A oferta pública de slot tem como objetivo fazer com que uma empresa não possa escolher para quem quer vender o slot.

6.2.5. **Alternativa 5.** Leilão Total, alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*) e criação do nível 4: nessa alternativa seria criado o nível 4 e todas as medidas da alternativa 2. Haveria uma alteração do direito histórico temporariamente, visto que todos os slots de um aeroporto nível 4 seriam novamente alocados por meio de Leilão a ser realizado em um prazo a ser estabelecido para aeroportos que se enquadrarem como nível 4.

6.2.5.1. Dessa forma, o direito histórico é retirado, embora a regra retorne após a realização do leilão.

6.2.6. **Alternativa 6.** Leilão para o banco de slots, alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*) e criação do nível 4: nessa alternativa seria criado o nível 4 e todas as medidas da alternativa 2. Adicionalmente, para os aeroportos que forem classificados como nível 4, um eventual banco de slots (com valor mínimo de slots a ser definido) seriam alocados por meio de leilão. Ou seja, sempre que o banco de slots possuir um valor superior a um percentual da capacidade do aeroporto, pré-definido em resolução, o que ocorre geralmente em casos de saída de empresa aérea ou ampliação de capacidade, seria então realizado um leilão.

6.2.6.1. Para compor o banco de slots a ser leiloado, também seria flexibilizada a regra de direito histórico, para que um percentual dos slots das empresas atuantes em aeroportos nível 4 retornassem para o banco de slots (percentual a ser proposto, podendo chegar até 10% dos slots).

6.2.7. **Alternativa 7.** Alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*) e criação do nível 4: nessa alternativa seria criado o nível 4 e todas as medidas da alternativa 2. Adicionalmente, parte dos slots das empresas aéreas teriam o direito histórico flexibilizado como na alternativa 6 (percentual a ser definido em resolução e podendo chegar a 10%), e os slots voltariam para o banco em prazo a ser definido. Os slots seriam então distribuídos por meio dos critérios administrativos.

6.2.7.1. A definição de quais seriam esses slots a retomar ao banco deve ser estudada e constará da Resolução se essa alternativa for escolhida. Como exemplos, o critério poderia ser por escolha da própria empresa aérea, por escolha da empresa aérea mas seguindo um intervalo pré-determinado (para que fossem devolvidos slots distribuídos ao longo do dia), ou em razão de um critério de desempenho (ex.: piores desempenhos da empresa aérea de acordo com o índice de regularidade).

6.2.8. Observa-se que nas alternativas 5 a 7 existe a probabilidade que exista uma desconcentração nos aeroportos de nível 4, permitindo a entrada de novas empresas para atuar no aeroporto.

6.2.9. Embora nas alternativas 3 e 4, que permitem o mercado secundário, seja possível a entrada de novas empresas por meio da compra ou aluguel de slots das empresas incumbentes, a prática naqueles países que já implantaram o mercado secundário é que haja uma concentração, visto que as empresas incumbentes tendem a não se desfazerem dos slots.

6.2.10. Portanto, ao avaliar as alternativas também deve ser interessante observar a necessidade de desconcentração nos aeroportos por meio da revisão do regulamento, frente a possíveis expansões de capacidade futura e o cenário de operação no aeroporto após a recuperação das operações decorrentes do efeito da pandemia de Covid-19.

7. ANÁLISE DE IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

7.1. DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS

7.1.1. Para comparação das alternativas foi adotada uma metodologia de análise multicritério, utilizando o pensamento focado em valor (value-focused thinking - VFT) e um modelo de utilidade linear aditivo. O trabalho foi realizado com parceria e apoio da Gerência Técnica de Qualidade Normativa (GTQN) da Superintendência de Planejamento Institucional (SPI).

7.1.2. Importante destacar que a análise multicritério foi adotada dada a complexidade do problema regulatório e os impactos das diferentes alternativas que podem ser adotadas, e que permitisse melhor forma para comparação entre as alternativas, com maior objetividade possível dentro das limitações do problema.

7.1.3. A equipe envolvida inicialmente identificou o problema regulatório, suas causas, consequências e objetivos, conforme apresentado na seção 3.

7.1.4. A partir das informações do problema regulatório foram definidos os objetivos a serem perseguidos, tornando-se os critérios de mensuração para as alternativas que seriam analisadas.

7.1.5. Foram definidos 4 critérios, abaixo explicados com seus objetivos associados:

I - **Tornar mais eficiente o uso da infraestrutura.** A maior eficiência na utilização da infraestrutura é atingida por meio da otimização do uso da infraestrutura disponível. Uma das formas é o aumento da quantidade de passageiros com origem e destino (OD) ao aeroporto. O aumento da quantidade de passageiros com OD pode ocorrer em razão do comportamento das empresas aéreas (ou seja, utilizando-se mecanismos de incentivo) por meio da redução da quantidade de passageiros em conexão no aeroporto, do aumento da oferta de assentos (maiores aeronaves), do aumento do *Load Factor*, etc.

II - **Fomentar a contestabilidade do mercado.** O mercado aéreo possui características naturais que o transformam naturalmente em oligopólio. Portanto, deve-se buscar uma regulação que: 1) não represente mais uma barreira à entrada; e 2) propicie o acesso ao aeroporto a empresas que rivalizem com as incumbentes. Destaque-se que o objetivo não é simplesmente promover o acesso a qualquer empresa, mas aproximar ao máximo as condições de mercado às de concorrência perfeita, possibilitando uma competição efetiva.

III - **Proporcionar estabilidade regulatória.** A estabilidade regulatória está associada ao alinhamento aos padrões internacionais. Esse alinhamento facilita a operação das empresas aéreas, simplificando o conjunto de regras que devem ser cumpridas, por exemplo, para conseguir operar um voo entre 2 aeroportos coordenados.

IV - **Proporcionar melhor custo operacional/administrativo para o sistema.** A intenção é avaliar o custo operacional adicional gerado às empresas aéreas para obtenção e operação do slot, assim como os custos administrativos (ANAC) adicionais decorrentes das alternativas que serão avaliadas.

7.1.6. A avaliação do valor agregado em cada alternativa depende do estabelecimento de níveis de referência. Foram estabelecidos descritores que pudessem representar da forma mais aproximada o objetivo pretendido, assim como os níveis de referência conforme tabela a seguir.

Tabela 5 - Estabelecimento dos níveis de referência

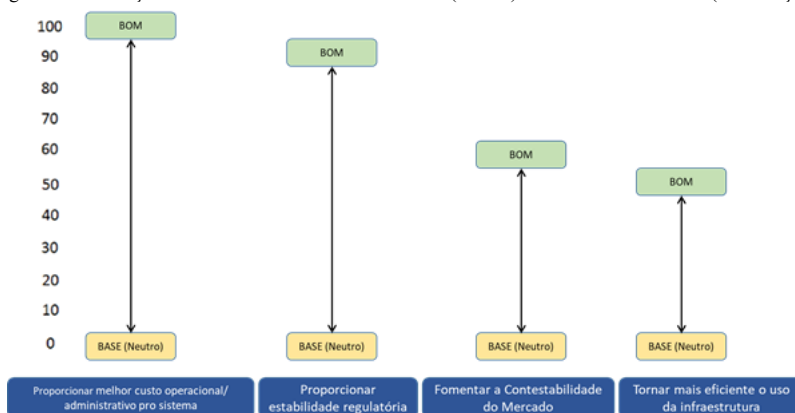
Objetivo/Critério	Descritor	Nível Base (neutro) (0 pontos)	Nível Bom (100 pontos)
Tornar mais eficiente o uso da infraestrutura	Passageiros transportados com OD ao aeroporto	Quantidade de passageiros com OD ao aeroporto (antes de março/2020)	Estimativa de passageiros com OD ao aeroporto se houver redução para 20% de conexão no aeroporto, aumento do tamanho da aeronave.
Fomentar a contestabilidade do mercado	HHI (baseado na oferta de assentos)	Calculado com base em oferta de assentos em período anterior a março/2020 (4334)	Calculado com base em oferta de assentos considerando todo o transporte doméstico no Brasil (3300)
Proporcionar estabilidade regulatória e harmonização com os padrões internacionais	Atributo construído	Ruptura com regras internacionais	Alinhamento às regras internacionais (WASG)
Proporcionar melhor custo operacional/administrativo para o sistema	Atributo construído	Realização de leilão total	Sem alteração de procedimentos

7.2. AVALIAÇÃO

7.2.1. De forma a assegurar consistência interna no modelo de utilidade linear aditivo, o peso de cada critério deve ser avaliado considerando-se a diferença de valor agregado (diferença de atratividade) com cada salto do nível BASE (neutro) para o nível BOM. Ou seja, a contestabilidade somente será o critério mais importante se a diferença entre os níveis BASE e BOM do critério "Contestabilidade" for mais significativa do que a diferença entre os níveis BASE e BOM dos demais critérios.

7.2.2. Na avaliação do grupo, a comparação entre as diferenças de atratividade dos níveis de referência ficou da seguinte forma:

Figura 8 - Diferença de atratividade entre os níveis BASE (Neutro) e BOM de cada critério (1ª avaliação)



7.2.3. Normalizando as diferenças para que somem 100%, obtêm-se a seguinte relação de pesos:

Tabela 6 - Pesos dos critérios (1ª avaliação)

Critério	Peso
Proporcionar melhor custo operacional/administrativo para o sistema	33%
Proporcionar Estabilidade Regulatória e harmonização com os padrões internacionais	30%
Fomentar a Contestabilidade do Mercado	20%
Tornar mais eficiente o uso da infraestrutura	17%

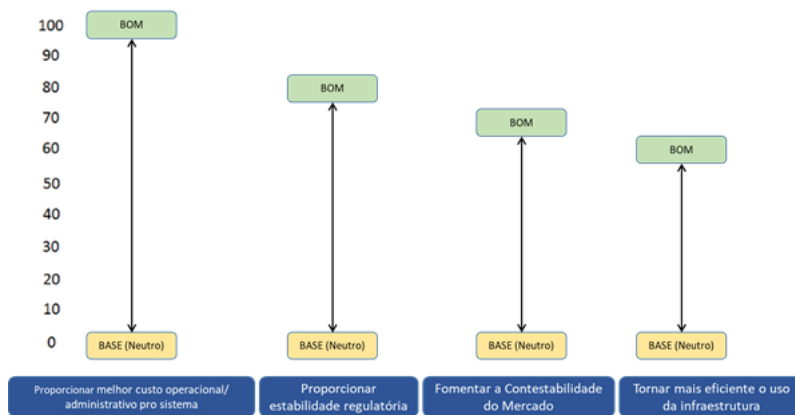
7.2.4. Foram então realizadas reuniões com cada diretor da ANAC individualmente, nos meses de setembro e outubro de 2020, para apresentar os objetivos definidos pela equipe da SAS, assim com os pesos definidos pela equipe para cada critério.

7.2.5. Ressalta-se que os diretores tiveram pouco tempo para avaliação das informações apresentadas, ou seja, tiveram contato e se manifestaram apenas na reunião. Em relação a inclusão de novos objetivos, apenas 1 dos 4 diretores manifestou reflexões se não estaria faltando um objetivo mais associado ao aumento da concorrência. Entretanto, a equipe entende que as preocupações externadas já estariam incluídas no objetivo de contestabilidade.

7.2.6. Em relação aos pesos, 2 dos 4 diretores ficaram satisfeitos com as justificativas e a lógica apresentada pela equipe técnica. Outros 2 diretores apresentaram preocupação com a ordenação dos critérios e pesos, indicando que talvez colocariam o critério de contestabilidade de mercado e eficiência com os maiores pesos.

7.2.7. Dessa forma, foi feita uma reavaliação pela equipe técnica que optou pelo ajuste dos pesos de cada critério, mantendo ainda a ordenação anteriormente prevista. Ou seja, aumentou-se o peso dos critérios de eficiência e contestabilidade, conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 9 – Diferença de atratividade entre os níveis BASE (Neutro) e BOM de cada critério (2ª avaliação)



7.2.8. Normalizando as diferenças para que somem 100%, obtêm-se a seguinte relação de pesos para a nova avaliação:

Tabela 7 - Pesos dos critérios (2ª avaliação)

Critério	Peso
Proporcionar melhor custo operacional/administrativo para o sistema	32%
Proporcionar Estabilidade Regulatória e harmonização com os padrões internacionais	26%
Fomentar a Contestabilidade do Mercado	23%
Tornar mais eficiente o uso da infraestrutura	19%

7.3. RESULTADOS

7.3.1. Os resultados obtidos podem ser visualizados a seguir:

Tabela 8 – Resultado da avaliação das alternativas

Critérios	Peso	Alternativa 1 - Sem alteração (SQ)		Alternativa 2 - nível 4		Alternativa 3 - Mercado Secundário Livre e nível 4		Alternativa 4 - Mercado Secundário Regulado e nível 4		Alternativa 5 - Leilão Total, alteração da regra de direito histórico (<i>Grandfather rights</i>) e criação do nível 4		Alternativa 6 - Lei para o banco de slots alteração da regra de direito histórico (<i>Grandfather right</i>) criação do nível 4	
		Pontuação	Ponderado	Pontuação	Ponderado	Pontuação	Ponderado	Pontuação	Ponderado	Pontuação	Ponderado	Pontuação	Ponderado
Contestabilidade	23%	0	-	41	9,2	14	3,3	34	7,6	97	22,0	76	17,3
Eficiência	19%	0	-	27	5,3	25	4,7	27	5,3	78	15,0	28	5,3
Custo operacional/administrativo	32%	100	32,3	98	31,6	85	27,4	80	25,8	-	-	70	22,4
Estabilidade regulatória	26%	90	23,2	90	23,2	95	24,5	80	20,6	-	-	25	6,5
Pontuação			55		69		60		59		37		51

7.3.2. Para avaliação da pontuação dos critérios de Contestabilidade e Eficiência, a equipe técnica teve que definir algumas premissas para o cálculo, considerando as informações conhecidas de empresas interessadas em operar no aeroporto. A seguir serão apresentadas as premissas e cenários para cada alternativa.

7.3.3. Na alternativa 2 – nível 4 - considerou-se que os slots do banco de slots (41 distribuídos temporariamente) seriam distribuídos para as empresas Azul e uma Empresa Entrante (ex.: Itapemirim) por meio dos critérios adicionais de concorrência e tamanho de aeronave, resultando em um HHI após a distribuição de 3914. Considerou-se que as 2 empresas operariam com aeronaves A320 (já anunciadas pela Azul e Itapemirim) com configuração de 174 assentos, e que elas teriam apenas 10% dos passageiros realizando conexão no aeroporto nível 4.

7.3.4. Na alternativa 3 – nível 4 e Mercado Secundário Livre – os slots do banco seriam distribuídos da mesma maneira que na alternativa 2, e que posteriormente poderia haver uma compra dos slots da Empresa Entrante por uma das 3 maiores empresas (Azul, Gol ou Latam). Sendo assim, os slots recebidos pela Empresa Entrante (e depois que passasse a ter direito histórico), seriam vendidos para as 3 empresas em fatias iguais, resultando em HHI de 4186.

7.3.5. O racional que explica a premissa é que a literatura indica que, as empresas que atuam no aeroporto possuem mais informação sobre os custos associados a operação no aeroporto, e por isso geralmente atribuem maior valor a esse slot. E a prática em outros aeroportos que implantaram o mercado secundário mostra que geralmente as maiores empresas tendem a comprar os slots disponíveis, levando a uma concentração. Embora a Azul não tenha a mesma participação de mercado das outras empresas no aeroporto de Congonhas, em razão da participação de mercado da empresa no Brasil, acredita-se que ela estaria nas mesmas condições que a Gol e Latam para a compra dos slots da Entrante.

7.3.6. A estimativa para alternativa 3 possui elevado grau de imprecisão, pois estamos assumindo um comportamento para as empresas aéreas brasileiras na possibilidade de compra e venda de slots, com base no que foi observado em outros países que permitem o mercado secundário, bem como nas implicações concorrenciais dessa alternativa.

7.3.7. Como exposto anteriormente, na possibilidade de um mercado secundário livre poderíamos ter a compra do direito de uso do slot de todos os slots da Empresa Entrante por qualquer uma das 3 maiores empresas. Isso implica que a nota da alternativa 3 pode variar, entre 56 e 65. Isso significa que a realidade após implantação pode levar a uma concentração maior ou menor do que a calculada, com maior probabilidade de erro que a alternativa 2. Ainda no cenário com maior pontuação, o resultado seria inferior ao da Alternativa 2.

7.3.8. Na alternativa 4 – nível 4 e Mercado Secundário regulado – os slots do banco seriam distribuídos da mesma maneira que na alternativa 2, e que posteriormente poderia haver uma compra dos slots da Empresa Entrante pela Azul, conforme racional apresentado anteriormente, mantendo-se os mesmos slots atuais de Gol e Latam (HHI 3986) em razão da restrição imposta pelo limite de participação por grupo econômico adotado no aeroporto.

7.3.9. Para o cálculo do valor para o critério de eficiência nas alternativas 3 e 4 foram utilizadas as mesmas premissas de aeronave e quantidade de assentos da alternativa 2. Quanto à taxa de conexão, foi adotada para a Empresa Azul a mesma taxa de conexão adotada na alternativa 2 e para as empresas Gol e Latam foi adotada a taxa de conexão atualmente praticada (>30%).

7.3.10. Na alternativa 5 - Leilão Total, alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*) e criação do nível 4 – consideramos que as 3 empresas dividiriam igualmente os slots se fosse realizado um leilão (HHI 3333).

7.3.11. Para essa alternativa foi considerado que as 3 empresas atuariam com aeronaves com mais de 160 assentos e que a taxa de conexão das empresas seria igual a 23,5% (taxa de conexão de todo o mercado doméstico no período de novembro de 2019 a fevereiro de 2020), conforme Nota Técnica N° 4/2020/GEAC/SAS (4990983).

7.3.12. Para a Alternativa 6 - Leilão para o banco de slots, alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*) e criação do nível 4 – considerou-se um cenário em que seriam flexibilizados os direitos históricos de 10% dos slots das empresas majoritárias e que a empresa Azul seria a vencedora do Leilão (HHI 3550).

7.3.13. Assumindo que, como apontado na literatura, as empresas com participação no aeroporto tendem a valorizar mais o slot, dada a assimetria de informação em relação as empresas que não atuam no aeroporto. Adicionalmente, a participação de mercado da empresa facilita a distribuição dos custos desses slots na sua rede, em comparação com uma empresa entrante no mercado brasileiro. Gol e Latam não poderiam participar do leilão em razão do limite de participação por grupo econômico adotado no aeroporto.

7.3.14. Para cálculo do valor no critério de eficiência considerou-se a taxa de conexão adotada pela Empresa Azul no aeroporto. Dessa forma, haveria um aumento da quantidade de passageiros com Origem ou Destino ao aeroporto nível 4, decorrente da redução da taxa de conexão.

7.3.15. Na Alternativa 7 - Alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*) e criação do nível 4 – adotou-se o mesmo percentual de slots a serem flexibilizados da alternativa 6, mas que os slots seriam distribuídos igualmente entre as empresas Azul e uma Empresa Entrante (ex.: Itapemirim), resultando em um HHI de 3333.

7.3.16. Para cálculo do valor no critério de eficiência considerou-se a taxa de conexão adotada pela Empresa Azul e Entrante no aeroporto como sendo igual a 10%. Dessa forma, haveria um aumento da quantidade de passageiros com Origem ou Destino ao aeroporto nível 4, decorrente da redução da taxa média de conexão.

7.3.17. Para avaliação do critério de Custos Operacionais e Administrativos inicialmente considerou-se que a maior pontuação nesse critério estaria associada ao custo no sistema, e os custos administrativos teriam parcela pequena na pontuação.

7.3.18. Portanto, as alternativas que propõem a realização de leilão trariam maior custo para o sistema (em razão do valor a ser pago pelas empresas pelo direito de uso do slot), e na sequência as alternativas que permitem o mercado secundário (em razão do custo de aquisição ou aluguel do direito de uso). Posteriormente, as alternativas foram diferenciadas com base nos custos administrativos decorrentes de novos procedimentos que teriam que ser implantados na ANAC ou nas empresas aéreas.

7.3.19. Na análise do critério de Estabilidade Regulatória e Harmonização com os padrões internacionais, a equipe entendeu que as alternativas que incluíssem a flexibilização de direito histórico teriam menor pontuação, considerando que seria um procedimento que não se tem experiência conhecida em outro aeroporto/país, e que é sabido que teria grande resistência por parte das empresas aéreas.

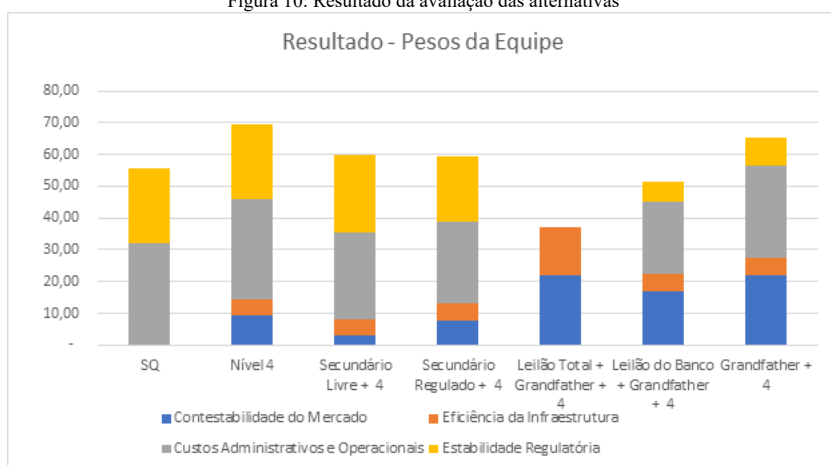
7.3.20. Importante destacar que a regra atual (Alternativa 1 – Status Quo) possui várias diferenças em relação ao padrão internacional adotado atualmente (regra do WASG), por isso a pontuação mais baixa para a Alternativa 1 se comparado com a Alternativa 3 que introduz o mercado secundário livre. Considerou-se que as diversas atualizações que serão introduzidas na norma, a adoção das ações para implementação do nível 4 e o mercado secundário livre estão mais harmonizadas com os padrões internacionais do que a regra atual.

7.3.21. A diferença entre as alternativas 2 e 3, é a implantação de um limite de participação das empresas aéreas em aeroportos nível 4 (no caso da alternativa 2), e a permissão de um mercado secundário livre (alternativa 3). Entendeu-se que avaliando a harmonização com as regras internacionais, e considerando que a limitação de participação é algo que não temos notícia de que já foi implantado em outro aeroporto/país, resultando assim em uma menor pontuação da alternativa 2 (nível 4) comparando com a alternativa 3 (Mercado Secundário Livre).

7.3.22. Observa-se que a Alternativa 2 (nível 4) é a que apresenta a maior pontuação entre as alternativas avaliadas, seguida pela Alternativa 7 (Alteração da regra de direito histórico e criação do nível 4). Ainda assim outras alternativas também apresentaram pontuação próxima das 2 primeiras (Alternativa 3 e 4). Na seção a seguir será apresentada a análise de sensibilidade, e como os pesos dos critérios influenciam na decisão da alternativa proposta.

7.3.23. O resultado da avaliação também pode ser visto na figura a seguir:

Figura 10: Resultado da avaliação das alternativas



7.4. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

7.4.1. A partir dos resultados apresentados na seção anterior, foram realizadas análises de sensibilidade sobre os valores dos pesos atribuídos a cada critério, representadas nos gráficos abaixo:

Figura 11: Análise de sensibilidade - Contestabilidade do Mercado

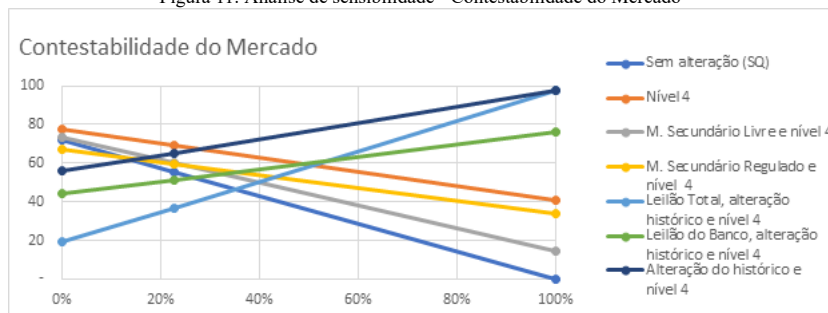


Figura 12: Análise de sensibilidade - Eficiência na Infraestrutura

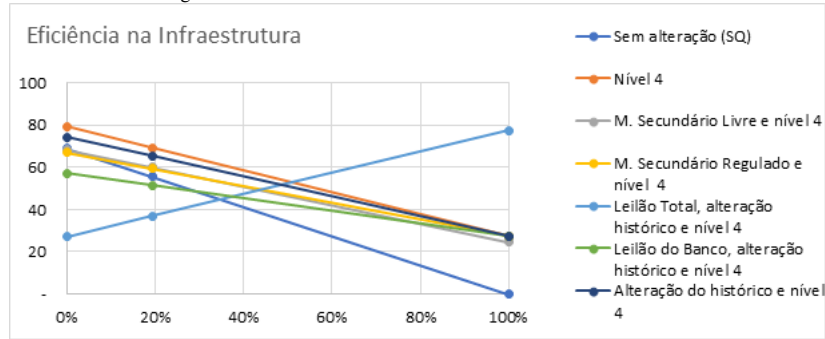


Figura 13: Análise de sensibilidade - Custos Operacionais e Administrativos

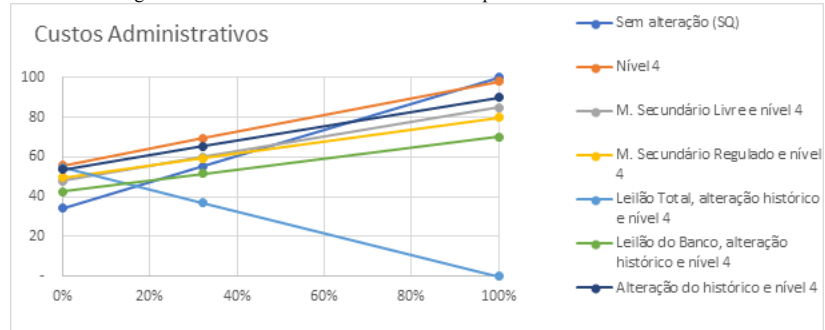
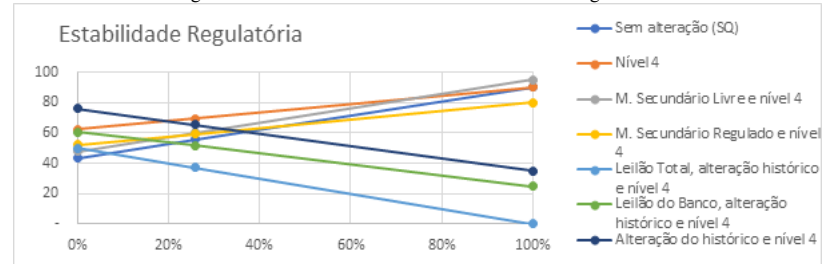


Figura 14: Análise de sensibilidade - Estabilidade Regulatória



7.4.2. A análise de sensibilidade demonstra que o resultado é bastante robusto a variações nos pesos atribuídos aos critérios de Eficiência na Infraestrutura e de Custos Administrativos. A atribuição de peso mais alto para o critério Contestabilidade do Mercado e de peso mais baixo para o critério Estabilidade Regulatória podem tornar a Alternativa 7 a mais atrativa, podendo esse fator ser levado em consideração pelos tomadores de decisão.

7.4.3. Conforme apontado anteriormente, a alternativa 3 (Mercado Secundário Livre e nível 4) pode se tornar um pouco mais atrativa, mas ainda com valores inferiores a alternativa 2 (nível 4) a depender das premissas adotadas de que empresa aérea tenderia a comprar slots. Entretanto, ao se dar maior valor ao critério de Contestabilidade, a alternativa passa a ser menos atrativa em razão da tendência a concentração dos slots nas maiores empresas.

7.4.4. A implantação do nível 4 (limitação de participação de mercado, tamanho mínimo de aeronave, adoção de critérios adicionais de priorização, exclusão da cláusula de divisão igualitária, percentual do banco a ser distribuído às entrantes e quantidade de slots para ser considerada entrante), permitirá que os slots disponíveis no banco possam ser distribuídos para rivais efetivos e que irão operar com maiores aeronaves no aeroporto. Portanto, ao se adotar a alternativa 2, não se trata de uma medida que pretende atacar diretamente a redução da concentração, mas pretende-se impedir que a concentração aumente. E que cada slot disponível para distribuição seja alocado com objetivo de aumentar a contestabilidade e eficiência no uso da infraestrutura no aeroporto.

7.4.5. A alternativa 7 (alteração de direito histórico e nível 4) permite uma rotatividade maior dos slots a partir da flexibilização do direito histórico de parte dos slots do aeroporto. Isso geraria um maior banco de slots a ser distribuído conforme os critérios administrativos apontados no parágrafo anterior.

7.4.6. Entretanto, considerando as recentes ações do Governo Federal, como o início dos estudos para concessão dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont, que podem ter como resultado no médio prazo um aumento da capacidade desses aeroportos, a flexibilização de direito histórico pode não ser necessária nesse momento. A ampliação da contestabilidade, por meio da entrada de apenas rivais efetivos seria alcançada com a ampliação da capacidade e distribuindo os slots do banco pelos critérios adicionais de priorização da proposta do nível 4.

8. OUTROS AJUSTES DA RESOLUÇÃO DE SLOTS

8.1. Verifica-se que o cerne desta AIR está voltado às alternativas de ação possíveis para o enfrentamento do problema regulatório: empresas exercendo o poder de mercado devido a falhas na promoção da concorrência, derivadas de incentivos perversos na regulação de acesso a infraestrutura saturada.

8.2. Não obstante, identificam-se oportunidades de outros ajustes na redação atual da norma observando as melhores práticas internacionais dispostas no WASG, conforme previsto na própria norma (art. 4º da Resolução nº 338/2014). Esses ajustes visam harmonizar o atual texto normativo, observando os critérios administrativos propostos na seção 4.8 deste Estudo.

8.3. Ressalta-se que embora o WASG seja reconhecido como prática internacional sobre slots, não há flexibilidade de parametrização do aeroporto para enfrentar as diferentes limitações de capacidade aeroportuária.

8.4. Por outro lado, Resolução nº 338/2014 possibilita a definição de parâmetros de coordenação de forma individualizada para cada aeroporto coordenado. Entre esses parâmetros, destacam-se: meta de regularidade para avaliação da eficiência na utilização das séries de slots e percentual do banco de slots que será distribuído inicialmente às empresas aéreas entrantes.

8.5. Além disso, a norma vigente de slots no Brasil permite definir número de slots alocados por dia, por empresa de transporte aéreo, para ser considerada empresa aérea entrante no aeroporto. Ou seja, a regulamentação brasileira já possui alguns mecanismos administrativos que minimizam os efeitos da saturação da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica.

8.6. Ressalta-se que justamente por meio da parametrização prevista na Resolução nº 338/2014 que se editou uma nova declaração de aeroporto coordenado para Congonhas para redistribuir os slots provenientes da malha aérea da Oceanair, visando restaurar a oferta de serviços de transporte aéreos e reduzir o efeito da concentração de mercado.

8.7. Contudo, por meio deste estudo, verificou-se a oportunidade e a conveniência de introduzir e reformar mecanismos administrativos que proporcionarão a atualização às melhores práticas internacionais, observando aspectos da legislação nacional.

8.8. Nessa seção abordaremos as seguintes propostas:

- a) Nova estrutura normativa da regulação sobre slots aeroportuários na qual direitos e obrigações estariam definidos em Resolução; processo e procedimentos estariam definidos em Portaria;
- b) Novo conceito para “slot” associado à permissão do uso temporário da infraestrutura para realização de dada operação aérea previamente planejada por empresa de transporte aéreo ou operador aéreo;
- c) Adequação de Critérios Primários da Alocação Inicial (histórico de slots, alteração de histórico, continuação de temporada anterior e novas solicitações);
- d) Novos parâmetros de coordenação que estabelecem a quantidade mínima de assentos ofertados por slot; o percentual máximo de slots no aeroporto coordenado por grupo econômico para fins de priorização na alocação inicial; e faixa de alteração de horários em histórico de slots;
- e) Adequação de critérios para retomada de slots em caso de perda ou suspensão do certificado de operador aéreo (COA); e
- f) Outros ajustes de redação para estabelecer coesão com os demais dispositivos da norma.

8.9. NOVA ESTRUTURA NORMATIVA DA REGULAÇÃO SOBRE SLOTS AEROPORTUÁRIOS

8.9.1. Entre os possíveis ajustes, há a sugestão de estabelecer uma nova estrutura normativa da regulação sobre slots aeroportuários. Nessa nova estrutura, os direitos e obrigações estariam definidos em Resolução; processo e procedimentos estariam definidos em Portaria.

8.9.2. Para termos uma ideia da atual estrutura normativa, apresentar-se-ão quadros resumos das disposições expressas na Resolução nº 338/2014.

Tabela 9 - Resolução nº 338/2014 - Títulos

Título I - Dos aeroportos coordenados
Título II - Dos aeroportos de interesse
Título III - Das disposições finais

8.9.3. A proposta que será apresentada refere-se ao Título I - Dos aeroportos coordenados objeto deste Estudo, o qual será detalhado por Capítulos para expor a atual estrutura e a forma de alteração do seu escopo.

Tabela 10 - Resolução nº 338/2014 - Capítulos do Título I

Capítulo I – Definições
Capítulo II - Dos princípios da coordenação de slots
Capítulo III - Da declaração de aeroporto coordenado
Capítulo IV - Da declaração de capacidade de aeroporto coordenado
Capítulo V - Do processo de coordenação e da alocação de slots
Capítulo VI - Do monitoramento do uso dos slots alocados
Capítulo VI-A - Da publicação dos dados sobre operações aéreas em aeroportos coordenados
Capítulo VII - Das infrações e providências administrativas
Capítulo VIII - Das disposições transitórias

8.9.4. Verifica-se que o Capítulo V ocupa a maior parte da norma que há 5 seções, 8 subseções; 25 artigos, 19 parágrafos, 20 incisos e 14 alíneas para descrever o processo de coordenação e da alocação de slots, sendo importante reconhecer que esse teor procedimental da Resolução foi essencial para o êxito da implantação desse processo no Brasil em 2014.

8.9.5. Entende-se que o aspecto expositivo e descritivo do processo de coordenação e da alocação de slots na Resolução já produziu os seus efeitos nesses 6 anos de vigência podendo então ser realocada para a Portaria Específica prevista para dispor sobre os procedimentos das etapas e fases desse processo.

8.9.6. Em termos gerais, a adequação da estrutura do regulamento dar-se-ia pela revogação do Capítulo V - Do processo de coordenação e da alocação de slots, observado que algumas disposições que tratam direitos ou obrigações de regulados serão realocadas em outras partes da norma para compor o aspecto normativo do texto.

8.9.7. Por conseguinte, incluir-se-ia o processo de coordenação e alocação de slots à Portaria que estabelece os procedimentos do processo de coordenação de slots.

8.9.8. Considerando que a proposta muda significativamente as estruturas dos regulamentos com exigências de alterações de redação em outras partes dos documentos para harmonizar o texto normativo às mudanças, sugere-se a revogação da Resolução nº338/2014 e da Portaria nº3192/2018; e a edição de novas Resolução e Portaria.

8.10. NOVO CONCEITO PARA “SLOT”

8.10.1. No atual regulamento, slot é definido como "o horário de chegada ou de partida alocado para o movimento de uma aeronave numa data específica em um aeroporto coordenado, sendo que, para efeitos de planejamento, considera-se o horário em que a aeronave chega ou sai do terminal, caracterizado pelo calço e descalço, respectivamente". (Art. 2º, inciso XX).

8.10.2. Verificada a definição de slot no WASG-IATA, temos o seguinte: "*Airport Slot: a permission given by a coordinator for a planned operation to use the full range of airport infrastructure necessary to arrive or depart at a Level 3 airport on a specific date and time*".

8.10.3. Observa-se que no WASG o slot é a permissão dada pelo coordenador para uma operação aérea planejada utilizar toda a infraestrutura aeroportuária necessária para pousar ou decolar em um aeroporto coordenado em data e horário específico.

8.10.4. Entre as expressões "horário para o movimento de uma aeronave" da Resolução nº 338/2014 e "permissão dada pelo coordenador para uma operação aérea planejada" do WASG, depreende-se que a definição do WASG-IATA se mostra mais adequada ao fim. Contudo, em ambas definições, não está expresso que o detentor do slot deva ser o operador.

8.10.5. Não obstante, o slot estabelece a reserva temporária da infraestrutura aeroportuária em um aeroporto coordenado para empresa de transporte aéreo ou operador aéreo por meio do código IATA ou ICAO. (Portaria nº 3192/SAS/2018, Anexo I). Sendo permitida a cessão gratuita de slots entre as empresas de transporte aéreo pertencentes ao mesmo grupo econômico, desde que respeitada a capacidade aeroportuária e as regras dispostas na norma. (Resolução nº 338/2014, arts. 31 e 32).

8.10.6. No que se refere a séries de slots, encontra-se expressamente na norma a relação entre o slot e o detentor do slot nas seguintes disposições:

série de slots é o “conjunto de no mínimo 5 (cinco) slots alocados para a mesma empresa de transporte aéreo em semanas consecutivas, no mesmo dia da semana, no mesmo horário” (Resolução nº 338/2014, art. 2º, inciso XIX), grifo nosso.

alocação inicial (SAL) é a “alocação de séries de slots para cada empresa de transporte aéreo para a temporada, após o processamento da submissão inicial, sendo divulgada até a data limite definida pelo calendário de atividades” (Resolução nº 338/2014, art. 2º, inciso II), grifo nosso.

8.10.7. Entende-se assim que há oportunidade de melhoria do regulamento para deixá-lo mais claro, conciso e preciso quanto à exigência de o detentor do slot ser o operador do serviço aéreo correspondente a ser prestado.

8.10.8. Isso inibiria a solicitação de slots por empresas que não possuem capacidade operativa, e que possuem apenas o intuito de extrair economicamente do slot uma forma indireta, como por exemplo, a aquisição dos slots visando especificamente a venda da empresa, ou ainda, a terceirização da operação aérea utilizando-se a figura do fretamento, de forma que a operação seja feita por outra empresa.

8.10.9. Quando se observa o protocolo de comunicação padrão de alocação para o slot aeroportuário, verifica-se que na própria mensagem está expresso por meio do código de identificação IATA ou ICAO para quem está concedida a permissão para o uso da infraestrutura aeroportuária necessária para realizar uma operação aérea em um aeroporto coordenado.

8.10.10. Como na norma já existem regras estabelecidas para cessão de slots entre empresas aéreas, entende-se que por meio do monitoramento do uso dos slots alocados será possível identificar eventual descumprimento de obrigações sujeito à sanção prevista no próprio regulamento.

8.11. ADEQUAÇÃO DE CRITÉRIOS PRIMÁRIOS DA ALOCAÇÃO INICIAL

8.11.1. Uma das propostas apresentadas pela IATA é alteração da ordem de priorização de alocação inicial de slots vigente na Resolução nº 338/2014 (Artigo 21):

"Art. 21. A alocação inicial (SAL) de slots para cada temporada observará a seguinte ordem de prioridade:

I - histórico de slots;

II - alteração do histórico de slots; e

III - novas solicitações de slots (banco de slots)."

8.11.2. A sugestão da IATA é para que a Resolução da ANAC se alinhe à 1ª Edição do WASG. Ou seja, a alteração do histórico de slots e as novas solicitações seriam tratadas no mesmo nível de prioridade.

8.11.3. O problema da redação atual da norma ficou evidente quando da redistribuição dos slots após a saída da Oceanair no aeroporto de Congonhas. Naquele contexto, se mostrou preocupante a possibilidade de empresas aéreas atuantes que detinham 87,52% dos slots existentes (470 slots/dia) realizarem alterações de horários em históricos de slots que representariam barreiras de entrada às novas empresas aéreas consideradas entrantes.

8.11.4. Essa possibilidade de criação de barreira de entrada por meio de alteração de histórico de slots revelou-se plenamente provável caso a alocação dos slots da Oceanair fosse realizada primeiramente com o ajuste da malha aérea já existente no aeroporto.

8.11.5. Na regulamentação vigente não há restrição para alterações de horários em históricos de slots, sendo possível mudar horários de slots para qualquer faixa horária (manhã, tarde ou noite), observada a infraestrutura aeroportuária disponível.

8.11.6. Desse modo, empresas atuantes poderiam alterar histórico de slots para concentrar voos em horários comercialmente estratégicos, restando às empresas aéreas entrantes horários menos demandados que dificultariam a implementação de voos comerciais competitivos naquele aeroporto.

8.11.7. Nesse sentido, buscando a promoção da concorrência e minimização dos efeitos da concentração de mercado naquele aeroporto, foi proposto que os slots provenientes da malha aérea da Oceanair fossem redistribuídos somente para novas solicitações de slots.

8.11.8. Não obstante, outras alternativas foram estudadas para tratar a questão levantada na época, sendo possível uma harmonização da atual redação da norma com algumas diretrizes advindas do WASG.

8.11.9. Entende-se que desse modo a nova ordem de alocação proposta pelo novo WASG não seria suficiente para questões afetas à promoção da concorrência em aeroportos supersaturados com concentração de mercado.

8.11.10. O aspecto trazido pelo WASG de haver o mesmo peso para a alocação de voos novos e alterações de histórico (slots provenientes do banco) não traria o resultado esperado de melhoria de acesso às empresas aéreas (principalmente as entrantes – percentual do banco destinado às empresas entrantes).

8.11.11. Se fizéssemos a alteração conforme proposta pela IATA as empresas aéreas que possuem histórico não iriam propor nenhum tipo de ajuste com receio de perder o slot nos critérios desempate com novas solicitações. Entretanto, entendemos que pequenos ajustes de horário, sem a retirada de prioridade em relação a novas solicitações, poderiam trazer benefícios para empresas atuantes e até mesmo entrantes.

8.11.12. Diante disso, entende-se ser possível manter a atual ordem de prioridade associada à parametrização que estabeleceria um limite à alteração de horários em histórico de slots para manutenção dessa prioridade em relação a novas solicitações de slots. Ou seja, pequenas alterações de horário seriam permitidas para ajuste da malha. Entretanto, grandes alterações com o objetivo de trocar o slot histórico por outro em horário mais nobre, ou mesmo de dificultar o acesso das empresas entrantes, criando um tipo de barreira a entrada, não seriam permitidos.

8.11.13. A proposta é definir um intervalo de tempo (ex.: 1 ou 2 horas), para que uma solicitação de slot pudesse ainda ser mantida como uma alteração de histórico e consequentemente ter prioridade na alocação, e não ser considerado como uma nova solicitação de slot. Esse parâmetro deve variar de aeroporto para aeroporto.

8.11.14. Desse modo, alterações de históricos de slots com mudança até o valor estabelecido por esse parâmetro seriam processadas prioritariamente e as acima desse valor seriam processadas conjuntamente com as novas solicitações de slots, observando ainda outros parâmetros definidos pela declaração de aeroporto coordenado.

8.11.15. Portanto, a proposta é manter a ordem de prioridade estabelecida atualmente no art. 21 da Resolução nº 338/2014, mas estabelecer limites para o que pode ser considerado como uma alteração de histórico.

8.11.16. Nesse sentido, por exemplo, se for colocado um intervalo de tempo igual a zero, a alteração de histórico seria equivalente a um pedido de slot novo, o que representaria na essência os critérios do WASG. No entanto, entendemos ser mais interessante especificar em cada declaração de aeroporto coordenado o parâmetro de alteração de histórico (intervalo de tempo) para obter um melhor resultado para a alocação de slots a depender do incentivo que se quer buscar para cada aeroporto.

8.11.17. É importante esclarecer também que, nos termos do art. 22 da Resolução nº 338/2014, as novas solicitações de slots são alocadas segundo a seguinte ordem:

"I - continuação da temporada subsequente anterior; e

II - nova operação."

8.11.18. Sobre essa priorização de solicitações de continuação da temporada subsequente anterior sobre novas operações no aeroporto, é necessário que a nova solicitação de slots seja a continuação de um novo serviço de transporte aéreo iniciado com série de slots alocada na base de referência (BDR) da temporada subsequente anterior. Não é considerada “continuação da temporada subsequente anterior” a situação em que a empresa perdeu histórico na temporada equivalente anterior e solicitou como novo na temporada subsequente anterior.

8.11.19. Aplicam-se subsidiariamente ao disposto nos arts. 21 e 22 desta Resolução os critérios aplicáveis em casos de empate ou conflito na alocação de slots. Esse tema será abordado no item que trata outros ajustes de redação desta seção.

8.11.20. Além disso, abre-se uma oportunidade de inserir como critério secundário para a alocação dos slots provenientes do banco (inciso III do art. 21) algum mecanismo que privilegie maior competição de mercado na tomada de decisão para os casos de empate ou conflito de alocação de slots.

8.12. NOVOS PARÂMETROS DE COORDENAÇÃO

8.12.1. Como já fora exposto, a Resolução nº 338/2014 possibilita a definição de parâmetros de coordenação de forma individualizada para cada aeroporto coordenado (atual art. 8º).

8.12.2. Conforme apresentado ao longo desta Nota Técnica, alguns dos parâmetros que estão sendo propostos deveriam ser avaliados para cada aeroporto, não sendo razoável o estabelecimento de um só padrão para todos os aeroportos.

8.12.3. Sendo assim, serão inseridos novos parâmetros que deverão constar da Declaração de Aeroporto Coordenado:

- Tamanho mínimo de aeronave (nível 4);
- Faixa horária de alterações de histórico de slots; e
- Percentual máximo de slots alocados no aeroporto saturado e concentrado (nível 4) por grupo econômico.

8.12.4. Em relação ao tamanho mínimo de aeronave, entendemos que essa é uma informação que atualmente já pode ser inserida na Declaração de Capacidade enviada pelo operador do aeroporto, que poderá restringir aeronaves para que não afete a capacidade do aeroporto.

8.12.5. Entretanto a proposta é que a ANAC também poderá estabelecer, no caso de aeroportos saturados e concentrados (nível 4), um tamanho mínimo de aeronave de forma a garantir maior eficiência no uso dessa infraestrutura escassa.

8.12.6. Sobre o parâmetro percentual máximo de slots alocados no aeroporto saturado e concentrado (nível 4), importante destacar que este parâmetro deve ser estabelecido para todo o grupo econômico e seria observado não apenas na alocação inicial, mas também restringindo o aumento de slots por qualquer tipo de aquisição, seja por mercado secundário (se aprovado), ou até mesmo no caso de aquisições (ou fusões) de outras empresas que também venham a possuir direito de uso de slots no aeroporto.

8.12.7. O racional para a proposta de definir um critério, intervalo de tempo, para que uma solicitação possa ser considerada uma alteração de histórico já foi apresentado anteriormente. Entendemos que esse valor pode variar a depender do nível de congestionamento no aeroporto, por isso consideramos que deve ser um parâmetro da Declaração de Aeroporto Coordenado.

8.13. ADEQUAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA RETOMADA DE SLOTS

8.13.1. Identifica-se também necessidade de ajuste na redação dos arts. 43 e 44 da Resolução nº 338/2014, estabelecendo como circunstância para perda de slots e não obtenção do histórico de slots para a próxima temporada equivalente, a perda ou suspensão do Certificado Operacional (Experiência da Oceanair).

8.13.2. Atualmente esses artigos da norma estabelecem apenas a "perda da outorga para a exploração de serviços aéreos" ou "perda ou suspensão da outorga para a exploração de serviços aéreos" como fatores determinante para a perda dos slots.

8.13.3. No caso da Oceanair, a suspensão da outorga para a exploração de serviços aéreos decorreu depois da suspensão do CHETA culminada pela incapacidade da empresa em demonstrar condições operacionais para garantir segurança às operações, o que gerou ineficiência no uso da infraestrutura alocada a esta empresa nesse período.

8.13.4. A perda ou a suspensão do CHETA/COA impede a empresa de voar causando ineficiência no uso da capacidade aeroportuária declarada.

8.13.5. Além disso, a empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo pode perder os slots ou as séries de slots durante o monitoramento quando verificadas conjuntamente as seguintes condições:

- 1) operação abaixo do mínimo da meta de regularidade;
- 2) não há condições de cumprir com a meta de regularidade até o final da temporada; e
- 3) não tenha sido iniciado o serviço aéreo referente à série de slots alocada.

8.13.6. Contudo, há possibilidade de o serviço aéreo ter até iniciado, mas ao longo da temporada é descontinuado por falta de capacidade operativa da empresa, independentemente da suspensão ou perda do COA, mantendo slots alocados sem qualquer perspectiva de uso.

8.13.7. Dada a exigência de todos esses requisitos, não há como estabelecer a perda em serviço aéreo iniciado, porém descontinuado e sem condições de cumprir com a meta de regularidade até o final da temporada.

8.13.8. Entende-se ser necessário ajuste no texto normativo para retomar slots na temporada vigente quando caracterizado o mau uso intencional, proporcionando benefícios ao usuário por meio do retorno mais rápido do nível de oferta no aeroporto. Isso ocorrerá ao redistribuir esses slots para outras empresas que possuam solicitações de alterações de slots em lista de espera ou ainda para ampliação de serviços no aeroporto coordenado.

8.13.9. Por último, adicionar-se-ia a previsão que uma vez que uma grande quantidade de slots ficasse disponível no meio da temporada, o coordenador poderia aplicar automaticamente as regras e procedimentos previamente disciplinados. Nesse sentido, a qualquer momento, a ANAC poderia realizar a distribuição do banco de slots (gerado por exemplo devido à falência ou ganho de capacidade) utilizando-se dos mesmos mecanismos de regra de acesso aplicados durante a fase da alocação inicial. A ideia aqui é a recomposição rápida da oferta, minimizando os efeitos negativos ao mercado, e aplicando-se os mecanismos já estabelecidos em norma que facilitem o acesso ao aeroporto.

8.14. OUTROS AJUSTES DE REDAÇÃO

8.14.1. Outra proposta para a norma é que no caso em que uma empresa perca slot, a regra deve inibir que esse slot retorne a ela. O que espera é que a empresa não possa se beneficiar de eventuais vantagens competitivas (ex.: possuir maior aeronave e não ter atingido o limite de participação no aeroporto) para obter o mesmo slot, podendo vir a praticar o mau uso do slot.

8.14.2. Além dos critérios primários e secundários, visando o aumento da eficiência e efetividade no resultado da alocação inicial, propõem-se melhorias do procedimento atual, a partir de algumas flexibilizações durante o processo da alocação inicial.

8.14.3. Com o fim de otimizar o resultado final da alocação inicial (melhor acomodação das solicitações como um todo), poderia estar prevista no normativo a possibilidade de alterações mínimas do horário histórico (pelo coordenador), por exemplo, ajustes de até 5 ou 10 min. Ilustrando a situação, um voo doméstico que foi solicitado pela empresa como confirmação de histórico, que opera em apenas 2 frequências, poderia sofrer um ajuste de 5 min no seu horário para acomodar uma solicitação de um voo diário, que só poderia ser alocado em horário distante do solicitado (devido restrição nas outras frequências). Essa possibilidade de se alterar horários solicitados como confirmação de histórico poderia ser restrito apenas para atender solicitações de alteração de outros históricos ou solicitações de novas entrantes, desde que seja evidente o ganho efetivo no resultado alocação^[8].

8.14.4. Outra melhoria de procedimento durante a alocação inicial seria exigir dos solicitantes de slots que informem ao coordenador, no caso de alteração de horário, se aceitam ou não horários alternativos (usando códigos adequados do protocolo de comunicação). Aceitando horários alternativos, o solicitante deve informar o intervalo de flexibilidade aceitável. Caso não haja disponibilidade dentro do intervalo informado, o horário alocado será o histórico original. Em caso de voo novo, não sendo possível alocar dentro do intervalo informado, não haveria alocação de slot.

9. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

9.1. Considerando a análise de impactos e comparação das alternativas apresentadas, tem-se a alternativa 2 (implantação do nível 4) como a mais indicada. Não obstante essa escolha, observou-se que o aumento do peso do critério de contestabilidade poderia tornar a alternativa 7 (Alteração de direito histórico e nível 4) mais atrativa.

9.2. Sendo assim, nessa seção serão abordadas as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento para as alternativas 2 e 7.

9.3. Conforme observado, a equipe de trabalho chegou a conclusão por alterações na regra administrativa, bem como a implementação de um novo nível de coordenação aeroportuária (“nível 4”). Essa opção não cria descontinuidade em relação os procedimentos hoje existentes, mas traz regras adicionais que precisam ser regulamentadas, comunicadas, aplicadas e avaliadas.

9.4. Caso a hipótese de flexibilização de *Grandfather rights* seja considerada (Alternativa 7), a mesma poderá ocorrer de forma escalonada, e seu detalhamento deverá ser estudado e apresentado na proposta de resolução.

9.5. Conforme exposto nesta AIR, os aspectos em que a nova norma inova e devem ter sua implementação discutida são:

- a) Nova estrutura normativa da regulação sobre slots aeroportuários (retirada dos aspectos procedimentais da Resolução);
- b) Novo conceito para “slot”;
- c) Novos parâmetros de coordenação aplicáveis a aeroportos classificados como nível 4;
- d) Alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*), caso seja escolhida alguma alternativa que possua essa flexibilização;
- e) Adequação de Critérios Primários da Alocação Inicial;
- f) Adequação de critérios para retomada de slots em caso de perda ou suspensão do certificado de operador aéreo (COA) ou ainda impossibilidade da empresa aérea manter a operação dos slots alocados;
- g) Implantação de regra para distribuição do banco de slots a qualquer momento (gerado por exemplo devido à falência ou ganho de capacidade);
- h) Outros ajustes de redação para estabelecer coesão com os demais dispositivos da norma.

9.6. Como se trata de revisão de uma norma existente, nessa seção serão avaliados os aspectos de inovação dessa regulação, explicando as suas repercussões na implementação, fiscalização e monitoramento, observando as recomendações disposta no Guia AIR ANAC.

9.7. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

9.7.1. Considerando que as etapas anteriores da AIR conduziram a equipe à identificação das alternativas 2 e 7 como opções de ação regulatória adequadas ao contexto estudado para o enfrentamento do problema identificado, verificam-se como necessárias algumas ações para a Estratégia de Implementação.

9.7.2. Essas ações podem ser agrupadas em três grandes categorias como pode ser vista na figura abaixo:

Figura 15 - Estratégias de Implementação – Guia AIR ANAC



9.7.3. Nos itens a seguir, serão apresentadas as ações previstas por categoria para essa estratégia de implementação.

9.7.4. INSTRUMENTOS E INICIATIVAS PARA IMPLANTAÇÃO

9.7.4.1. No que se refere aos Instrumentos Formais necessários (Elaboração de atos normativos), sugere-se a revogação da Resolução nº 388/2014 e da Portaria nº 3192/2018; e a edição de nova Resolução pela Diretoria e nova Portaria Específica da SAS para o Processo e procedimentos da coordenação e alocação de slots, em face da nova estrutura dos normativos e das alterações de redação em outras partes dos documentos para harmonizar o texto normativo às mudanças.

9.7.4.2. Além desses atos normativos, incluem-se a elaboração e edição de Decisões de Declaração de Aeroporto Coordenado pela Diretoria; e Portarias Específicas da SAS para a Declaração de Aeroporto de Interesse e para o Compêndio dos Elementos de Fiscalização – CEF.

9.7.4.3. O desenvolvimento da proposta de ato normativo da Resolução dar-se-á após a manifestação da Diretoria da ANAC sobre este AIR, sendo prevista a participação social sobre a proposta a ser desenvolvida.

9.7.4.4. No que se refere aos Prazos de Vigência e Vacância, a minuta de ato normativo observará o disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, quanto à vigência dos dispositivos da norma afetos a aeroportos coordenados classificados como nível 3 e aeroportos de interesse. Para as disposições aplicáveis a aeroportos coordenados classificados como nível 4 e para a alteração da regra de direito histórico (*Grandfather rights*), caso adotada, poderão vir a ter períodos de vacâncias distintos a depender do requisito a ser proposto.

9.7.4.5. No que se refere à identificação de fatores relevantes a serem considerados na transição do modelo regulatório atual para o futuro (disposições transitórias), é importante destacar que, para a fixação da data de vigência da norma, será observado os calendários de atividades das temporadas de coordenação vigente e subsequente, para não incorrer alterações de regras durante as etapas em curso previstas no processo de coordenação.

9.7.4.6. No que se refere à identificação de impactos relativos ao Manual de Procedimento (MPR), não se verificam grandes alterações à atual versão disposta no documento MPR/SAS-360-R00, sendo necessários ajustes em alguns artefatos relacionados a regras e procedimentos novos dispostos nos regulamentos (Resolução e Portaria).

9.7.4.7. No que se refere aos sistemas utilizados para execução das atividades de coordenação, alocação e monitoramento de slots, não se verificam alterações no escopo das atuais soluções de TI.

9.7.4.8. Não obstante, ressalta-se o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC da ANAC que estabelece em seu Portfólio de Ações para 2021 a contratação de solução de TI para realizar as atividades de coordenação, alocação e monitoramento de slots, tendo em vista que o contrato que disponibiliza a atual solução de TI encerra-se em 02/12/2021.

9.7.5. AÇÕES DE COMUNICAÇÃO

9.7.5.1. Dentro do processo de alteração da norma, serão realizadas ações para promover o amplo conhecimento das alterações, bem como colher subsídios adicionais para aprimoramento da norma.

9.7.5.2. Adicionalmente, após aprovação das mudanças propostas, e antes da entrada em vigor da nova norma, serão necessárias ações que integram o plano que será apresentado ao final desta seção.

9.7.6. COMUNICAÇÃO INTERNA E TREINAMENTO

9.7.6.1. As alterações de procedimentos são amplamente discutidas e comunicadas à equipe que atua diretamente na coordenação de slots. Ainda assim, deve ser prevista reunião para adequação de procedimentos.

9.7.6.2. Ademais, considerando a necessidade de amplo conhecimento dos servidores sobre o processo de slots, será previsto, ao fim do prazo, a disponibilização de curso sobre a atividade de alocação de slots. Essas ações que integram o plano que será apresentado ao final desta seção.

9.7.7. ORÇAMENTO

9.7.7.1. Informa-se que tendo em vista o encerramento do referido contrato da solução de TI para slots, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC da ANAC estabelece em seu Portfólio de Ações para 2021 a contratação de solução de TI para realizar as atividades de coordenação, alocação e monitoramento de slots.

9.7.7.2. Todavia, o orçamento deste PDTIC 2020/2021, refere-se ao valor anual atualizado, estando bastante defasado frente a desvalorização do Real frente a outras moedas como o Dólar e o Euro. Podendo exigir ajustes orçamentários em razão dessa desvalorização.

9.7.8. RECURSOS HUMANOS

9.7.8.1. A alocação de slots é uma atividade essencial e contínua, que deve ter seus recursos mínimos definidos. Hoje a atividade tem o seguinte quadro:

Tabela 11 - Recursos Humanos - GTRC

Atividade	Responsável	Quantidade de servidores
Coordenação de atividades	GTRC/GEAM/SAS	1
Alocação de slots, processamento de mensagens, atendimento de solicitações		3
Fiscalização, monitoramento, análise de mau uso, comunicação diária com regulado		2

9.7.8.2. Com a alteração proposta das normas, não há aumento da complexidade das atividades, razão pela qual não há previsão de aumento do dimensionamento de pessoal do setor, mas há aumento de relevância das atividades de fiscalização. Desta forma, é necessário garantir a não redução da quantidade de servidores dedicados às atividades, com treinamento e atualização constantes.

9.8. ESTRATÉGIAS DE FISCALIZAÇÃO

9.8.1. Considerando as alternativas 2 e 7 como opções de ação regulatória adequada ao contexto estudado e tendente a enfrentar de forma efetiva o problema identificado, não se verificam alterações significativas as atuais providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização prevista pela norma.

9.8.1.1. No que refere ao planejamento da fiscalização e da resposta a condutas indesejadas, não se verifica a necessidade de alterações às providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização nesse regulamento.

9.8.1.2. Esclarece-se que nas alternativas escolhidas, mantêm-se os atuais Elementos de Fiscalização – EF não necessitando, portanto de alterações de teor. Não obstante, será necessária a edição de Portaria Específica para o CEF, tendo em vista à nova numeração da Resolução a ser editada.

9.8.1.3. No que refere à execução da fiscalização planejadas, informa-se já existem procedimentos definidos, informações padronizadas e suporte de soluções de TI para o monitoramento do uso dos slots alocados em cada temporada, não sendo necessárias alterações.

9.9. ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO

9.9.1. Conforme preconizado no Guia AIR ANAC, é desejável que se definam indicadores para monitoramento do desempenho da intervenção realizada pela Agência. Dessa forma, é esperado que tais indicadores tenham relação com os objetivos pretendidos pela alteração normativa proposta.

9.9.2. Sendo assim, a proposta é que o monitoramento ocorra utilizando-se os mesmos indicadores (descritores) adotados na análise multicritério da seção 7, a saber: Índice de Herfindal – Hirschman (HHI) e Quantidade de Passageiros com Origem ou Destino ao Aeroporto (Pax OD).

9.9.3. Os 2 indicadores estão associados aos objetivos de fomentar a contestabilidade do mercado e tornar mais eficiente o uso da infraestrutura, respectivamente.

Tabela 12 - Indicador de Concentração de mercado (HHI)

Elemento a ser mensurado	Concentração de mercado em aeroporto nível 4
Indicador	O índice é dado pelo somatório do quadrado da participação por assentos ofertados (%) de operadores (S) em um determinado aeroporto: $i_h = \sum_i S_i^2$
Parâmetro do cenário inicial	O cenário inicial considerará a temporada equivalente anterior a entrada em vigor coordenação do aeroporto conforme nível 4
Área responsável	GTRC/GEAM/SAS
Fontes de dados	Ferramenta de coordenação de slots
Frequência de cálculo do indicador	Por temporada

Tabela 13 - Indicador de Eficiência de uso de slots

Elemento a ser mensurado	Eficiência de uso de slots em aeroporto com infraestrutura escassa
Indicador	Pax OD = Passageiros Total - Passageiros em conexão
Parâmetro do cenário inicial	O cenário inicial considerará a temporada equivalente anterior a entrada em vigor coordenação do aeroporto conforme nível 4
Área responsável	GTRC/GEAM/SAS
Fontes de dados	Dados estatísticos (GEAC/SAS)
Frequência de cálculo do indicador	Por temporada

9.10. PLANO DE AÇÃO

9.10.1. Considerando o exposto nesta seção que trata as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento do novo regulamento, apresenta-se o plano com a indicação das ações, responsáveis e prazos para as principais medidas a serem concretizadas pela Agência.

Tabela 14 – Plano de ação

Ação	Responsável	Prazo
------	-------------	-------

(conjunto de ações de implementação)	(unidades organizacionais)	(cronograma previsto)
Desenvolvimento da Proposta de Ato Normativo	GTRC/GEAM/SAS	3T2021
Participação Social sobre a Proposta Desenvolvida		1T2022
Deliberação Final da ANAC	Diretoria Colegiada	2T2022
Publicação do Relatório de Análise de Contribuições	GTRC/GEAM/SAS	Até 30 dias úteis após a Deliberação Final da ANAC.
Ações de Comunicação	SAS e ASCOM	A partir da Deliberação Final da ANAC, conforme o escopo e a competência
Reuniões com regulados (Empresas Aéreas e Aeroportos)	GTRC, GEAM e SAS	A partir da Deliberação Final da ANAC, conforme o escopo e a competência
Atualização de conteúdo no site da ANAC na internet	GTRC/GEAM/SAS e ASCOM	A partir da Deliberação Final da ANAC, conforme o escopo e a competência
Comunicação Interna		
Revisão de Manual de Procedimento (MPR)	GTRC/GEAM/SAS	A partir da Deliberação Final da ANAC até o fim da temporada de coordenação anterior à temporada de vigência da norma.
Treinamento Interno e Externo (Curso de Slots)		
Instrumentos e iniciativas para fiscalização		
Instrumentos e iniciativas para monitoramento		

10. CONCLUSÃO

10.1. Por meio desta AIR fica demonstrado que as regras da Resolução nº 338/2014, em vigor, não são suficientes para lidar com situações de saturação da infraestrutura aeroportuária quando conjugadas com alta concentração de mercado, para fins de promoção efetiva da concorrência.

10.2. As diretrizes e práticas mundiais preconizadas pela Indústria tampouco dispõem de mecanismos adequados para promover a eficiência econômica do uso da infraestrutura escassa em situações semelhantes a apresentada em alguns aeroportos brasileiros.

10.3. Dentre as 7 alternativas estudadas para enfrentar o problema regulatório, considerando vantagens, desvantagens oportunidades e ameaças de cada uma delas, bem como aplicado uma análise multicritério, destacou-se a opção de criação de uma nova classificação para aeroportos saturados e concentrados, com regras apropriadas a essa condição, denominada neste estudo como alternativa 2: “nível 4”.

10.4. Não obstante essa opção demonstrar-se a mais adequada pelos pesos elencados para os critérios neste estudo, observou-se que um aumento do peso atribuído ao critério de contestabilidade poderia elevar a atratividade da alternativa 7 (composta pela alteração de direito histórico e nível 4), desta forma, disposta aqui como outra alternativa também viável.

10.5. Com base nos resultados dos estudos realizados e considerando ainda a incerteza quando a retomada do transporte aéreo decorrente da pandemia de Covid-19, assim como as demais ações do Governo Federal com objetivo de ampliação da capacidade nos aeroportos saturados (especificamente Congonhas e Santos Dumont), propõe-se que seja adotada a alternativa 2 (implantação do nível 4) como a mais indicada para o enfrentamento do problema regulatório em questão.

É a Nota Técnica.

GUERTH LEVAY DE CARVALHO REIS
Especialista em Regulação de Aviação Civil

LUCIANA MARQUES RIBEIRO ALVES
Especialista em Regulação de Aviação Civil

RAQUEL IRBER DE AZEVEDO LOPES
Especialista em Regulação de Aviação Civil

RODRIGO NEVES MARTINS
Gerente Técnico de Registro de Serviços Aéreos e
Coordenação de Slots - GTRC

LUIZ ANDRÉ DE ABREU CRUVINEL GORDO
Gerente Técnico de Análise Econômica - GTEC

LUIS GUSTAVO PINHEIRO LOUREIRO CARNEIRO
Gerente Técnico de Assessoramento - GTAS

ROQUE FELIZARDO DA SILVA NETO
Gerente de Acesso ao Mercado - GEAM

ROBERTO DA ROSA COSTA
Gerente de Acompanhamento de Mercado - GEAC

ANA PAULA CUNHA MACHADO CAVALCANTE
Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos Substituta - SAS

11. REFERÊNCIAS

- BAUMOL, W. J. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of industry structure. The American Economic Review. V. 72. N. 1. P. 1-15. 1982.
- Camacho, F. T.; Rodrigues, B. C. L.. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado? – Revista do BNDES no. 41 – junho de 2014.
- Competition & Markets Authority. Advice for the Department for Transport on competition impacts of airport slot allocation. 2018.
- Czerny, A. I., Forsyth, P., Gillen, D. e Niemeier, H. Airport Slots: international experiences and options for reform. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. 2008.
- David Starkie. Allocating airport slots: a role for the market? (1998)
- Haylen, Andrew; Butcher, Louise. Airport slots. House Of Commons Library, 2017. (BRIEFING PAPER).
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Airline Competition - Background Paper by the Secretariat. DAF/COMP(2014)14. 2014.
- Steer Davies Gleave. European Commission (org.). Impact assessment of revisions to Regulation 95/93. 2011. 367 p.
- Ribeiro, N. A.; Jacquillat, A.; Antunes, A.P.; Odoni, A.. Improving slot allocation at Level 3 airports. Transportation Research Part A: Policy and Practice, [s.l.], v. 127, p. 32-54, set. 2019. Elsevier BV.
- Vasigh, B.; Fleming, K.; Tacker, T.. Introduction to Air Transport Economics: From Theory to Application. 3. Ed. New York: Routledge, 2018. 498 p.

12. NOTAS

[1] Giro automático da grade sempre que for realizada a escolha de um par de *slot* pela concessionária da vez, resultando em que a concessionária contemplada passa a ocupar o último lugar da fila de alocação e assim sucessivamente, de forma a assegurar a igualdade de oportunidade de acesso aos *slots* disponíveis entre todas as concessionárias interessadas.

[2] A perda do par de *slot* alocado era determinada por: não implantação dos serviços aéreos correspondentes no prazo de 30 dias; não atingimento da meta de regularidade mensal igual ou superior a 80% durante 90 dias consecutivos; não utilização do par de *slot* por um período superior a 30 dias consecutivos.

[3] <https://www.iata.org/contentassets/4ede2aabfcc14a55919e468054d714fe/wsg-edition-10-english-version.pdf>

[4] https://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/ato/service_units/systemops/perf_analysis/slot_administration/slot_administration_schedule_3-airports/

[5] Code of Federal Regulations – CFR, Title 14, Part 93, §93.221. Disponível em <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2019-title14-vol2/xml/CFR-2019-title14-vol2-part93.xml#seqnum93.211>

[6] Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/slot/aeroportos/CGH/declaracao-de-capacidade>

[7] http://portal.cgna.gov.br/files/uploads/anuario_estatistico/anuario_estatistico_2019.pdf

[8] Sugestão advinda do trabalho “*Improving slot allocation at Level 3 airports*” (2019), dos autores Ribeiro, N.A., Jacquillat, A., Antunes, A.P., Odoni,

A.R.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Irber de Azevedo Lopes, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 04/12/2020, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Guérth Levay de Carvalho Reis, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 04/12/2020, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Marques Ribeiro Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 04/12/2020, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Neves Martins, Gerente Técnico**, em 04/12/2020, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Andre de Abreu Cruvinel Gordo, Gerente Técnico**, em 04/12/2020, às 19:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luís Gustavo Pinheiro Loureiro Carneiro, Gerente Técnico de Assessoramento**, em 04/12/2020, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roque Felizardo da Silva Neto, Gerente**, em 04/12/2020, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto da Rosa Costa, Gerente**, em 07/12/2020, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Cunha Machado Cavalcante, Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos, Substituto(a)**, em 08/12/2020, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5077329** e o código CRC **615FB5CA**.