



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação Geral de Transporte e Logística

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 003/COGTL/SEAE/MF

Brasília, 14 de junho de 2006.

Assunto: Minuta de resolução para regulamentar a alocação de horários de pousos e decolagens em aeroportos mais movimentados.

1. Introdução

O acesso à infra-estrutura aeroportuária representa uma das principais barreiras à entrada de novas empresas no mercado. Nos aeroportos de grande movimentação, o espaço físico e o tempo são extremamente limitados, principalmente nos “horários de pico”¹. Para a ampliação de uma infra-estrutura aeroportuária exige-se um amplo espaço físico e elevados investimentos, sendo, em muitos casos, inviável a ampliação da capacidade do aeroporto². Assim, a disponibilidade de slots³ torna-se condição essencial para a efetiva

¹ Para uma concorrência efetiva entre as empresas, não basta apenas a concessão de um espaço físico para a aterrissagem e decolagem, mas, principalmente, prover tanto às incumbentes como às novas entrantes acesso em horário eficiente.

² Para uma análise mais detalhada sobre a administração de aeroportos, ver G. L. Palhares; R. A. Espírito Santo Jr., “Desafios para uma Nova Realidade em Administração de Aeroportos no Brasil”, in *XIV Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes*, Gramado, 2000.

entrada de novos concorrentes⁴. No setor aéreo, aeroportos eficientes se transformam na principal forma de promover a competição entre as companhias aéreas

O Brasil ainda mantém um sistema estatal bastante rígido no tocante ao acesso à infra-estrutura aeroportuária. Os últimos anos, contudo, mostraram que a manutenção da política de desregulamentação e a implantação do novo regulador, se não garantem, por certo estimulam a busca por novas e melhores soluções para o setor. É nesse contexto que se apresenta para análise uma proposta de resolução para a alocação de slots da Agência Nacional de Aviação Civil.

A alocação dos slots é uma das bases para uma adequada regulação da aviação, sobretudo pelo seu impacto sobre a concorrência entre as empresas. A forma de alocação de slots pode impedir que um mercado competitivo se desenvolva ou, até mesmo, favorecer a formação de um poder de monopólio. Em termos práticos, a alocação de slots, quando mal feita, pode impedir que empresas participem das rotas mais rentáveis, que se reduza a contestabilidade no mercado e, conseqüentemente, que os custos para o consumidor aumentem.

Diante dessas considerações preliminares, a nota encontra-se dividida da seguinte forma: a primeira seção contempla uma apresentação do sistema de alocação de horários de vôos no Brasil; a segunda contém uma síntese das experiências internacionais; a seção 4 expõe os principais pontos da proposta da ANAC; e a última seção apresenta as sugestões desta Secretaria à proposta do regulador, seguidas pelas conclusões finais.

³ No setor de transporte aéreo, o termo “slot” refere-se à uma faixa de tempo e relaciona-se a um determinado espaço, que uma companhia aérea utiliza para que sua aeronave, em determinada rota, possa realizar os procedimentos de aterrissagem e decolagem em um aeroporto. Assim, faz parte do slot o intervalo de tempo do procedimento que está associado às instalações: pista, estacionamento, portão de embarque e desembarque de passageiros, ou seja, toda e qualquer infra-estrutura referente à aterrissagem e decolagem (Cf. B. M. Rocha; M. P. Tavares, “Crise, Concorrência e Regulação no Transporte aéreo Doméstico Brasileiro”, in *A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil – Balanço e Propostas*, B. M. Rocha (org.), São Paulo, IOB-Thomson, 2003, p. 290.)

⁴ O slots também adquirem importância como remédios estruturais. Em diversos casos na União Européia obrigações de desistência de slots ou concessão de uso foram impostas como condição para a aprovação de fusões e alianças entre companhias aéreas. Ver, p. ex., United/US Airways, Lufthansa/SAS/bmi British Midland, Austrian Airlines/Lufthansa e KLM/Alitalia.

2. Panorama da alocação de slots no Brasil

No Brasil, a definição de slot é associada à de Horário de Transporte (HOTRAN), confundindo-se com essa, na maioria das vezes. Em breve síntese, HOTRAN é um documento que formaliza o direito de uma empresa aérea de realizar uma ou mais rotas, ou seja, o direito de decolar de um aeroporto em um determinado horário e pousar em outro em determinado horário. O HOTRAN, portanto, formaliza o slot ao qual a empresa tem direito. A diferença, de fato, reside na forma de obtenção de um e outro, bem como a quem se aplica. O HOTRAN se destina à aviação regular e deve ser solicitado por meio de um procedimento administrativo que envolve a participação de três órgãos do sistema de aviação, Infraero, ANAC e Centro e Gerenciamento de Navegação Aérea (CGNA). Já o slot se aplica a todos os tipos de aviação e, no caso de vôos não regulares, são solicitados apenas ao Centro de Gerenciamento de Navegação Aérea. Para evitar que uma empresa possua um HOTRAN, mas não o slot, as autoridades nacionais responsáveis pela concessão de um e de outro atuam em conjunto.

Até recentemente, alguns aeroportos nacionais começavam a apresentar problemas de capacidade e infra-estrutura: Santos Dumont (Rio de Janeiro), Pampulha (Belo Horizonte), Congonhas (São Paulo) e Juscelino Kubitschek (Brasília). A redução da oferta de vôos das empresas nos anos de 2002 a 2004, ocasionado por diversos fatores (desaquecimento da economia, code-share entre empresas e controle de oferta pelo regulador), atenuou por algum tempo a movimentação nesses aeroportos (exceto Congonhas), mas a expansão do setor nos últimos dois anos recolocou o assunto em pauta.

O Brasil, até o presente momento, não apresenta nenhum critério objetivo que discipline a alocação dos slots nos aeroportos. Em setembro de 2000, a Portaria nº 569/GC5, do Comando da Aeronáutica havia estabelecido que nenhuma empresa ou grupo de empresas teria mais do que 37% dos slots utilizados em um mesmo aeroporto,

possibilitando que outras empresas requisitassem previamente esses slots que ultrapassem o limite. Não havia, contudo, critério definido de como se daria essa realocação⁵.

Não obstante isso, a mesma Portaria estabelecia algumas regras para a manutenção do HOTRAN que se aproximam de uma regulação de slot, ainda que o HOTRAN seja algo mais amplo. Nesse sentido dispunha o art. 15 da Portaria 569/GC5:

“Art. 15. A autorização para a operação de linha aérea doméstica poderá ser cancelada quando:

I - deixar de ser executada em um período superior a trinta dias;

II - não atingir 75% (setenta e cinco por cento) do percentual de vôos previstos no respectivo HOTRAN, durante o período de 03 (três) meses consecutivos;

III - não for implantada no prazo de 15 (quinze) dias, a partir da data prevista para o início das operações;

IV - for constatado, através de estudo específico, a operação inadequada do serviço; e

V - deixar de cumprir as leis e os regulamentos do Comando da Aeronáutica”

IV - for constatado, através de estudo específico, a operação inadequada do serviço; e

V - deixar de cumprir as leis e os regulamentos do Comando da Aeronáutica”

Desde a revogação da aludida Portaria 569/GC5, a regulação de slots permaneceu algo completamente discricionário do regulador. Este jamais previu a existência de mecanismos de mercado para a alocação, haja vista que o slot é propriedade exclusiva da União e a ela cabe decidir o que fazer com um slot abandonado ou livre.

A seguir, serão apresentados principais aspectos das experiências da União Européia e dos Estados Unidos com relação à regulamentação da alocação de slots.

3. Experiências internacionais de alocação de slots

A alocação dos slots divide-se em dois mecanismos básicos: (a) a alocação primária, ou inicial; (b) e a alocação secundária. Deve-se ter em mente que essa divisão não é estática. Critérios utilizados para a alocação primária são também utilizados na alocação

⁵ B. M. Rocha; M. P. Tavares, op. cit., p. 292.

secundária, principalmente no procedimento de realocação dos slots perdidos (pela regra do use ou deixe-o) ou não mais utilizados (devolvidos pelas companhias aéreas). A divisão tem uma finalidade didática, para facilitar comparações e a análise.

3.1 Alocação primária

A alocação inicial de slots pode ocorrer por decisão do órgão regulador, ou pelo próprio aeroporto, se este for o detentor dos slots. Essa distribuição primária, tradicionalmente, leva em consideração os seguintes critérios⁶:

- Regra do Precedente Histórico (*Grandfathering rule*): se a companhia utilizou-se do slot em um determinado período anterior (geralmente na temporada anterior, a cada seis meses), terá direito a usá-lo novamente.
- Regra do Use ou Deixe-o (*Use it or Lose it*): se uma companhia possui um slot, mas não o utilizou por um tempo superior ao exigido pela norma, perderá o privilégio de seu uso e terá seu slot distribuído para outra companhia (geralmente através de um *pool* ou sorteio⁷).
- Prioridade para Serviços Regulares (*Priority for Regular Services*): se existe uma grande demanda concorrente para um slot disponível, este será distribuído para o operador que pretende usá-lo com a maior frequência.
- Discricionariedade do Regulador (*Directed Discretion*): se as regras anteriores não forem suficientes para dirimir os conflitos, o agente coordenador distribuirá os slots segundo critérios discricionários.

⁶ Cf. I. Jones; I. Viehoff, “The Economics of Airport Slots”, in *Topics*, nº 10, National Economic Research Associates (NERA), 1993, p. 3 e ss.

⁷ Nos EUA, a distribuição é feita através de uma loteria, na qual incumbentes e novos entrantes, desde que sejam companhias aéreas nacionais ou operadoras de *commuter* podem participar. Na União Europeia, a cada temporada deve ser realizado um *pool*.

Na União Européia, a alocação primária tradicionalmente é feita por coordenadores designados em cada aeroporto, chamados ASCs⁸ (*Airport Scheduling Committees*). Durante o ano, cada ASC monitora a atividade das companhias aéreas no aeroporto com o objetivo de estabelecer os precedentes históricos em cada temporada. Ao mesmo tempo, ao traçar os “agendamentos históricos” dos slots, negocia com o operador do aeroporto as limitações de capacidade nos terminais, pistas e outras infra-estruturas. Em seguida, as companhias aéreas submetem às respectivas ASCs os agendamentos necessários para suas rotas com seis meses de antecedência. Depois, cada ASC reúne-se, duas vezes ao ano (as alocações de slots ocorrem em duas temporadas), para apresentar as programações de cada companhia aérea e sua decisão acerca da alocação de slots, sempre com base nos critérios acima referidos. Nesses países, após essa alocação primária, dá-se início à permuta de slots entre as companhias durante toda a temporada, como forma de alocação secundária.

Os Estados Unidos não adotam esse sistema de ASCs por razões de ordem antitruste. Também não adotaram o sistema do precedente histórico e, sim, o princípio do “*first come first served*”, onde o primeiro a requerer o slot tinha direito a ocupá-lo. Contudo, a crescente demanda por *slots* decorrente do processo de desregulação do transporte aéreo exigiu que se adotassem medidas para garantir a existência da mobilidade dos slots. Para tanto, foi adotada transitoriamente a regra do precedente histórico para os slots já alocados e foi autorizada a livre comercialização deles (*Buy-Sell Rule*)⁹. Ademais, foi estabelecida uma regra de “use ou deixe-o” com o limite de 80% para a manutenção do slot.

⁸ É comum em alguns países que a alocação seja gerenciada por uma sociedade formada pelas próprias companhias aéreas, com contratos firmados com o operador aeroportuário. No Reino Unido, por exemplo, a alocação é coordenada pela Airport Coordination Limited (ACL), sociedade limitada composta por sete companhias aéreas nacionais. Ainda que formado pelas próprias companhias, o coordenador britânico atua de forma independente e neutra. O patrimônio do coordenador é oriundo na maior parte dos contratos com operadores de aeroportos e, em menor quantidade, das próprias companhias.

⁹ Cf. “Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes”, Final Report for the European Commission, elaborado pelo NERA. Londres, 2004. Ressalta-se que, apesar de terem direito de negociar os slots, as empresas não detêm sua propriedade e o regulador pode retirá-los a qualquer tempo.

3.2 Alocação Secundária

Após a alocação inicial de slots, tem-se a possibilidade de que estes sejam realocados entre as companhias, seja através de permuta, comércio de slots (conhecido como mercado de slots) ou a realocação por parte do próprio órgão regulador.

A atual forma de alocação de slots na União Européia, estabelecida pelo Regulamento 793/2004, de 21 de abril de 2004, proíbe o comércio e garante às incumbentes o direito ao precedente histórico, desde que os slots apresentem uma utilização de 80%. O mercado secundário se realiza pela permuta de slots¹⁰.

Ainda no âmbito da União Européia, os slots retirados ou devolvidos são colocados em um *pool* para realocação, na proporção de 50% para novos entrantes e 50% para incumbentes. Paralelamente, o conceito de novo entrante foi modificado pelo Regulamento 793/2004 para torná-lo mais abrangente: considera-se como tal a empresa que não possua mais que 5% dos slots disponíveis em um determinado aeroporto no qual pleiteia novos slots ou mais que 4% dos slots disponíveis em um sistema aeroportuário do qual o aeroporto no qual demanda slots faz parte. Outro item importante do regulamento diz respeito à possibilidade de se resguardar slots para a aviação regional, em especial as chamadas “linhas essenciais” ou “*public service obligation*”, que recebem subsídios.

Mais uma vez deve-se destacar que a regra do precedente histórico tinha como consequência o fato de os slots de “horários de pico” estarem assegurados para as companhias incumbentes e geralmente não disponíveis para os novos entrantes. Mesmo existindo a regra do use ou deixe-o, poucos, ou nenhum slot de “horários de pico” era realocado para novos entrantes. O *pool* criado na União Européia não trazia a solução para esses problemas e não garantia a concorrência no mercado, pois, além de não conter slots de “horários de pico”, o número de slots realocados na maioria das vezes não era suficiente

¹⁰ As hipóteses de permuta presentes no regulamento são: (i) entre empresa controladora e subsidiária ou entre subsidiárias de uma mesma controladora; (ii) como parte de um processo de aquisição de controle do capital de uma empresa; (iii) no caso de total ou parcial aquisição de uma empresa desde que os slots pertençam à empresa adquirida; e (iv) trocados, um a um, entre empresas.

para se agendar uma nova rota. Havia pouco incentivo para as empresas utilizarem eficientemente seus slots, bem como a ausência de “controle social” do mercado negro¹¹ de slots e a pouca garantia de que os novos entrantes tivessem acesso aos slots como forma de garantia de pressão competitiva¹².

Para tentar solucionar parte desses problemas, o Regulamento 793/2004 tentou melhorar a caracterização do trabalho de coordenação de slots do aeroporto, garantindo-se ao coordenador dos slots mais independência e critérios objetivos e transparentes na realocação dos slots. O *pool* de slots, para realocação, foi definido de forma mais clara, determinando que todos os slots disponíveis através da ampliação de capacidade aeroportuária, desistência voluntária ou punição deverão ser realocados no *pool*, tentando-se harmonizá-lo (*pool*) com as regras utilizadas pela IATA.

Não obstante às alterações trazidas pelo Regulamento 793/2004, outros aspectos ainda encontram-se em discussão na União Européia com vistas a aprimorar a regulamentação dos slots: possibilidade de criação de um mercado de slots; instituição de leilões para novos slots ou slots do *pool*; e até mesmo uma proposta de redistribuição de slots obedientes à regra do precedente histórico por meio de sorteio.

3.2.1 Alocação secundária através de mercado

Até o final de 2003, a Comissão Européia mostrava-se cética quanto ao mercado de slots, visto que não facilitaria a entrada de novos concorrentes no mercado de aviação, mas acabaria por consolidar a posição dominante das empresas incumbentes, que tenderiam a armazenar slots e se recusar a vendê-los para seus concorrentes. Assim, as companhias teriam como incentivo o armazenamento de slots caso previssem um crescimento do mercado e uma possível venda posterior. Contudo, deve-se observar que tal prática também

¹¹ Nos países da União Européia, principalmente no Reino Unido, embora a alocação secundária de slots através de um mercado tenha sua legalidade discutida, as trocas monetárias de slots ocorrem no que se chama de *grey market*.

¹² Cf. F. Lévêque, “Insights from micro-economics into the monetary trading of slots and alternative solutions to cope with congestion at EU airports”, *CERNA Working Paper*, CERNA, 1998, pp. 2-3. Nesse sentido, os slots são entendidos como uma *essential facility*, infra-estrutura necessária, caracterizada pela impossibilidade econômica de duplicação, da qual dependem os concorrentes para ingressarem e competirem no mercado.

ocorre com frequência no mercado “negro” de slots¹³. A regra do use ou deixe-o procura diminuir esses riscos, mas não resolve por completo o problema.

A solução mais defendida para a alocação secundária de slots é a do sistema de mercado. O mercado de slots pode ser utilizado como um instrumento econômico de solução eficiente alternativo à regulação direta, pois os agentes que atuam no mercado sempre terão maior conhecimento e informação sobre custos e demanda do que o agente regulador¹⁴.

Ressalta-se, porém, que uma forma secundária de alocação pressupõe uma distribuição primária. O problema é que nem sempre a distribuição primária atribui o slot ao agente mais eficiente. Por vezes, o agente que recebe o slot pelo precedente histórico já possuía posição dominante anteriormente a essa alocação e não a exercia da maneira mais eficiente. Por isso mesmo, defende-se que o mercado secundário permite a realocação ao mais eficiente, uma vez que é racional imaginar que, se o proprietário do slot obtiver um ganho maior vendendo do que utilizando pouco o slot, terá interesse em vendê-lo.

Após a implementação do sistema de mercado, estatísticas nos EUA mostraram que houve, ao longo dos anos, uma concentração dos slots nas mãos de poucas empresas incumbentes¹⁵. Com base nesses dados, justificava-se a falha do mercado de slots e a excessiva concentração que esse sistema provocava, consolidando o poder de mercado dessas empresas incumbentes, favorecidas pelo precedente histórico.

Por outro lado, defensores do mercado de slots afirmam que os números anteriores, ao invés de significarem uma falha de mercado, representam a eficiência do sistema de

¹³ “Na Europa, embora apenas a permuta de slots seja expressamente permitida, a compra e venda de slots tem sido viável em virtude de uma brecha na legislação. As empresas requisitam slots não alocados (em virtude de seu baixo valor comercial) e os permutam por slots mais atraentes, acompanhando a permuta de pagamento ao titular do *slot*” (B. M. Rocha; M. P. Tavares, op. cit., p. 292).

¹⁴ F. Lévêque, cit., p. 3.

¹⁵ Cf. “Barriers to Entry Continue to Limit Competition in Several Key Domestic Markets”, in *Report to the Chairman, Committee on Commerce, Science, and Transportation*, GAO, U.S. Senate, 1996.

mercado na alocação de slots¹⁶. Ou seja, a concentração de slots nas mãos de poucas empresas justifica-se devido a maior eficiência dessas empresas. Quanto maior o número de slots, maior o número de conexões de vôos possíveis e mais ampliada estará a rede, aumentando o lucro de todos os agentes que estão conectados à rede. Portanto, quanto maior a lucratividade da companhia, maior a possibilidade e necessidade de se adquirir slots. Um dos grandes defensores do mercado secundário de slots na União Européia é o Reino Unido, que o faz com uma importante ressalva: é importante que se promova um alto grau de transparência ao mercado de modo que informações como a quantidade de slots negociada ou seu preço não estimule as empresas a manterem slots que não necessitam por receio de não obtê-los mais tarde.

4. Proposta de resolução em consulta pública

A minuta de resolução ora em consulta pública sobre alocação de slots assenta-se sobre a elaboração de duas grades de rodízio em cada aeroporto eslotado, sendo uma grade destinada às concessionárias que já operam no respectivo aeroporto, na qual seriam alocados 4/5 dos slots disponíveis, e uma grade destinada às concessionárias entrantes, na qual seriam alocados 1/5 dos slots disponíveis naquele aeroporto. Na existência de slots em cada grade de rodízio que não forem distribuídos por falta de interesse das respectivas concessionárias, a resolução prevê que haverá transferência dos slots para distribuição na outra grade.

Fica também estabelecido pela norma que as empresas concessionárias deverão cumprir certos critérios de regularidade na operação dos slots de forma manter o direito de exploração sobre aquele horário de pouso ou decolagem em aeroporto eslotado. Caso desrespeitados estes índices – 85% para os vôos com mais de duas frequências semanais – os pares de slots distribuídos ficarão disponíveis para nova distribuição segundo as grades

¹⁶ Cf. A. I. Czerny; H. Tegner, “Secondary Markets for Runway Capacity”, in *Second Seminar of the IMPRINT-EUROPE Thematic Network: Implementing Reform on Transport Pricing: Identifying Mode-Specific issues*, Brussels, 2002, p. 7.

de rodízio de cada aeroporto. O mesmo sucederá caso a empresa concessionária não implante o serviço aéreo 30 dias após a distribuição dos pares de slots.

As grades de rodízio de que trata a resolução deverão ser compostas mediante sorteio de posições entre as concessionárias pré-qualificadas para participar do processo. Assim que estabelecida a ordem das concessionárias em cada grade de rodízio, deverão ser distribuídos os slots disponíveis respeitando tal arranjo, de forma a habilitar todas as concessionárias a receber pares de slots. Dessa forma, a concessionária ocupante da posição 1 em cada grade escolherá o par de slots que mais lhe aprouver, passando então ao final da grade, dando vez à concessionária ocupante da posição 2 e assim sucessivamente. Assim que não houver mais slots a serem distribuídos, as concessionárias ocupantes da primeira posição de cada grade de rodízio deverão aguardar para que em momento oportuno, quando surjam novos horários, possam retomar o processo de escolha de slots. As grades de rodízio são, assim, permanentes, devendo a ordem das concessionárias ser mantida ao longo do tempo. Fica clara a busca, pela resolução, da isonomia de oportunidades entre as concessionárias e da transparência nos atos da Agência, tanto perante usuários quanto junto às empresas brasileiras de transporte aéreo.

Quanto ao processo de qualificação, a norma em questão estabelece que deverão as empresas apresentar uma extensa documentação contendo, entre outras exigências, certificados de regularidade fiscal, capacitação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade no pagamento de tarifas aeroportuárias, de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. A documentação relativa à qualificação financeira deverá incluir, segundo a Resolução, balanço patrimonial e demonstrações contábeis que atestem a boa saúde financeira da concessionária, incluindo, por exemplo, a comprovação da existência de patrimônio líquido positivo e Índice de Liquidez Geral (ILG), definido segundo critérios na própria norma.

Quanto à distribuição de eslots após a implantação do sistema de rodízio, a resolução estende a mesma sistemática acima descrita, assegurando a manutenção e respeito às grades de horário de cada aeroporto eslotado. Assim, logo que constatada a

disponibilidade de pares de slots em determinado aeroporto, deverá a ANAC proceder à distribuição daqueles horários conforme o critério rotativo encerrado no sistema de grades de rodízio.

Por fim, a Resolução assegura o direito à ANAC de, com antecedência mínima de 45 dias, limitar as autorizações de pousos e decolagens em aeroportos ou ainda de reduzi-las, neste caso proporcionalmente entre todas as empresas concessionárias e demais operadoras no aeroporto, com a finalidade de promover a segurança da aviação civil ou das instalações correlatas.

Na seqüência, será apresentada a análise desta Secretaria acerca da minuta de resolução em tela.

5. Considerações sobre a proposta de Resolução em Consulta Pública

A resolução da ANAC de que trata este parecer busca conferir maior transparência aos atos da Agência no que tange a distribuição de slots em aeroportos com elevada taxa de utilização de seus horários de pousos e decolagens. Nesse sentido, observa-se grande avanço quanto ao regramento e atuação da autoridade reguladora pré-existente, caracterizados por grande discricionariedade e inobservância de critérios transparentes na alocação de slots. Além de conferir maior estabilidade e unicidade às normas do setor, a resolução, ao propor a manutenção das grades de rodízio de slots distribuídos e disponíveis em sítio apropriado na rede mundial de computadores, introduz no mercado de serviços aéreos do país um grande componente de transparência.

Não obstante os notáveis avanços abarcados pela norma em questão, existem ao longo do texto alguns pontos de certa forma obscuros para o completo entendimento da intenção do regulador, ao passo que em outros momentos, sob o olhar desta Secretaria, alguns dispositivos poderiam receber tratamento diferenciado, de forma a reforçar os

critérios de concorrência entre as concessionárias e assegurar melhor posicionamento às empresas entrantes no mercado em questão.

Serão agora pormenorizadas as considerações da SEAE com relação aos dispositivos da Resolução ANAC em questão.

a) Caracterização de concessionária entrante

O conceito de concessionária entrante desempenha papel crucial no mercado mundial de serviços aéreos, seja pelo papel de indutor de concorrência representado pelas empresas desta categoria, seja pela apresentação de novas tendências tecnológicas e serviços diferenciados aos usuários do modal aéreo. São exemplo da importância deste segmento a introdução das *low cost carriers*, responsáveis não só pela oferta de serviços mais baratos aos usuários, mas também pela imposição de novos condicionantes às empresas tradicionais, obrigadas que se viram a realizar profundas reestruturações em suas estruturas de custos e serviços.

Segundo o inciso XII do art. 2º da resolução em questão, estaria caracterizada como entrante a “concessionária que não opera no aeroporto eslotado, mas declara interesse em participar do mesmo”. Observa-se que esta definição parece não traduzir de forma adequada a complexa realidade de uma empresa entrante em mercado altamente competitivo. Não parece captar, por exemplo, que há a necessidade a qualquer empresa entrante de obter certa escala de negócios, capaz de permitir a oferta de uma mínima grade de serviços aos usuários de seus serviços (conexões, horários alternativos, etc). Caso contrário, restará como apenas residual a capacidade de atração de clientes e a rivalidade efetiva com as demais concessionárias operantes no aeroporto. De fato, a posse de um número relativamente insignificante de pares de slots em um aeroporto movimentado pode não ser suficiente para uma empresa participar do mercado. Com pouquíssimos vôos em um aeroporto eslotado, a empresa torna-se mais fragilizada ante à concorrência das incumbentes, que podem reduzir preços e estrangulá-la, antes mesmo que possa ser

analisada e caracterizada a eventual conduta anticompetitiva pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC .

Esse ponto foi trabalhado dentro do último regulamento europeu para que mais empresas pudessem ser qualificadas como entrantes, diminuindo o poder das incumbentes. Nesse sentido, recomenda-se uma caracterização ampliada do conceito de concessionária entrante, de forma a permitir às entrantes a formação de massa de vôos suficiente para que fosse possível a concorrência direta com as concessionárias já atuantes nos aeroportos.

b) Distribuição dos slots nas respectivas grades de rodízio

O sistema de distribuição de slots previsto no art. 3º da minuta também levanta dúvidas quanto às possibilidades de efetiva concorrência entre as empresas . Segundo o dispositivo, a grade destinada às concessionárias que já atuam no respectivo aeroporto conterà 4/5 dos slots disponíveis, enquanto a grade das entrantes apenas 1/5. Observa-se que da forma como está estruturada, a distribuição dos slots implicará em reduzida possibilidade de entrada efetiva de nova empresa nos mercados considerados. Se pela precedência histórica (*first come, first served*) já estariam as empresas operantes em flagrante vantagem sobre quaisquer entrantes, a sistemática de distribuição de slots entre incumbentes e entrantes em análise apenas reforça esta característica, implicando em manutenção de posições assimétricas entre as concessionárias em determinado aeroporto. Dessa forma, resta prejudicado o potencial de concorrência entre as prestadoras de serviços aéreos, em prejuízo dos usuários, que permaneceriam sujeitos à oferta de serviços majoritariamente pelas empresas tradicionais.

Assim, sabendo-se que a União Européia utiliza-se de uma proporção 50%/50%, questiona-se a racionalidade por trás do estabelecimento da proporção de 20%/80% que se planeja aplicar no Brasil. Ressalte-se que o sistema da União Européia tampouco alcança o nível de concorrência almejado, tanto que se discute atualmente a redistribuição de slots da regra do precedente histórico. Considerando-se que a proposta da ANAC não permite troca ou comercialização de slots, sugere-se que se deve pensar em meios para que a

movimentação de slots seja reforçada, ou seja, modificando o percentual de 20% apenas para entrantes.

É importante ainda frisar que o art 3º da resolução prevê que o saldo de slots que não for utilizado imediatamente por uma grade de rodízio deverá migrar para a outra grade, sendo distribuídos a outras concessionárias. A conjugação deste dispositivo com a distribuição de apenas 1/5 dos slots para empresas entrantes reduz drasticamente a possibilidade de sucesso de uma nova entrante nos mercados em questão. Os poucos slots ainda disponíveis nos aeroportos eslotados (grande parte dos slots já estão atualmente distribuídos) poderão ser apropriados na proporção de 4/5 pelas empresas operantes e 1/5 por entrantes no momento inicial de funcionamento das grades de rodízio. Caso não existam entrantes no momento inicial de alocação, os slots serão distribuídos às incumbentes, agravando a concentração do mercado. Supondo-se a constituição de nova concessionária em momento subsequente à alocação inicial, esta não terá acesso, ou o terá de forma muito reduzida, ao slots do aeroporto, uma vez que os slots já estarão ocupados pelas empresas operantes, mesmo que estes fossem inicialmente destinados a empresas entrantes (slots migrados para grade de empresas operantes).

Dessa forma, a tendência é a cristalização das empresas incumbentes na grade de slots dos aeroportos considerados. Não se observa nos dispositivos da presente Resolução formas que assegurem acesso às novas empresas. O sistema desbalanceado de distribuição (4/5 para operantes; e 1/5 para entrantes); associado à migração, em definitivo, de slots entre as grades (ao contrário de uma migração precária); e a não delimitação de parcela de slots a eventuais novos entrantes são fatores que atuam em conjunto para reduzir o potencial de concorrência entre as concessionárias e para perpetuar as posições das empresas aéreas em cada aeroporto.

Em face do exposto, recomenda-se uma melhor avaliação dos incentivos às empresas entrantes – a exemplo de uma melhor distribuição de slots entre as grades de rodízio e a migração, em definitivo, de slots entre as grades – de forma a garantir a possibilidade de real competição com as demais empresas aéreas em operação.

c) Distribuição de slots após a implantação do sistema de rodízio

A Resolução analisada por este parecer contém capítulo específico destinado a regular a forma de distribuição de slots após a implantação do sistema de rodízio entre as concessionárias (grades de empresas operantes e entrantes). Não obstante haver mérito na determinação das regras a serem seguidas após o momento inicial de alocação, não resta claro o formato idealizado pelo regulador na confecção da norma. Segundo o art. 25, eventuais slots disponíveis (seja por ampliação da capacidade do aeroporto, seja pela não utilização efetiva pelas demais concessionárias) seriam distribuídos segundo os mesmos critérios previstos nos Capítulos I e II da Resolução, ou seja, de acordo com as posições nas grades de rodízio já implantadas e supervisionadas pela ANAC. No entanto, não está claro se os slots disponíveis deverão obedecer às mesmas regras de divisão entre entrantes e incumbentes já abordadas neste parecer. Caso afirmativo, como interpreta esta SEAE, recaem sobre o critério as mesmas críticas do subitem anterior, ou seja, a desproporcionalidade na alocação de slots a empresas em operação e entrantes.

Ressalta-se ainda que, tratando-se aeroportos com alto nível de utilização e de acirrada disputa entre as companhias aéreas, o número de slots em disponibilidade tende a ser ainda mais reduzido em momento posterior à alocação inicial de que trata o art. 3º. Segundo estas variáveis e dada a cristalização das posições das empresas nos aeroportos, tornar-se primordial a priorização do papel das entrantes nestes aeroportos eslotados. De outra forma, a capacidade de introdução de elementos concorrenciais (novas empresas) nos mercados estabelecidos fica bastante reduzida, mais uma vez em prejuízo dos consumidores, deparados que estarão com um espectro de binômios qualidade/preço menor do que seria desejável.

Nesse sentido, recomenda-se a pormenorização do procedimento de distribuição de slots após a implantação do sistema de rodízio segundo critérios de priorização da alocação de slots para as empresas entrantes.

d) Índices de regularidade

Outro item que carece de maiores explicações diz respeito ao índice de regularidade para os slots que ocupem apenas duas frequências semanais, bem como aquele que permite o cancelamento com aviso prévio à ANAC para vôos afetados por sazonalidades. Não obstante ser notória a necessidade de ajustes sazonais na oferta de vôos, de forma a adequar-se à redução da demanda nestes períodos, ambos dispositivos necessitam de maiores informações para sua análise e devem ser melhor explicitados para evitar comportamentos oportunistas das empresas. Os slots distribuídos devem atender a preceitos de otimização na sua utilização, sob pena de prejuízo aos consumidores dos serviços de transporte aéreo.

e) Pré-Qualificação

Quanto ao processo de qualificação, a Resolução estabelece que deverão as empresas apresentar extensa documentação, contendo diversos certificados, entre eles, o de regularidade fiscal, capacitação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade no pagamento de tarifas aeroportuárias, de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. Quanto à qualificação financeira, a documentação deverá incluir balanço patrimonial e demonstrações contábeis que atestem a boa saúde financeira da concessionária, incluindo, por exemplo, a comprovação da existência de patrimônio líquido positivo.

Não obstante ser clara a intenção do regulador em estabelecer critérios que não só atestem a idoneidade e capacidade financeira das concessionárias, mas também criem um ambiente de respeito aos pagamentos das diversas tarifas aeroportuárias, a regulação pode padecer de excesso, o que implicaria em desnecessária redução do número de empresas habilitadas a participar dos processos de distribuição de slots. Ainda que devam ser resguardados os critérios mencionados, há que ser evitada a criação de barreiras à entrada de novos concorrentes ou mesmo a participação de incumbentes nas grades de distribuição de slots. É preciso recordar que novos entrantes normalmente encontram dificuldades

quanto à capitalização em seus primeiros anos de funcionamento, antes da consolidação de sua marca e participação de mercado. Mesmo as empresas já atuantes no mercado podem enfrentar momentos de crise, estrutural ou conjuntural, nos quais ficaria prejudicada sua capacidade de obtenção de novos slots nos aeroportos eslotados.

Tal como exposto, observa-se que as exigências quanto à qualificação econômico-financeira e demais regularidades fiscais devem ater-se ao momento de qualificação da empresa como concessionária de transporte aéreo. Sendo assim, recomenda-se a retirada dos dispositivos concernentes à qualificação econômico-financeira do texto da Resolução.

f) Empresas charter, de táxi aéreo e companhias estrangeiras

Ao longo da análise da Resolução em consulta pública, não pôde esta Secretaria identificar mecanismos referentes à distribuição de slots às empresas charter ou a vôos de concessionárias com estas características. O mesmo sucede aos vôos das empresas de táxi aéreo, não contemplados pela presente norma. Não obstante ser entendimento de que há preferência para vôos regulares, é preciso que sejam claras as regras para pousos e decolagens dos demais aparelhos em aeroportos eslotados.

Também suscitam dúvidas as regras para alocação de slots a empresas aéreas internacionais em seus vôos para aeroportos eslotados. Mesmo que o principal gargalo entre os aeroportos brasileiros – Congonhas – não receba vôos provenientes de outros países, a intensificação das atividades em aeroportos que os recebem, a exemplo de Guarulhos e Brasília, deve merecer a atenção do regulador, de forma a não gerar dúvidas no momento subsequente à edição da presente norma.

6. Disposições Finais

Conclui-se, portanto, que se faz necessário uma regulação da infra-estrutura aeroportuária, pautada por objetivos de eficiência, concorrência e equidade. O que se exige nesse intuito é, em primeiro lugar, a definição prévia de quais são os critérios a serem

adotados pelo órgão regulador e o *modus operandi* a ser seguido pela instituição. São os traços institucionais, jurídicos e econômicos que darão legitimidade a qualquer decisão no sentido de alocar a infra-estrutura aeroportuária e promover a concorrência no mercado de aviação civil.

Como visto, a alocação de slots desempenha um papel crucial na regulação da infra-estrutura aeroportuária. Já a extensa experiência internacional no assunto aponta algumas sugestões a serem levadas em consideração na elaboração de um sistema nacional.

Da análise feita acima, é o entendimento desta SEAE que as propostas apresentadas, representam notável avanço ao marco regulatório anterior. Mesmo assim, acredita-se que algumas modificações poderiam ser feitas para torná-las mais efetivas e pró-concorrenciais. Entre elas destacam-se as seguintes:

- Reformulação do conceito de concessionária entrante;
- Melhor divisão dos slots disponíveis entre concessionárias em operação e entrantes (i.e. maiores incentivos às entrantes);
- Retirada dos dispositivos referentes à qualificação econômico-financeira.

À consideração superior,

Bruno Silva Dalcolmo
Assessor Técnico

Marcelo Pacheco dos Guaranys
Coordenador-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

Marcelo Barbosa Saintive
Secretário de Acompanhamento Econômico