

Parecer Econômico

Restrição à Concorrência em Licitações para Operação Aeroportuária:

**Comentários ao Edital de Licitação relativo à
concessão dos Aeroportos do Galeão (RJ) e de
Confins (MG)**

PAULO FURQUIM DE AZEVEDO

POR SOLICITAÇÃO DE SAMPAIO FERRAZ ADVOGADOS

JUNHO DE 2013

1. INTRODUÇÃO

Encontram-se submetidos à audiência pública o Edital de Licitação, o Contrato de Concessão e respectivos anexos relativos à concessão dos Aeroportos do Galeão (RJ) e de Confins (MG). Nas minutas do Edital e do Contrato de Concessão consta restrição à participação no novo processo de licitação de empresas privadas que já sejam acionistas (direta ou indiretamente) de concessionárias de outros aeroportos brasileiros¹. Esta restrição, por suas importantes consequências ao desempenho econômico e bem estar dos consumidores, é o que motiva este parecer.

A privatização de serviços de utilidade pública, em geral, e de aeroportos, em particular, é um instrumento bem-sucedido de provimento eficiente de infraestrutura, permitindo a captação de recursos privados e maior agilidade de gestão. Entretanto, conforme o desenho do leilão de concessão e do contrato a ser firmado entre o poder concedente e a futura concessionária, pode haver grande variação de eficiência, cujos efeitos, em última análise, reverterem-se para a sociedade e o consumidor final. É, portanto, oportuna e de grande importância a adequada reflexão a respeito do desenho do edital de concessão, em especial em suas cláusulas que se afastam da prática usual, como é o caso de vedação de participação de concessionárias de outros aeroportos em novas licitações.

Este parecer atende ao propósito de avaliar as consequências concorrenciais da restrição constante no edital de operação em múltiplos aeroportos por uma ou mais empresas. Conclui-se que a medida é apropriada apenas para os casos de aeroportos que operem em uma mesma área de captação de passageiros, normalmente definida por uma região metropolitana estendida, em que é possível identificar efetiva concorrência entre aeroportos. Tal conclusão assenta-se na prolífica literatura empírica sobre o assunto, bem como na paradigmática experiência britânica de intervenção na estrutura de propriedade de aeroportos. No caso de aeroportos complementares (i.e. que tipicamente são pontos de origem e destino de rotas aéreas), a restrição à operação de múltiplos aeroportos é ineficiente e indesejável, visto que dela não

¹ Conforme cláusula 3.15.5 da minuta de Edital e cláusula 10.7.3 da minuta de Contrato de Concessão.

decorrem benefícios claros e seus custos são significativos. Dadas as expertises necessárias aos participantes da licitação, há perdas substanciais decorrentes da redução da concorrência ao se vedar a participação de concessionárias que já participam de outros aeroportos, o que se traduz em lances vencedores mais baixos e má alocação de ativos e expertises para os destinos que são mais produtivos.

Este parecer se divide em cinco partes, além desta introdução. Na próxima seção, são apresentadas características do edital e implicações concorrenciais da restrição à participação de concessionárias de outros aeroportos em novas licitações. A terceira seção apresenta os princípios envolvidos na análise de restrições à concorrência nas licitações públicas, detalhando os custos e benefícios a elas associados, bem como os parâmetros para se decidir, em cada caso particular, pelo desenho mais adequado para a eficiência regulatória. A quarta seção resgata da experiência internacional o conhecimento acumulado para a avaliação desta questão, tendo o caso BAA, ocorrido no Reino Unido, como a principal referência. A prolífica literatura empírica sobre o assunto é também resgatada, com a finalidade de informar, ainda que por analogia, o caso brasileiro. Finalmente, a quinta seção reúne os princípios que norteiam o desenho regulatório (Seção 3) e a experiência internacional (Seção 4) para a avaliação do caso brasileiro.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EDITAL E IMPLICAÇÕES PARA A ANÁLISE DE CONCORRÊNCIA

Conforme o Aviso de Audiência Pública nº 05/2013, publicado no Diário Oficial da União em 31 de maio de 2013, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) submeteu à audiência pública as minutas de Edital de Licitação, Contrato de Concessão e respectivos anexos (“Edital” e “Contrato de Concessão”), relativas à concessão da ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim (“Galeão”), localizado no município do Rio de Janeiro (RJ), e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos municípios de Confins e de Lagoa Santa- MG

(“Confins”). O prazo de concessão previsto no Edital é de: (i) 25 anos para o Aeroporto do Galeão; e (ii) 30 anos para o Aeroporto de Confins, não sendo permitida a renovação, exceto no caso de revisão extraordinária, por até 5 anos.

A minuta do Edital apresenta estrutura de concessão no mesmo formato adotado pelo Edital de Leilão nº 2/2011, referente aos Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília: a concessionária será controlada pelo Acionista Privado, com 51% do capital social, e a Infraero deterá os demais 49% do capital social da concessionária. Como se verá ao longo deste parecer, este modelo de participação compartilhada assegura a capacidade de coordenação da política aeroportuária pelo Estado, por meio da Infraero, ao mesmo tempo em que é capaz de atrair o capital privado para este setor, já há tempos carente de investimentos, bem como de apropriar-se da maior eficiência e agilidade da gestão privada.

O Acionista Privado deverá ser uma sociedade de propósito específico, formada pelos vencedores da concessão, cuja estrutura deverá observar os requisitos previstos no Edital e no Contrato de Concessão, dentre os quais se destaca a necessidade de um Operador Aeroportuário², com pelo menos 25% de participação.

Ademais, os participantes deverão cumprir certos requisitos de habilitação jurídica, econômico-financeira e técnica, além da necessidade de regularidade fiscal e trabalhista. Dentre tais requisitos de habilitação, destaca-se a necessidade de que o Operador Aeroportuário tenha: (i) no mínimo cinco anos de experiência na operação de um mesmo aeroporto; (ii) que o aeroporto em questão tenha processado pelo menos 35 milhões de passageiros em pelo menos um dos cinco últimos anos (considerando o somatório de passageiros embarcados, desembarcados e em trânsito). Para fins de comprovação da movimentação mínima de passageiros pelo Operador Aeroportuário, o Edital prevê que serão considerados os dados divulgados pela “*Airports Council Internacional - ACI*”.

² Nos termos da Cláusula 1.1.34 da minuta de Edital, define-se Operador Aeroportuário a “*pessoa jurídica que opera diretamente um aeroporto, seu controlador direto ou subsidiária integral da pessoa jurídica operadora ou de seu controlador direto que atenda integralmente os requisitos de habilitação técnica previstos no Edital*”.

Ocorre que não há, no Brasil, empresa que atenda aos requisitos de habilitação técnica exigidos pelo Edital e pelo Contrato de Concessão, exceto pela própria Infraero. Dessa forma, o operador aeroportuário deverá ser, necessariamente, estrangeiro.

De acordo com os dados disponibilizados pela ACI, no relatório preliminar de 2012 (Preliminary 2012 World Airport Traffic and Rankings - Mar 26, 2013), os 30 aeroportos mais movimentados (em termos de passageiros) em 2012 atenderiam ao requisito de 35 milhões de passageiros/ano³. Igualmente, pelo relatório preliminar de 2011 os 30 aeroportos mais movimentados também atendiam ao requisito de capacidade⁴. No entanto, o *ranking* em 2010 apresentava 28 aeroportos com capacidade acima dos 35 milhões⁵ e entre 2007 e 2009 o número de aeroportos com tal capacidade variou entre 23 e 26⁶.

Considerando todos os aeroportos que entraram na lista da ACI de 2007 a 2012, 38 deles atendiam ao requisito imposto pelo Edital. Verifica-se, portanto, que há um número limitado de possíveis operadores aeroportuários aptos a assumirem a concessão dos aeroportos brasileiros sob a atual regulação.

Além disso, alguns dos aeroportos com o movimento requisitado no Edital são operados por entes públicos, reduzindo a possibilidade e o interesse em atuar como operadores em outros países. É o caso, por exemplo, da maioria dos aeroportos nos Estados Unidos (Miami - MIA, Las Vegas – LAS, Denver – DEN, Los Angeles – LAX, dentre outros).

Como já mencionado, o Edital e o Contrato de Concessão proíbem expressamente a participação de qualquer empresa que seja acionista direto ou indireto de concessionárias dos aeroportos objeto dos Editais de Leilão nº 01/2011 (São Gonçalo do Amarante – RN) e nº 02/2011 (Guarulhos - SP, Viracopos - SP e Brasília- DF). Os documentos também preveem que cada

³ Informação disponível em <http://www.aci.aero/News/Releases/Most-Recent/2013/03/26/Preliminary-2012-World-Airport-Traffic-and-Rankings->, visitado em 18/06/2013.

⁴ Informação disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&ved=0CFMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.iot.gov.tw%2Fdl.asp%3FfileName%3D271718293471.pdf&ei=d_jAUfXQHpkK0QHmhoHAAQ&usq=AFQjCNGyBAspCWBQBy6pxK-ARg43ILq4bw&sig2=zVfRZdR6LrA6Ixn5mH6F_Q&bvm=bv.47883778,d.dmg, acessado em 18/06/2013.

⁵ Informação disponível em <http://www.aci.aero/Data-Centre/Annual-Traffic-Data/Passengers/2010-final>, visitado em 18/06/2013.

⁶ Informações disponíveis em <http://www.aci.aero/Data-Centre/Annual-Traffic-Data/Passengers/2009-final>, <http://www.aci.aero/Data-Centre/Annual-Traffic-Data/Passengers/2008-final> e <http://www.aci.aero/Data-Centre/Annual-Traffic-Data/Passengers/2007-final>, visitados em 18/06/2013.

aeroporto (Confins e Galeão) será concedido a um proponente diferente, não sendo admitido que um único proponente vença as duas concessões.

Mesmo após cinco anos da Concessão, acionistas de concessionárias de outros aeroportos só poderão deter participação no Acionista Privado mediante prévia e expressa autorização da ANAC.

Contexto

A concessão dos aeroportos de Confins e do Galeão ocorrerá no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo sido tais aeroportos incluídos no PND através do Decreto nº 7.896/2013, de 01/02/2013.

Também no âmbito do PND, foram concedidos por meio de leilões promovidos pela ANAC outros quatro aeroportos: São Gonçalo do Amarante (RN); Guarulhos (SP); Viracopos (SP); e Brasília (DF), cujas informações são apresentadas na Tabela 1. Em todas essas concessões, foram vencedores consórcios que aliam a capacidade técnica do operador aeroportuário internacional à experiência em infraestrutura e obras relacionadas de grandes empresas brasileiras que já estão familiarizadas com as regras e o *modus operandi* local.

Tabela 1 – Concessões Realizadas e Concessionárias Vencedoras

Aeroporto	Decreto de Inclusão no PND	Licitação	Concessionária Vencedora
Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (RN)	Decreto Federal n.º 6.373, de 14/02/2008	Leilão n.º1/2011 – ANAC	Consórcio Inframérica Brasil, composto por Corporación América (operador aeroportuário argentino) e por Infravix Empreendimentos S.A. (empresa especializada em obras de infraestrutura e obras de grande porte, parte do Grupo Engevix do Brasil)
Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek - Brasília (DF)	Decreto Federal n.º 7.531, de 21/07/2011	Leilão n.º2/2011 – ANAC	Consórcio Inframérica Brasil (mesmo consórcio vencedor do leilão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante)

Aeroporto	Decreto de Inclusão no PND	Licitação	Concessionária Vencedora
Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro – Guarulhos (SP)	Decreto Federal nº 7.531, de 21/07/2011	Leilão nº2/2011 – ANAC	Concedido ao consórcio Invepar-ACSA, composto pela ACSA - AirportCompany South Africa (operador aeroportuário sul-africano) e pela Invepar - Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A. (empresa especializada em infraestrutura, parte do Grupo Invepar, que tem como acionista o Grupo OAS – infraestrutura e construção civil pesada)
Aeroporto Internacional Viracopos (SP)	Decreto Federal nº 7.531, de 21/07/2011	Leilão nº2/2011 – ANAC	Concedido ao consórcio Aeroportos Brasil Viracopos, composto pela Egis Airport Operation (operadora aeroportuária francesa), pela Triunfo Participações e Investimentos S.A. – TPI (empresa especializada em investimentos em infraestrutura) e pela UTC Participações S.A. (empresa parte do Grupo UTC, que atua na construção civil pesada, dentre outros setores)

Há, portanto, um perfil típico dos consórcios vencedores das licitações anteriores. Todos eles reúnem expertises complementares e, até o momento, ausentes em uma única empresa: a experiência e conhecimento acumulado em operação aeroportuária e a capacidade de realização de obras de infraestrutura, o que requer conhecimento de construção civil e de engenharia financeira necessária a projetos desse porte. Portanto, o número potencial de participantes nos certames licitatórios é certamente pequeno, dado pelo número limitado de operadores aeroportuários qualificados para a concessão e dispostos a investir no Brasil, pela existência de grupos domésticos capacitados para investimento em obras civis de infraestrutura e pela afinidade negocial entre operador privado e empresa de construção civil.

A restrição concorrencial constante no edital de licitação, ao impedir que empresas que já tenham participação nas concessionárias de outros aeroportos brasileiros participem das próximas licitações, retira ao menos quatro pares de operadores aeroportuários e construtoras da concorrência pela concessão dos aeroportos de Confins ou do Galeão, três pares listados na Tabela 1 e o consórcio vencedor do segundo aeroporto no edital corrente. Se a mesma regra for aplicada em futuros editais de concessão de operação aeroportuária para operadores privados, o número de potenciais participantes, que já é relativamente pequeno, se reduzirá a cada rodada, tendo implicações negativas sobre o valor do lance vencedor e, ainda mais importante, sobre a alocação das concessões conforme a qualificação e competência dos atores privados. Este é um dos custos de se vedar a participação de concessionários de outros aeroportos brasileiros nos novos certames licitatórios. Na seção cinco deste parecer, este custo é cotejado com potenciais benefícios e demais custos associados à medida, de modo a avaliar a adequação ou não dessa forma de restrição.

3. CONCORRÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE ENTRE AEROPORTOS

Concorrência como um mecanismo de regulação

A regulação de serviços de utilidade pública tem por fundamento a correção de alguma imperfeição no funcionamento dos mercados, também denominadas por “falhas de mercado”, tais como a existência de monopólios naturais em alguma das etapas da cadeia produtiva⁷, não apropriação da totalidade dos benefícios gerados pela atividade econômica privada⁸, problemas de coordenação por complementaridade de investimento, para citar alguns de importância fundamental ao serviço de operação aeroportuária (Viscusi et al, 1995).

⁷ Monopólio natural é uma característica da tecnologia de produção em relação ao tamanho total do mercado, que implica que o menor custo médio possível é obtido por meio da operação de uma única empresa. Isso ocorre em situações em que as economias de escala (redução do custo médio total conforme se aumenta a escala de produção) são suficientemente altas para inviabilizar a produção de uma segunda empresa em condições comparáveis de eficiência. Sendo o monopólio a configuração de mercado mais eficiente, é necessária alguma regulação de preços para impedir abusos de poder de mercado.

⁸ Característica que recebe a denominação de externalidades na teoria econômica.

Nessas situações, é desejável o estabelecimento de normas específicas que mitiguem os efeitos perversos das falhas de mercado, para que o provimento desses serviços atenda aos critérios de eficiência e equidade. A regulação de monopólios naturais, em particular, dificilmente prescinde de alguma forma de regulação de preços, a qual deve lidar com a tensão entre prover os adequados incentivos para que as empresas reguladas busquem constantemente a redução de seus custos e, ao mesmo tempo, tenham incentivo para ofertar serviços em quantidade e qualidade compatíveis com as condições tecnológicas e de demanda (Laffont e Tirole, 1993).

A solução de regulação direta de preços e de qualidade encontra limites na incapacidade de a agência de regulação monitorar precisamente o comportamento das empresas reguladas (i.e. há informação assimétrica entre a agência e as empresas reguladas). As agências também não raro têm constrangimentos de recursos e expertise que as impedem de exercer o controle direto de preços e demais estratégias empresariais de modo pleno e efetivo, seja por restrições de ordem política (Spiller e Tommasi, 2005), seja pela incerteza tecnológica (Azevedo et al, 1997). Por conta desses limites regulatórios, quando possível pelas condições tecnológicas e de mercado, pode-se utilizar a concorrência entre empresas reguladas como um instrumento disciplinador de suas estratégias de preço e de qualidade.

Essas condições não são, obviamente, fáceis de serem observadas em mercados regulados, visto que o próprio pressuposto e fundamento da regulação é a ausência de um mercado eficiente, suficiente por si só para coordenar as ações de ofertantes e demandantes em níveis de eficiência e equidade. Há casos, contudo, em que a concorrência pode atuar de modo complementar à regulação, contribuindo com incentivos adicionais à modicidade de preços e melhoria da qualidade. Mesmo em casos de monopólios naturais, como nos serviços de telefonia fixa, a regulação pode utilizar princípios de concorrência artificialmente construídos, como é o exemplo de empresas ‘espelho’, com direito de acesso à infraestrutura essencial detida pela empresa concessionária de telefonia fixa. Este também é o caso do modelo de regulação denominado *yardstick competition*, em que o

preço observado em mercado análogo, mas sujeito à concorrência, é utilizado como referência para uma empresa regulada.

Este mecanismo - de utilizar a concorrência como apoio à regulação - parece ter inspirado a restrição constante nos editais de licitação dos aeroportos de Confins e do Galeão. Se houver concorrência entre aeroportos concedidos à operação privada, mantidas constantes todas as demais variáveis, há um possível ganho de qualidade regulatória se for assegurado que os aeroportos estejam sob o controle de grupos econômicos distintos e, desta forma, tenham interesse em disputar clientes, por meio de tarifas mais baixas e serviços mais atraentes. A restrição à participação de concessionárias de outros aeroportos nas próximas licitações, portanto, é pertinente somente se aeroportos competirem entre si.

A literatura econômica é pródiga em estudos empíricos sobre a possível concorrência entre aeroportos. Embora na maior parte dos casos, aeroportos sejam considerados monopólios naturais, por não haver suficiente densidade econômica para que seja economicamente viável a operação de mais de um aeroporto, a literatura reconhece que é possível haver mercados com múltiplos aeroportos, os quais podem vir a competir entre si (Ishii et al, 2009; Hess e Polak, 2005; Lian e Ronnevik, 2009). Em Moscou, por exemplo, há dois aeroportos internacionais, Domodedovo e Sheremetyevo, privadamente operados por grupos econômicos distintos, tendo-se observado concorrência entre ambos, com impactos positivos sobre a qualidade e modicidade tarifária (Gillen, 2011). Este também foi o diagnóstico da *Competition Commission*, em sua paradigmática decisão de desinvestimento nas operações de aeroportos na região de Londres e do sul da Escócia. Por sua importância e profundidade de análise, este caso é estudado em maior detalhe na seção 4 deste parecer.

Em síntese, é plausível que, em algumas circunstâncias, aeroportos concorram entre si, havendo potencial ganho de se alocar as concessões de operação privada para grupos econômicos distintos. A fim de se avaliar a pertinência dessa espécie de restrição, deve-se responder, portanto, qual é o grau de concorrência entre os diferentes aeroportos. Este ganho, entretanto, deve ser cotejado com as eventuais perdas que a mesma restrição pode acarretar, as

quais estão longe de ser desprezíveis e, por isso, são detalhadas ainda nesta seção.

Substitutos ou complementares

A questão fundamental para se justificar a exclusão das concessionárias de outros aeroportos nas novas licitações é a eventual concorrência entre aeroportos. Há concorrência entre diferentes negócios se os ativos envolvidos são, de alguma forma, substitutos entre si, de tal forma que o consumidor final possa demandar a utilização de um ou de outro em sua escolha de consumo.

No caso de aeroportos, há duas dimensões possíveis de concorrência. A primeira é a escolha dos passageiros, que, em situações particulares, têm a possibilidade de escolher entre dois ou mais aeroportos. Este é o caso dos aeroportos de Heathrow e Gatwick, em Londres, como apresentado em maior detalhe na seção 4; dos aeroportos Domodedovo e Sheremetyevo, em Moscou, e de Galeão e Santo Dumont, no Rio de Janeiro.

A segunda dimensão de concorrência entre aeroportos é a disputa pela escolha das companhias aéreas na definição de seus locais de conexões, em que aeroportos prestam o serviço de agregação de fluxos de passageiros, ao desempenharem a função de *hubs*. Esta dimensão da concorrência difere fundamentalmente da anterior e não pode ser reduzida a uma mera escolha por parte das companhias aéreas. Isso porque tal escolha é influenciada pelo fluxo de passageiros, que pode não depender de apenas uma companhia aérea, mas também do comportamento das demais, visto que decorre de externalidades de rede. Como tal, a constituição de *hubs* demanda alguma forma de coordenação entre aeroportos e companhias aéreas. Esta característica dessa dimensão da competição tem implicações importantes ao presente caso e serão oportunamente exploradas em maior detalhe.

Em ambos os casos, os serviços aeroportuários, mesmo que possam ser concorrentes, não são homogêneos. Quanto mais diferentes, por sua localização, condições de acesso, tamanho, áreas de embarque e amenidades gerais, menor a pressão competitiva que exercem entre si. É razoável supor alguma concorrência entre os aeroportos de Congonhas e Guarulhos.

Entretanto, a pressão competitiva exercida entre Congonhas e Viracopos, embora plausível, é presumivelmente menor, dada a maior distância e diferenças de acesso.

Embora aeroportos possam ser, em alguma dimensão, substitutos, na maior parte das vezes constituem serviços complementares. A prestação do serviço de transporte aéreo implica necessariamente a ligação por meio aéreo entre, ao menos, dois aeroportos. O serviço não se completa com apenas um aeroporto, sendo os locais de origem e destino, portanto, ativos complementares.

Esta característica de complementaridade requer alguma forma de coordenação entre as ofertas de serviços dos diferentes aeroportos. Como ilustração, os investimentos em um aeroporto, localizado em uma cidade X, para receber uma aeronave de maior porte para atender uma demanda entre as cidades X e Y somente são viáveis se houver investimento semelhante no aeroporto que atende a cidade Y. Complementaridade, portanto, exige alguma forma de coordenação de investimentos.

A identificação de aeroportos complementares é trivial e bastante simples, se comparada à identificação de aeroportos concorrentes. A mera existência de rotas ligando duas localidades é suficiente para se inferir que os aeroportos são complementares. Quão mais relevantes forem essas rotas, mais claramente dois aeroportos são caracterizados como complementares.

A complementaridade de aeroportos e a dimensão de concorrência na forma de *hubs* exigem da regulação um modelo de coordenação que vai além da mera decisão atomizada que caracteriza os processos puramente concorrenciais. Como aprofundado na seção 5, esta forma de coordenação está prevista no edital de licitação, por meio da participação da Infraero com 49% de participação em todas as concessionárias, além de uma série de direitos relevantes para a definição de uma política aeroportuária.

Princípios para a avaliação da restrição à operação de múltiplos aeroportos

Dadas as características de complementaridade e concorrência entre aeroportos, podem-se identificar os princípios que devem ser utilizados para se

avaliar a pertinência ou não da restrição de participação de concessionárias de outros aeroportos nas futuras licitações. Este princípio identifica o *trade-off* entre custos e benefícios decorrentes dessa restrição e as variáveis relevantes que devem ser observadas nos casos concretos para um desenho regulatório apropriado.

Ao impedir que aeroportos que concorram minimamente em uma ou mais dimensões sejam controlados pelo mesmo operador privado, a restrição confere maior eficácia à regulação de preços e das demais estratégias de empresariais, que teriam na concorrência uma fonte de inibição de eventual abuso. Esses ganhos são exatamente proporcionais à concorrência efetiva entre os aeroportos cujas licitações são objeto dessa restrição. Aeroportos próximos e com perfil semelhante, como Santos Dumont e Galeão, ambos no Rio de Janeiro, tendem a ser mais substitutos e, por isso, os benefícios de uma restrição à participação cruzada fazem-se presentes. O mesmo não ocorre entre os aeroportos do Galeão e de Brasília ou de Viracopos, que são tipicamente complementares, ou entre o Galeão e o aeroporto de Jacarepaguá, que por seus perfis claramente distintos não oferecem pressão competitiva relevante entre si.

Em contrapartida, essa mesma restrição de participação cruzada entre aeroportos apresenta duas espécies de custos. A primeira foi levantada na seção 2, quando se observou que as características dos potenciais participantes das futuras licitações são raras, exigindo consórcio que combine as expertises de operação privada de aeroportos, inexistentes no Brasil, e de investimentos em infraestrutura e construção civil. Não há, portanto, uma reserva ilimitada de potenciais participantes nas futuras licitações. Ao impedir a participação das concessionárias de outros aeroportos, o edital agora em consulta pública retira do certame parte substancial da concorrência, composta por consórcios que reúnem as expertises de operação aeroportuária e de construção civil, e que, simultaneamente, já demonstraram interesse em investir no Brasil e neste momento.

O efeito dessa restrição sobre a concorrência já é presumível nas licitações dos aeroportos de Confins e do Galeão, dado que o número de potenciais participantes é suficientemente reduzido para que a retirada de três

concorrentes implique redução do valor oferecido pela concessão. A manutenção da restrição para futuros certames é ainda mais prejudicial à concorrência, visto que a cada licitação, um novo consórcio é excluído do grupo de empresas potencialmente habilitadas a participar do leilão.

Há duas espécies de perdas decorrentes na menor concorrência nas licitações. O número de participantes é um importante determinante do valor do lance oferecido por cada interessado na licitação. Em leilões de envelope fechado, com informação privada a respeito da valoração que cada participante tem sobre o bem objeto do leilão, a estratégia ótima (também denominada ‘estratégia de equilíbrio bayesiano’) é propor um valor ligeiramente superior ao valor esperado para o segundo maior lance (Gibbons, 1992). Como este depende do número de participantes, sendo tanto maior quanto mais disputado for o leilão, a retirada de um número relevante de participantes implica a redução do valor do lance. A consequência desta perda é uma transferência de renda da sociedade, titular do valor a ser arrecadado pela licitação, para o consórcio vencedor, que recebe o direito ao bem leilado por um menor lance.

Maior perda, entretanto, decorre da alocação imperfeita do bem leilado a quem não o valoriza tanto, o principal parâmetro para a avaliação de eficiência em leilões. No caso concreto, se um determinado consórcio possui expertise superior para a operação de aeroportos no Brasil, seu lance em uma nova licitação tenderá a ser maior do que aquele de consórcios com menor expertise. O motivo é simples. O lucro esperado da operação do aeroporto será tanto maior quanto mais eficiente e capacitada for a empresa que o operar. Sendo o seu lucro esperado maior, também será o valor do lance por ocasião da licitação. Dessa forma – e esta é a principal virtude econômica de licitações – o vencedor do leilão é aquele que mais gera valor com o bem leilado⁹.

As empresas que já são concessionárias em outros aeroportos, exatamente pela seleção por que passaram nos certames anteriores, estão entre aquelas que geram maior valor com a operação privada de aeroportos. Retirá-las de futuras licitações significa não apenas abdicar de um maior valor esperado do

⁹ Se houvesse renda de monopólio associada à concessão, aquele que gera maior valor pelo direito de operação poderia não ser o vencedor do leilão, mas sim o que tem maior renda de monopólio. Entretanto, como argumentado neste parecer, este não é o caso das concessionárias de aeroportos que não concorrem com aqueles em licitação.

lance vencedor – o primeiro efeito aqui descrito –, como também e mais importante atribuir a operação do aeroporto a um consórcio que possivelmente é menos eficiente nesta atividade. Isto significa que a sociedade gastaria mais recursos para prover o mesmo serviço ou, alternativamente, que a qualidade do serviço prestado seria inferior ao que poderia ser se o aeroporto tivesse sido alocado ao consórcio mais eficiente.

Este último ponto é agravado pela existência de benefícios da operação de múltiplos aeroportos. Há algumas importantes fontes de ganhos de redução de custos e de incentivos à qualidade dos serviços que podem ser obtidos pela operação de múltiplos aeroportos por um mesmo agente econômico. A expertise acumulada pela experiência em outros aeroportos se traduz em maior eficiência e capacidade para a operação de novos aeroportos, como o próprio edital em análise reconhece ao fazer essa espécie de exigência para os consórcios participantes.

Além disso, a possibilidade de participação em licitações futuras tem efeito sobre a qualidade regulatória, de modo semelhante com o que se busca com a concorrência entre aeroportos. Como já apontado, a regulação sobre preços e estratégias é limitada pela capacidade de a agência reguladora monitorar as empresas reguladas. Em particular, o controle da qualidade dos serviços prestados é particularmente sensível às dificuldades de monitoramento, pois esta é uma dimensão mais difícil de ser observada e de se fazer cumprir contratualmente. A possibilidade de participação em licitações futuras, contudo, cria incentivos adicionais para que as empresas concessionárias executem suas operações correntes do melhor modo possível, de forma a não comprometer suas oportunidades de negócio futuras. Trata-se de efeito decorrente da competição pelo mercado, uma dimensão distinta da competição no mercado. Em outras palavras, a possibilidade de participação em licitações futuras cria incentivos análogos aos incentivos que decorreriam da concorrência entre aeroportos. Se, de um lado, a concorrência direta e em tempo real (no mercado) tende a ser um incentivo mais forte do que a perspectiva de licitações futuras (a competição pelos demais mercados), por outro, esta última não depende da existência de concorrência entre os aeroportos licitados, a qual, como seu viu ao longo desta seção, é restrita aos

aeroportos próximos geograficamente e em seu perfil de atuação. Se a competição *no mercado* entre aeroportos brasileiros é difícil de ser verificada (com raras exceções como Galeão e Santos Dumont, Guarulhos e Congonhas, Confins e Pampulha), a competição *pelo mercado*, no movimento de privatizações em curso, está necessariamente presente.

Em síntese, a avaliação da restrição à participação de concessionárias de outros aeroportos nas novas licitações responde ao balanço de custos e benefícios descrito nesta seção. De um modo geral, deve-se observar se a restrição incide sobre aeroportos próximos do ponto de vista geográfico e da configuração de seus serviços. Não sendo clara esta proximidade, não é possível presumir que haveria alguma concorrência potencial e relevante entre eles. Não havendo concorrência potencial entre aeroportos, não há benefícios associados à restrição aqui analisada, podendo-se concluir pela inadequação de sua inclusão nos editais de licitação de aeroportos.

Os benefícios que adviriam da concorrência entre aeroportos devem ser, ademais, suficientemente relevantes e claros para que compensem a perda esperada pela redução da concorrência nos leilões, sobretudo por que os atributos necessários para a participação competitiva nos certames são raros, havendo um estoque limitado de potenciais participantes.

A próxima seção resgata a experiência paradigmática do Reino Unido na análise de concorrência entre aeroportos e a regulação preventiva que parece ter inspirado a inclusão da restrição de participação cruzada na operação de mais de um aeroporto. Desta análise a um caso concreto, obtêm-se os parâmetros para a análise subsequente do caso brasileiro.

4. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A principal referência de intervenção estrutural no controle de operações aeroportuárias para fomento da concorrência entre aeroportos é a experiência britânica, a qual possivelmente serviu de inspiração para a inclusão da restrição à participação cruzada entre aeroportos no edital dos aeroportos de Confins e Galeão. Esta seção apresenta esta experiência, com o intuito de dela extrair elementos para a análise do caso brasileiro.

Em 2007, o *Office of Fair Trading* (OFT) do Reino Unido requisitou à Comissão de Competição (*Competition Commission* - CC) que investigasse o mercado de serviços aeroportuários no Reino Unido, e eventuais restrições e distorções à concorrência, especialmente relacionadas à propriedade conjunta pela empresa BAA Limited (BAA) de sete aeroportos. Destes, quatro são localizados na Inglaterra (três deles na região de Londres) e três na Escócia, conforme discriminação a seguir:

(A) Inglaterra:

- (i) Heathrow; (região de Londres)
- (ii) Gatwick; (região de Londres)
- (iii) Stansted; (região de Londres) e
- (iv) Southampton.

(B) Escócia:

- (v) Edinburgo;
- (vi) Glasgow; e
- (vii) Aberdeen.

Estimava-se que os aeroportos da Inglaterra controlados pela BAA representavam 90% dos passageiros de aeroportos no sudeste do país. No caso da Escócia, os aeroportos da BAA também representavam uma alta porcentagem dos passageiros do país: 84%.

Na investigação do caso, a CC analisou se havia competição entre os aeroportos controlados pela BAA e se havia rivalidade exercida por outros aeroportos, se havia restrições ao desenvolvimento dessa concorrência e se aspectos da atuação da BAA poderiam ser atribuídos à falta de concorrência. Para tanto a CC estudou também a capacidade dos aeroportos e suas limitações ao longo do tempo, o impacto dos planejamentos e das políticas de mercado, a regulação econômica aplicável e a implicação de ser a BAA proprietária dos sete aeroportos.

Identificação da existência de concorrência entre aeroportos

O primeiro passo para se identificar se há concorrência potencial entre aeroportos é a delimitação do mercado relevante em suas dimensões de produto e geográfica. A análise foi sumária para a definição do escopo do produto, tendo-se concluído que o mercado engloba serviços aeronáuticos prestados por aeroportos a companhias áreas e a seus agentes de serviços em solo. Não foi feita, portanto, a distinção entre os tipos e qualidades dos serviços prestados, que são elementos, conforme argumentado na seção anterior, que tornam os serviços diferenciados e, portanto, menos substituíveis.

O maior aprofundamento da análise foi verificado na definição do mercado relevante geográfico. A CC optou por não definir um raio de atuação fixo para a área de captação dos aeroportos, reconhecendo que o custo e tempo de deslocamento dos passageiros para e a partir dos aeroportos é variável conforme as condições logísticas e o perfil da demanda.

A investigação realizada pela CC considerou que o poder de mercado de um aeroporto depende do grau de competição e de outros fatores que limitam sua possibilidade de aumentar preços/tarifas. Foram identificadas, em termos gerais, três principais limitações:

- a) Mudanças do comportamento das companhias aéreas (redução dos voos ou transferência de voos para aeroportos concorrentes), mudanças essas sujeitas ao comportamento dos passageiros, pois não há transferência de voos para outros aeroportos se os passageiros não estiverem dispostos a usá-los;
- b) Desvios da demanda de passageiros, uma vez que o aumento de taxas aeroportuárias faz com que companhias aéreas cobrem mais caro na passagem, podendo levar passageiros a mudarem para outros aeroportos, outros meios de transporte ou até deixarem de viajar; e
- c) Regulação de preços pelo governo.

A demanda por serviços aeroportuários, por sua vez, foi caracterizada como derivada da demanda por voos, ou seja, mudanças na qualidade dos serviços ou em seus preços teriam efeitos (i) diretos sobre as companhias aéreas (podem escolher outros aeroportos de onde voar) e (ii) indiretos sobre os passageiros (afetados por alterações nos preços das passagens aéreas, podem escolher voar de outros aeroportos ou até usar outros meios de transporte). Por se tratar de uma demanda derivada, a análise da CC levou em conta informações empíricas (e não meramente teóricas) relacionadas tanto ao comportamento efetivo das companhias aéreas quanto ao comportamento efetivo dos passageiros na averiguação de competição e substitutibilidade entre aeroportos.

Em geral, os passageiros optam por utilizar o aeroporto mais próximo, reduzindo tempo e custo de deslocamento até o aeroporto. Contudo, os passageiros podem também optar por utilizar aeroportos mais distantes, para aproveitar vantagens com relação a maior gama de destinos possíveis, voos com melhores horários ou mais frequentes e/ou passagens com preços mais baixos. A CC reconheceu, portanto, que há um grau de diferenciação vertical entre aeroportos, dado que aqueles que apresentam maiores opções de horários e voos poderiam compensar a maior distância (custo de deslocamento) pela maior conveniência nos demais atributos do aeroporto (maior qualidade).

Como a BAA já era proprietária dos sete aeroportos, a CC utilizou outros estudos de casos¹⁰, envolvendo competição entre aeroportos vizinhos controlados por diferentes empresas, que serviram de referência (*benchmark*) para averiguação da competição e da substitutibilidade que se esperaria dos aeroportos da BAA caso não fossem controlados pela mesma empresa.

Este procedimento era importante porque, até a data da análise pela CC, não havia competição entre os aeroportos BAA, o que gerava duas importantes consequências: (i) não havia evidência direta de companhias aéreas ou

¹⁰ Os estudos de caso de competição entre aeroportos vizinhos controlados por empresas diferentes envolviam os seguintes aeroportos: (i) Manchester/Liverpool/Leeds Bradford; (ii) Bristol/Cardiff/Exeter; (iii) Belfast International/Belfast City; e (iv) Birmingham/East Midlands.

passageiros trocando de um aeroporto da BAA para outro em resposta à competição; e (ii) a propriedade comum em si provavelmente afetava a forma como a BAA operava seus aeroportos. Esperava-se que, nos aeroportos da Escócia, o grau de substituição entre os aeroportos fosse maior sob propriedade separada do que sob a propriedade conjunta da BAA. Nos três aeroportos de Londres, a relação seria mais complexa por conta das restrições de capacidade e da regulação, mas ainda assim se esperaria um maior grau de substituição se os aeroportos não estivessem sob a propriedade de uma só empresa.

A CC considerou que o grau de substituição entre aeroportos não requer que a maioria dos passageiros seja capaz de escolher entre dois aeroportos, mas que um número suficiente (marginal) troque ou ameace trocar de aeroporto, de modo a fazer com que pequenos aumentos de preços não se tornem lucrativos.

A análise da concorrência entre aeroportos levou em conta dados fornecidos pela *Civil Aviation Authority* do Reino Unido para analisar as áreas de captação de passageiros (*catchment areas*) dos aeroportos. Por “áreas de captação” entenderam-se os locais e regiões geográficas de onde vinha a maioria dos passageiros que partiriam do referido aeroporto. Analisou-se, também, qual seria o grau de exposição de cada aeroporto a outros nas áreas de onde vêm seus passageiros. Dessa forma, buscou-se averiguar a magnitude do mercado que estaria propenso a substituir um aeroporto pelo outro, ou seja, os chamados consumidores marginais.

Outro conceito utilizado na análise da contestabilidade de passageiros de um aeroporto por outro foi o de limiares de participação por distrito (*district share threshold*), que representava a participação mínima de passageiros de um distrito específico que um aeroporto deve ter para que esse distrito seja considerado dentro do alcance competitivo de tal aeroporto.

A exposição competitiva total de um aeroporto a seus rivais foi medida como a porcentagem total de passageiros com origem em distritos nos quais a porcentagem de passageiros do aeroporto rival está acima do limiar de participação por distrito.

Nota-se, portanto, que a ênfase da análise recai na área de captação de passageiros, a primeira das dimensões de concorrência entre aeroportos destacada na seção 3 deste parecer. O motivo para esta escolha é o mesmo que já havia sido antecipado na seção anterior. A constituição de *hubs* exige uma coordenação que é estranha à mera concorrência atomizada, em decorrência das externalidade de rede que tipicamente caracterizam o mercado de agregação de fluxos de passageiros. Além disso, não havia no Reino Unido qualquer outro aeroporto capaz de rivalizar com Heathrow neste particular.

Como os aeroportos da BAA, de fato, não concorriam entre si, a CC comparou os níveis de exposição dos aeroportos da BAA com os níveis de exposição dos pares de aeroportos que eram controlados por grupos econômicos distintos (aeroportos dos estudos de caso – *benchmark*): Birmingham-East Midlands; Manchester-Liverpool; e Manchester-Leeds Bradford.

O percentual de exposição foi calculado para limiares de participação por distrito de 0% a 100%. Por exemplo: quando adotado um limiar de participação por distrito de 100%, o aeroporto X não terá nenhum de seus passageiros exposto ao aeroporto Y; quando o limiar de participação por distrito é de 0%, todos os passageiros (100%) estarão expostos ao aeroporto Y. Quando o limiar de participação por distrito utilizado é, por exemplo, de 15%, a porcentagem de passageiros do aeroporto X expostos ao aeroporto Y será dada pela soma do percentual de passageiros de X vindos de distritos onde aeroporto Y tem um limiar de participação por distrito de 15% ou mais.

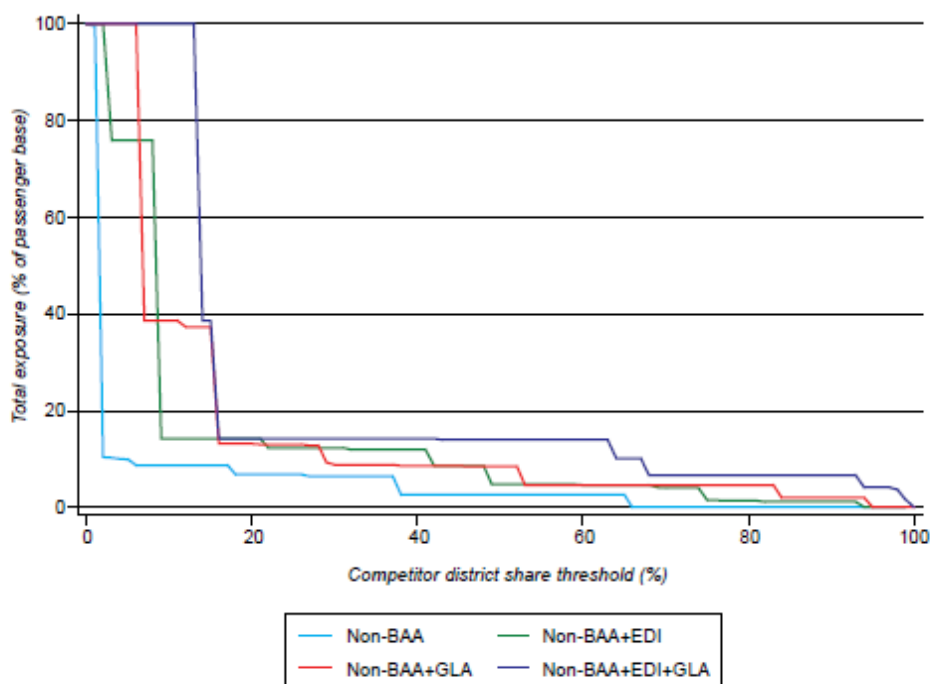
Os métodos adotados pela CC ficam mais claros em uma representação gráfica, como a exposição do aeroporto de Aberdeen a outros aeroportos da Escócia, na Figura 1, reproduzida diretamente da Figura 6 do Apêndice 3.4 do Relatório Final da CC.

Figura 1

Aberdeen exposure to other Scottish airports under district share thresholds 0 to 100 per cent and different ownership structures

Note: The following airport abbreviations are used throughout this report, where applicable, in figures and tables:

ABZ = Aberdeen	BHX = Birmingham	BOH = Bournemouth	EDI = Edinburgh	EMA = East Midlands
GLA = Glasgow	LBA = Leeds Bradford	LGW = Gatwick	LHR = Heathrow	LPL = Liverpool
MAN = Manchester	SOU = Southampton	STN = Stansted		



Fonte: Relatório Final da CC. Reprodução da Figura 6 do Apêndice 3.4.

Conclusões da Competition Commission

Por meio de uma análise detalhada de cada aeroporto, baseada em estudos quantitativos e qualitativos assentados em dados empíricos, compreendendo estatísticas de deslocamento e pesquisas de opinião, a CC identificou o grau de substituição entre os aeroportos até então operados pela BBA, bem como por aqueles que poderiam exercer alguma pressão competitiva sobre eles. Por conta de sua extensão, um sumário da análise individualizada para cada aeroporto é apresentada em anexo, ao final deste parecer.

Em síntese, o estudo da CC conclui, de modo geral, que os aeroportos da BAA eram os mais próximos substitutos de demanda uns dos outros. Reconheceu-

se, porém, o impacto de algumas limitações externas no potencial de competição, em especial limitações de capacidade.

Especificamente com relação à capacidade dos aeroportos e suas limitações, a CC concluiu que as limitações de capacidade não eram necessariamente uma questão em si, visto que tais limitações poderiam ocorrer, em certa dimensão, mesmo se houvesse efetiva competição entre os aeroportos da BAA. Isso porque a expansão de capacidade exige grandes investimentos, além de envolver outros fatores como questões ambientais. No entanto, os níveis à época de limitações de capacidade poderiam, de acordo com a CC, representar uma característica do mercado exacerbada pelo fato de estarem os aeroportos sob o controle da mesma empresa, a BAA. Edinburgo e Glasgow não seriam afetados por limitações de capacidade, nem estavam sujeitos formalmente a controle de preços, concluindo a CC que a copropriedade destes aeroportos impedia a concorrência entre eles.

A copropriedade pela BAA também impedia a concorrência entre os três aeroportos de Londres, apesar de a extensão de tal competição ser mitigada pelas limitações de capacidade existentes e pelo controle de preços. Porém, tais limitações seriam, em parte, decorrentes da própria copropriedade. A concorrência entre Heathrow, Gatwick e Stansted deveria se manifestar de imediato diante da propriedade separada, especialmente em relação a planejamento, desenvolvimento e inovação na capacidade dos aeroportos, além de alguma competição dentro dos limites de capacidade então existentes. A CC ainda previa que o controle de preços em Gatwick e Stansted poderia, no futuro, até vir a ser extinto na medida em que a concorrência entre os aeroportos se consolidasse.

A competição entre Heathrow e Gatwick deveria também ter impacto em Southampton (mas não o contrário, dado o fato de Southampton ser bastante menor), sendo que Gatwick teria maior potencial para impacto em Southampton.

Dado o diagnóstico de haver concorrência potencial entre aeroportos operados pela BBA em Londres e no sul da Escócia, a CC sugeriu os seguintes remédios:

- (i) Desinvestimento de Gatwick e Stansted e desinvestimento de Edinburgo ou Glasgow pela BAA;
- (ii) Obrigações da BAA, em relação a Aberdeen, de (i) publicação de balanço auditado e outras informações, e (ii) realização de pesquisas e consultas anuais junto a usuários do aeroporto e outros interessados, com criação de um fórum para discussão de planos para o aeroporto;
- (iii) Recomendações à *Civil Aviation Authority* para o aeroporto de Heathrow, quanto a consultas e qualidade dos serviços: melhoras nas consultas a companhias aéreas; assunção de obrigações pela BAA para fornecer relatórios periódicos sobre o progresso com relação às consultas da autoridade, dentre outras; e
- (iv) Recomendações ao Departamento de Transportes do Reino Unido sobre alterações à regulação econômica dos aeroportos e políticas governamentais relacionadas.

Ao lado, portanto, de medidas comportamentais, o que mais chama a atenção na experiência britânica foi a determinação de desinvestimento de três dos sete aeroportos operados pela BAA, dois na região de Londres e um na região da Escócia. Em síntese, foi diagnosticado que os aeroportos a serem desinvestidos exerciam potencialmente pressão concorrencial sobre outros aeroportos da BAA, de tal modo que seria desejável que fossem operados por grupos econômicos distintos, como forma de melhoria da qualidade regulatória por meio da concorrência.

Para se chegar a esta conclusão, foram necessários estudo diversos, de natureza qualitativa e quantitativa, para identificar a quais aeroportos seriam predominantemente substitutos uns aos outros e, portanto, poderiam ser alocados para grupos econômicos diferentes. Destes estudos, pode-se notar que somente foram considerados substitutos aeroportos situados em uma mesma área de captação, como a grande Londres ou o sul da Escócia, nem se cogitando em considerar que haveria substituição entre áreas mais distantes

dentro do Reino Unido. Em outras palavras, a única dimensão de concorrência de fato considerada foi a de captação de passageiros, não havendo qualquer restrição por conta de eventual concorrência na forma de *hubs*.

Em parte, como se depreende da análise de cada aeroporto, apresentada em anexo, a desconsideração da concorrência pela agregação de passageiros decorreu de uma avaliação da Comissão de Concorrência de não haver qualquer aeroporto no Reino Unido capaz de rivalizar com Heathrow e que este sofreria, nesta função, a concorrência de alguns aeroportos da Europa continental, como Paris Charles de Gaulle e Amsterdam. Desta conclusão pode-se depreender que a concorrência na agregação de passageiros foi considerada relevante apenas para os casos de aeroportos que já exercem esta função, não cabendo especulações sobre a constituição de novos *hubs*.

É interessante notar, finalmente, que o estudo da CC levou em consideração, ao menos implicitamente, a complementaridade entre aeroportos, o que foi suficiente para descartar intervenções e mesmo o aprofundamento da análise de concorrência entre aeroportos ligados por rotas aéreas relevantes (e.g. Heathrow e Glasgow), bem como por aqueles com funções claramente distintas e complementares. Não houve, entretanto, nenhuma menção aos benefícios da operação de múltiplos aeroportos, como desenvolvido na seção anterior. Esta lacuna da análise da CC sobre o caso britânico provavelmente decorre de a BAA, após a intervenção estrutural, manter sob sua operação quatro aeroportos, montante suficiente para que se apropriasse dos retornos da operação de múltiplos aeroportos.

5. CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO

Uma vez analisadas as características do edital de licitação (seção 2), dos princípios concorrenciais que devem ser empregados na avaliação das restrições à concorrência ali contidas (seção 3) e das lições da experiência britânica (seção 4), cabe reunir todos esses elementos para a avaliação do caso brasileiro.

A discussão em pauta trata da restrição de participação de concessionárias de outros aeroportos em futuras licitações de operação portuária, tendo de

imediatamente o caso dos editais de licitação dos aeroportos de Confins e Galeão. Os benefícios da medida decorreriam de se evitar que aeroportos potencialmente concorrentes fossem operados pelo mesmo grupo econômico e, desta forma, fosse possível obter os benefícios da disciplina sobre as estratégias de preço e qualidade que a concorrência direta entre os aeroportos poderia exercer.

Das dimensões da concorrência entre aeroportos, a que mereceu maior atenção da autoridade britânica foi a área de captação de passageiros, o que, em última análise, explica todas as medidas estruturais e comportamentais adotadas naquela jurisdição. Para a identificação das áreas de captação e, portanto, da fundamentação para as intervenções realizadas pela Comissão de Concorrência do Reino Unido, foram realizados extensos estudos com companhias aéreas e passageiros, bem como análise geral de dados de mercado. Este é um princípio fundamental e que, ao que consta na documentação disponível para consulta pública, não foi atendido no caso brasileiro. Uma restrição à concorrência nos certames de licitação precisaria estar lastreada em estudos que proporcionassem alguma segurança de que a inevitável perda na concorrência pelos aeroportos seria mais do que compensada por ganhos posteriores da concorrência entre aeroportos. Não foi possível observar, entretanto, estudos similares aos utilizados no caso BAA, ao menos na documentação disponibilizada ao público.

Se tais estudos fossem realizados, provavelmente eles indicariam a inadequação da restrição proposta no edital. Esta proposição baseia-se nas lições da experiência britânica, acrescida de evidências do modo de funcionamento do setor de transportes aéreos no Brasil.

Utilizando-se por analogia as conclusões do caso BAA para o caso brasileiro, a concorrência entre aeroportos seria dada pela área de captação, o que, no caso do Galeão se restringiria ao Santos Dumont, e no caso de Confins ao aeroporto de Pampulha. Não há nada na experiência britânica que justifique impedir que operadores de outros aeroportos brasileiros, com exceção daqueles situados na mesma área de captação, participem das novas licitações. A prova dos nove, conforme já desenvolvido na seção 3, é notar a relevância das rotas entre Confins ou Galeão, de um lado, e Guarulhos,

Viracopos, Brasília e Natal, de outro. A relevância dos voos interligando esses aeroportos é uma evidência clara e incontestável da complementaridade entre eles, e não de concorrência.

A literatura econômica também oferece subsídios para que o desenho regulatório limite-se à dimensão de concorrência pela área de captação de passageiros. Bel e Fageda (2010), por exemplo, encontram que a presença de aeroportos em um raio inferior a 100 quilômetros tem o condão de limitar o aumento de preços. Hess e Polak (2005) também restringem o espaço de concorrência a apenas uma região metropolitana, encontrando alguma substituição entre os aeroportos, sobretudo em variáveis não-preço.

É interessante notar que a literatura não é unânime em identificar efeitos benéficos da concorrência entre aeroportos, mesmo entre aqueles situados em uma mesma área de captação de passageiros. Bilotkach et al (2012), por exemplo, não encontram efeito da presença de aeroportos na mesma área de captação sobre as tarifas aeroportuárias e Scotti et al (2010) encontram uma relação negativa entre o nível de concorrência entre aeroportos e a eficiência da operação aeroportuária, contrariamente ao que seria esperado. Esses trabalhos não desqualificam a concorrência como complemento à regulação aeroportuária, mas revelam que há dimensões importantes da atividade de transporte aéreo que exigem coordenação.

Uma característica adicional da aviação brasileira reforça o entendimento de que a restrição de operação em múltiplos aeroportos deveria se limitar àqueles dentro de uma mesma área de captação. A literatura empírica é consensual em apontar a concorrência entre companhias aéreas e o poder compensatório destas sobre os aeroportos como um importante constrangimento ao exercício do poder de mercado, mesmo por parte de aeroportos que sejam claramente monopólio naturais (Gillen, 2011; Dender, 2006). É de conhecimento comum a estrutura de mercado bastante concentrada no mercado de transporte aéreo no Brasil, com duas empresas absorvendo quase a totalidade do número de passageiros transportados. Em um ambiente com esse nível de concentração de mercado, o espaço para que aeroportos exerçam poder de mercado é reduzido, mesmo que sejam monopólios naturais. Como consequência, os ganhos da concorrência entre aeroportos – os quais, conforme se argumentou

neste parecer, são limitados aos casos de aeroportos que disputam a mesma área de captação de passageiros – são atenuados pelo porte das duas principais companhias aéreas.

Quanto à concorrência por fluxos de passageiros, na forma de *hubs*, não há na literatura evidências de que a total separação da propriedade seria um modelo superior de regulação. A experiência britânica, por sua vez, descarta a possibilidade de que outro aeroporto no Reino Unido seria capaz de competir com Heathrow na atração de conexões, resultado de sua aprofundada pesquisa de campo. Ambos os resultados, da literatura empírica e da experiência britânica, são absolutamente compatíveis. A emergência de um *hub* é altamente dependente de externalidades de rede, o que, por sua vez, demanda alguma forma de coordenação entre aeroportos e companhias aéreas. Trata-se de um modelo que se afasta do ideal puramente competitivo, de decisão atomizada de cada agente econômico.

O modelo norte-americano de emergência de *hubs* está baseado na coordenação entre um aeroporto e uma companhia aérea, que contratualmente procuram internalizar as externalidades de rede das operações de ambos. Como é típico deste modelo norte-americano, cada companhia aérea de grande porte tem o seu próprio *hub* (e.g. United Airlines em Newark, American Airlines em Dallas), em aeroportos em que chegam a dominar mais de 50% dos *slots*. Isso não as impede de utilizarem outros *hubs*, o que mais uma vez revela o caráter de complementaridade entre eles, mas observa-se uma competição de aeroportos, enquanto *hubs*, em parceria com companhias aéreas.

Voltando-se, mais uma vez, ao caso brasileiro, tem-se que os dois principais *hubs* são aeroportos que concorrem também pela mesma área de captação, Guarulhos e Congonhas. Do ponto de vista da política aeroportuária, seria desejável a emergência e desenvolvimento de *hubs* alternativos, o que repercutiria favoravelmente na concorrência entre companhias aéreas, atualmente muito afetada pelo domínio dos *slots* de Congonhas e Guarulhos por duas únicas companhias.

A emergência de *hubs*, portanto, não é fruto da concorrência atomizada entre aeroportos, mas de uma política de transporte aéreo que, como tal, requer

alguma coordenação entre os atores econômicos. É por este motivo que as concessões de aeroportos preservam, em seu modelo base, a participação de 49% da Infraero no capital social das concessionárias, bem atribuem a esta uma série de direitos. É por meio desta participação minoritária e de sua atividade regulatória que o Estado preserva o seu papel de coordenar a política de transporte aéreo.

É interessante notar que a maior eficácia dessa política, em particular no que tange à formação de massa crítica para o estabelecimento de *hubs*, pode exigir a eliminação da concorrência entre dois aeroportos. Este foi o caso recente, curiosamente, dos dois aeroportos objeto do edital de licitação em consulta pública. Por um motivo semelhante, o poder público restringiu o acesso ou expansão dos aeroportos urbanos de Pampulha e Santos Dumont, com a finalidade de desviar fluxo de passageiros para, respectivamente, os aeroportos de Confins e Galeão¹¹. Se o processo fosse conduzido apenas pela concorrência atomizada entre aeroportos, os interesses dos passageiros, por conta de seu custo de deslocamento, e de companhias aéreas, pela sua maior capacidade de precificação, tornariam mais difícil a consolidação dos aeroportos que agora são objeto de licitação.

Em resumo, a dimensão de concorrência entre *hubs* não deve pautar a restrição para operação de múltiplos aeroportos, por ser esta uma dimensão que exige coordenação pelo poder público, o que está previsto no edital por meio da participação minoritária da Infraero. Como consequência, não há benefícios em se restringir a participação de acionistas privados das concessionárias de outros aeroportos nas licitações para operação de Confins e do Galeão, com exceção, respectivamente, daquelas que operassem os aeroportos de Pampulha e Santos Dumont.

Além de não haver benefícios associados à restrição, pelos motivos detalhados nas seções 2 e 3 deste parecer, os custos de se impedir a participação dos consórcios vencedores das concessões de Guarulhos, Natal, Brasília e Viracopos é claro e relevante. As expertises necessárias para a participação nas licitações são raras, porque é requerida a reunião de experiência na

¹¹ O caso mais emblemático dessa estratégia deu-se com a entrada da Azul, que tinha como plano inicial ter o aeroporto Santos Dumont como o seu *hub*, tendo-lhe sido desestimulada esta estratégia em benefício do Galeão.

operação de aeroportos, a expertise na realização de obras de infraestrutura e a capacidade financeira e orientação estratégica para investimentos dessa magnitude no Brasil. A eliminação *ex-ante* dos consórcios vencedores dos certames anteriores, dado o pequeno universo de potenciais interessados, presumivelmente implicará duas espécies de custos. De um lado, o valor do lance vencedor, por conta da menor concorrência, deverá ser menor, o que implica uma transferência de renda da sociedade, detentora original dos direitos, para a concessionária vencedora. De outro, o consórcio que irá operar o aeroporto será igual ou menos eficiente do que o que operaria na ausência da restrição, uma vez que o leilão seleciona aquele que gera maior valor pela concessão. Isso significa que, ao final do processo, os serviços aeroportuários seriam mais caros ou piores do que seriam em uma licitação de que todos pudessem participar.

São Paulo, 28 de junho de 2013



Paulo Furquim de Azevedo

Professor da Escola de Economia de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas
Rua Itapeva, 474, 12º andar, Bela Vista, CEP 01332-000 / São Paulo - SP – Brasil.
Fone: 55 (11) 3799-3375 - Fax: 55 (11) 3799-3357.

REFERÊNCIAS

BEL, Germà, and Xavier Fageda. "Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe." *Journal of Regulatory Economics* 37.2 (2010): 142-161.

BILOTKACH, Volodymyr, et al. "Regulation, privatization, and airport charges: panel data evidence from European airports." *Journal of Regulatory Economics* 42.1 (2012): 73-94.

Competition Commission (UK): *BAA Airports Market Investigation*. Disponível em: <<http://www.competition-commission.org.uk/our-work/directory-of-all-inquiries/baa-airports>>. Acesso em 27.06.2013.

GIBBONS, Robert. *Game Theory for Applied Economists*. Princeton University Press (1992).

GILLEN, David. "The evolution of airport ownership and governance." *Journal of Air Transport Management* 17.1 (2011): 3-13.

HESS, Stephane, and John W. Polak. "Mixed logit modelling of airport choice in multi-airport regions." *Journal of Air Transport Management* 11.2 (2005): 59-68.

ISHII, Jun, Sunyoung Jun, and Kurt Van Dender. "Air travel choices in multi-airport markets." *Journal of Urban Economics* 65.2 (2009): 216-227.

LAFFONT, Jean-Jacques and Jean Tirole. *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT press (1993).

LIAN, Jon Inge, and Joachim Rønnevik. "Airport competition—Regional airports losing ground to main airports." *Journal of Transport Geography* 19.1 (2011): 85-92.

MALIGHETTI, Paolo, et al. "The impact of airport competition on technical efficiency: A Stochastic Frontier Analysis applied to Italian airports." (2010).

SPILLER, Pablo T., and Mariano Tommasi. "The institutions of regulation: An application to public utilities." *Handbook of new institutional economics*. Springer Berlin Heidelberg (2008): 515-543.

VAN Dender, Kurt. "Determinants of fares and operating revenues at US airports." *Journal of Urban Economics* 62.2 (2007): 317-336.

VISCUSI, W. Kip et al. *Economics of Regulation and Antitrust*. MIT Press (1995), 2^a ed.

ANEXO

SÍNTESE DA ANÁLISE POR AEROPORTOS DO CASO BBA-REINO UNIDO

1. Aeroportos da Escócia

- Edinburgo:
 - O aeroporto substituto mais próximo seria Glasgow;
 - A análise da captação de passageiros sugere que a exposição de Edinburgo a Glasgow se assemelha à de pares de aeroportos concorrentes, como Manchester e Liverpool;
 - A pesquisa com passageiros indicou que 49% dos passageiros de Edinburgo considerariam Glasgow como a segunda melhor opção se não houvesse voos partindo de Edinburgo. Os passageiros também seriam insensíveis a mudanças nos preços (o que não implicava que as companhias aéreas também o fossem);
 - As companhias aéreas representando a maioria do tráfego de passageiros em Edinburgo e Glasgow indicaram que os dois aeroportos poderiam ser considerados substitutos;
 - Pouca evidência foi encontrada de que outros aeroportos vizinhos, inclusive aeroportos não controlados pela BAA, seriam bons substitutos para Edinburgo;
 - Apesar de possível que aeroportos mais distantes, como, por exemplo, Heathrow e Amsterdam, pudessem limitar a atuação de Edinburgo, o estudo considerou que tais restrições eram fracas e insuficientes para representar uma efetiva concorrência para Edinburgo.
- Glasgow:
 - O aeroporto substituto mais próximo seria Edinburgo, seguido por Prestwick;

- A análise de captação de passageiros sugere que a exposição de Glasgow a Edinburgo se assemelha à exposição de pares de aeroportos que efetivamente concorrem entre si (os *benchmarks*), como Birmingham e East Midlands ou Manchester e Liverpool.
 - A pesquisa com passageiros indicou que 28% dos passageiros de Glasgow considerariam Edinburgo como a segunda melhor opção se não houvesse voos partindo de Glasgow, enquanto 17% entendem que Prestwick seria a melhor alternativa. Os passageiros também seriam insensíveis a mudanças nos preços (o que não implicava que as companhias aéreas também o fossem);
 - As companhias aéreas representando a maioria do tráfego de passageiros em Glasgow e Edinburgo indicaram que os dois aeroportos poderiam ser considerados substitutos;
 - Pouca evidência foi encontrada de que outros aeroportos vizinhos (além de Edinburgo e Prestwick), inclusive aeroportos não controlados pela BAA, seriam bons substitutos para Edinburgo;
 - Foram encontradas evidências de competição entre Glasgow e Prestwick, incluindo troca de companhias aéreas entre os aeroportos, tendo a tarifa aeroportuária média por passageiro de Glasgow caído em relação às tarifas de outros aeroportos escoceses sob a administração da BAA (notadamente, Edinburgo e Aberdeen). Apesar disso, o estudo considera que a concorrência teria maiores efeitos sob Glasgow se o aeroporto não estivesse sob a mesma administração que Edinburgo, dada a substitubilidade constatada entre tais aeroportos.
- Aberdeen:
 - Trata-se de um aeroporto mais isolado geograficamente, em relação a outros centros de população;
 - Não há evidências de que aeroportos vizinhos (Inverness, Edinburgo e Glasgow) sejam bons substitutos. A análise de captação de passageiros aponta que para a maioria dos limiares de participação por distritos a exposição de Aberdeen a outros aeroportos (tanto Glasgow e Edinburgo quanto aeroportos não controlados pela BAA) é fraca;

- As companhias aéreas também não viram outros aeroportos como substitutos;
- O aeroporto de Aberdeen é muito utilizado por helicópteros e não foram encontradas evidências de que outros aeroportos seriam alternativas razoáveis para esse ramo de atividade;
- As restrições impostas por aeroportos mais distantes são consideradas demasiado fracas para representar efetiva competição para Aberdeen;
- Era um aeroporto com alto nível de preços e de lucros;
- O estudo concluiu que Aberdeen tinha características de um monopólio natural local, decorrentes de sua posição geograficamente isolada em relação a outros centros populacionais e outros fatores que tornavam desinteressante a existência de outro aeroporto na região, barrando a entrada e restringindo a competição aeroportuária.

2. Aeroportos da Inglaterra

- Heathrow (região de Londres):
 - O aeroporto é um hub importante, único significativo em todo o Reino Unido;
 - Dois terços (2/3) dos passageiros acabam sua viagem em Heathrow e 1/3 são passageiros em conexão. Para os passageiros que acabam sua viagem em Heathrow, aeroportos vizinhos seriam potenciais substitutos; para os passageiros que passam por Heathrow em conexão, outros hubs como Paris Charles de Gaulle, Amsterdam e Frankfurt seriam potenciais substitutos;
 - Como os passageiros que terminam a viagem em Heathrow e os que por lá passam em conexão viajam nos mesmos voos, há relevantes complementariedades entre essas duas fontes de demanda: aumento da demanda em Heathrow de passageiros que querem voar direto para o destino estimula o aeroporto a criar (observados os limites de capacidade do aeroporto) mais ligações com outras localidades, o que,

por sua vez, torna o aeroporto mais atraente também para passageiros em conexões, e vice-versa;

- Por ser um hub, muitas companhias aéreas não viam aeroportos substitutos para Heathrow, pois era lá que se encontravam empresas aliadas e o nível de conectividade com tais empresas não seria atingível em outros aeroportos. Além disso, as companhias perderiam passageiros em conexão de mudassem de aeroporto;
 - Para passageiros encerrando sua viagem em Heathrow, o aeroporto substituto mais próximo seria Gatwick, seguido de Stansted e depois Luton. A análise de exposição evidenciou uma maior exposição de Heathrow primeiro a Gatwick e em segundo lugar a Stansted;
 - As companhias aéreas consideraram que seus principais concorrentes estariam localizados nos mesmos três aeroportos: primeiro Gatwick, em segundo lugar Stansted e finalmente Luton. Tal posicionamento das companhias aéreas seria outra evidência de que os substitutos mais próximos para Heathrow seriam esses três aeroportos;
 - Com relação a passageiros em conexão, *hubs* substitutos seriam no exterior, podendo incluir Paris Charles de Gaulle, Amsterdam, Frankfurt e, possivelmente, outros aeroportos pelo mundo, como Dubai ou aeroportos nos EUA com voos internacionais e conexões locais;
 - Conclui-se que o papel de Heathrow como importante *hub* no Sudeste da Inglaterra lhe confere uma posição de mercado muito forte, restringindo a competição entre aeroportos por companhias aéreas fornecendo voos em conexão (tanto competição em potencial entre aeroportos controlados pela BAA quanto efetiva competição entre Heathrow e outros aeroportos não controlados pela BAA).
- Gatwick (região de Londres):
 - O aeroporto substituto mais próximo seria Heathrow, seguido por Stansted;
 - A análise de captação de passageiros indicou que Gatwick estaria mais exposto a Heathrow, e em segundo lugar a Stansted.

- Heathrow também seria a alternativa mais popular entre passageiros de Gatwick, outra vez seguido de Stansted;
 - O mesmo resultado se repetiu na análise do ponto de vista da competição entre companhias aéreas;
 - A exposição de Gatwick a Luton e Southampton era baixa.
- Stansted (região de Londres):
 - Os aeroportos substitutos mais próximos seriam Heathrow e Gatwick, havendo, porém, evidências conflitantes quanto a qual desses aeroportos geraria maiores restrições a Stansted;
 - A análise de exposição indicou Heathrow como um substituto mais importante, mas as pesquisas com passageiros indicaram que Gatwick seria o primeiro substituto caso não houvesse voos partindo de Stansted;
 - A análise de concorrência entre companhias aéreas também indicou que aos concorrentes mais importantes das companhias atuantes em Stansted estavam localizados em Gatwick, seguido de perto por Heathrow;
 - Após os aeroportos controlados pela BAA, a melhor alternativa a Stansted indicada pelos passageiros é Luton;
 - No passado, Luton e Stansted competiam entre si, o que gerava limitações sobre os preços praticados por Stansted. Dadas as limitações de capacidade de Luton, tal concorrência diminuiu, e Stansted aumentou bastante seus preços;
 - No geral, as evidências sugeriam que os aeroportos controlados pela BAA (Gatwick e Heathrow) seriam os substitutos mais próximos de Stansted, seguidos do aeroporto de Luton, que não pertencia à BAA.
 - Southampton
 - Os aeroportos substitutos seriam Heathrow e Gatwick.
 - Southampton seria bastante exposto a Heathrow e Gatwick, porém, devido à diferença de tamanho entre os aeroportos, Gatwick e Heathrow não eram muito expostos a Southampton;

- Havia evidências, também, sugerindo que Bournemouth seria um substituto para Southampton, apesar de menos próximo do que Heathrow e Gatwick.