



VOTO

PROCESSO: 00058.047435/2020-12

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS AÉREOS - SAS

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, em seus artigos 8º e 11, estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e o fomento da aviação civil, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência. Ainda o Regimento Interno atribui às superintendências, de modo geral, a competência para submeter à Diretoria propostas normativas decorrentes de suas respectivas competências.

1.2. Conclui-se, portanto, que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS revestido de amparo legal.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Por ocasião da repentina interrupção das operações aéreas pela empresa brasileira *Oceanair Linhas Aéreas S.A.* (Avianca Brasil), em 2019, ao avaliar a redistribuição dos slots que retornaram ao banco, a Diretoria Colegiada da ANAC determinou a revisão da norma vigente (SEI 3270771) com o objetivo de discutir, com maior profundidade, alternativas regulatórias referentes às regras de acesso a aeroportos brasileiros congestionados, considerando os aspectos concorrenciais (incluindo a existência de barreiras à entrada), da eficiência do uso da infraestrutura escassa e da seleção de operadores que de fato possuam interesse e potencial de operar naquele aeroporto.

2.2. Na última alocação de slots do aeroporto de Congonhas, oriundos da Avianca, percebeu-se a entrada de diversas empresas que, a princípio, não tinham como nicho de negócios os mercados de alta densidade. Tal entrada foi seguida por movimentos de fusão e aquisição (*merge and acquisition* – M&A) dessas pequenas empresas com as maiores, sejam com incumbentes no aeroporto ou com novas entrantes de maior porte – mesmo com a ampla divulgação pela Agência de que a mencionada alocação foi realizada em caráter provisório, e seria, portanto, posteriormente alterada, a depender da revisão da Resolução n.º 338/2014, de que trata a presente matéria.

2.3. A alocação de slots é atividade que envolve interesses e objetivos múltiplos, como os de consumidores, empresas aéreas e operadores de aeroportos, além de estar inserida em um contexto de malha global. Desse modo, o regulador frequentemente se depara com várias alternativas possíveis, e com consequências diversas. É comum rotas apresentarem restrições de slots em ambas as extremidades, o que requer do sistema a observância às boas práticas e princípios gerais aplicados no mundo. Contudo, a área técnica tem ressaltado que apenas essas medidas não têm sido eficazes para criar condições favoráveis ao aumento da concorrência em situações de extrema saturação da infraestrutura aeroportuária^[1].

2.4. Nesse sentido, antes de elaborar os estudos de impacto regulatório, a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS realizou tomada de subsídios junto aos interessados e identificou, inicialmente, 7 alternativas para enfrentar o problema nos aeroportos brasileiros. Os resultados

foram processados via análise multicritério, realçando os pontos fortes e as fragilidades de cada opção, de maneira que, ao se recalibrarem os pesos atribuídos a cada objetivo pretendido, os resultados se invertem. Verifica-se, portanto, que qualquer medida regulatória apresenta diversos custos associados, fazendo-se necessário, de antemão, reconhecer as limitações normativas para tratar a problemática centrada no benefício social a ser alcançado com a concessão dos direitos de uso desses recursos escassos, como, por exemplo, em relação à conectividade, à oferta de serviços e aos custos do transporte aéreo aos passageiros.

2.5. Nesse cenário, a área técnica, no bojo do processo de análise de impacto regulatório, percebeu que deveria ser criada uma nova categoria de infraestrutura aeroportuária, ora denominada nível 4, caracterizada pela extrema saturação e escassez, havendo, portanto, existência de barreiras à entrada de novos *players* que ali pretendem operar. De acordo com a Nota Técnica n.º 12/2020/SAS (SEI 5077329):

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

2.6. No âmbito dessa nova categoria, considerando o objetivo original de buscar a concorrência efetiva nessas infraestruturas, a SAS criou o conceito de “atuante qualificado” para designar aquelas empresas que, de acordo com alguns critérios (como tamanho de aeronave, composição da frota, participação no mercado doméstico, entre outros), pudesse de fato oferecer competição às incumbentes. Esse novo conceito, além de possibilitar efetiva contestação aos incumbentes, teria o condão de eliminar a entrada de pequenas empresas cujo modelo de negócio e estrutura de operação não estariam, a priori, adequadas à realidade concorrencial e operacional de infraestruturas compatível com o que se passou a considerar como aeroportos nível 4.

2.7. De partida, destaco o excelente trabalho assim como a robusta análise desenvolvida pela SAS para o tratamento do tema, e registro a concordância com a maior parte das proposições apresentadas pela área no âmbito dessa revisão normativa. No entanto, no curso da relatoria, após detidas análises das contribuições e estudos constantes dos autos, e reuniões realizadas com agentes do mercado e com membros do Colegiado, bem como esclarecimentos da área técnica, considere pertinente explorar de maneira mais profunda os resultados dos mecanismos sugeridos pela SAS para a implementação da alternativa 2, em termos de efetividade do atingimento dos objetivos acima elencados.

2.8. Concordo com o resultado da AIR (criação do nível 4 para lidar com infraestruturas altamente escassas e com alto nível de barreira à entrada), bem como com o propósito de aumentar a contestabilidade e a eficiência operacional dessas infraestruturas, porém divirjo em relação aos meios para atingi-los. Em primeiro lugar, a história recente da aviação brasileira – não tão recente na aviação de países mais desenvolvidos (como os Estados Unidos e os países europeus) –, mostra que o Estado não costuma ser mais eficiente que o mercado para gerar eficiência e desenvolvimento do transporte aéreo. Nesse contexto, preocupa-me a possibilidade de a Agência definir, *a priori*, parâmetros que na prática determinariam o que se constitui uma empresa “atuante qualificada”, uma vez que o mercado tende a criar modelos de negócios em velocidade muito superior à capacidade de percepção da Administração Pública. Apesar de serem, a princípio, bastante intuitivos – dada a realidade atual do mercado brasileiro – os critérios propostos pela SAS na versão original, podem gerar distorções nos casos concretos que se sucederem após a publicação da resolução ora em análise, e no futuro, inibir novas oportunidades de negócio não previstas originalmente pelo regulador.

2.9. Uma maneira alternativa de se buscar esse objetivo seria por meio da real valoração desses ativos escassos a que se referem os slots de aeroportos de nível 4. Afinal, a Ciência Econômica preconiza que a melhor forma de buscar uma alocação eficiente de recursos escassos deve ocorrer não por planejamento centralizado, mas sim pelo sistema de preços. Seguindo essa linha teórica, em vez de

designar empresas atuantes qualificadas, seria mais eficiente o mecanismo de venda dos direitos de usos dos horários remanescentes nos referidos aeroportos – ou seja, o leilão do banco de slots^[2].

2.10. Todavia, há dois problemas para esse mecanismo, um de cunho operacional e outro teórico. O primeiro refere-se ao alto custo administrativo para o regulador, amplamente argumentado na AIR, inerente à realização de leilões de slots (ou mercado primário). Esse alto custo, inclusive, foi o critério determinante por colocar essa opção do leilão em último lugar entre as sete alternativas regulatórias analisadas, dada a ponderação utilizada na análise multicritério. O segundo problema do mercado primário é seu custo competitivo (potencial de concentração): entre duas empresas participantes de um leilão de slots com idêntica estrutura de custos, malha e perfil de operação, que se diferem apenas por ser incumbente ou entrante, tende a valorar mais o slot a incumbente, tendo em vista seu maior poder de mercado naquela infraestrutura. Todavia, para esse problema há remédio regulatório, o qual será abordado quando da proposição do mercado secundário.

2.11. Superada neste momento a alternativa do mercado primário do banco de slots (que poderá ser discutida na consulta pública), passe-se à proposta deste relator.

2.12. Considerando a ampla experiência internacional em regulações e processos de alocação de slots proponho a distribuição de forma igualitária entre as empresas consideradas entrantes. A fim de selecionar, no âmbito dessa distribuição, as empresas que de fato valoram aquela infraestrutura escassa e, portanto, pretendem ali operar de forma permanente, proponho uma regra de saída para novas entrantes: o slot adquirido por uma empresa entrante só pode ser transacionado (via M&A ou, conforme será visto à frente, mercado secundário) após algumas temporadas equivalentes de estrito cumprimento das regras de regularidade e pontualidade estabelecidas na regulação, aplicáveis a todos os operadores dos slots. Excluo então, apesar do já mencionado propósito meritório almejado pela área técnica, a figura do atuante qualificado e seus requisitos operacionais.

2.13. Ademais, com base no argumento da incapacidade do regulador central de prever *a priori* todos os modelos de negócio viáveis para a infraestrutura escassa, proponho a limitação do critério de aeronaves estritamente àquelas que, em razão de suas características operacionais, implicarem uma redução ou prejuízo ao aumento da capacidade do aeroporto saturado. Dessa forma, tanto o administrador aeroportuário quanto o responsável pelo controle do espaço aéreo ficam autorizados a recusar, nos slots a serem distribuídos, a operação de aeronaves que podem prejudicar a operação do aeroporto – bem como a Agência, ao receber tais informações, certificar que essa avaliação foi contemplada. Trata-se de um critério objetivo, que evita direcionar o modelo de negócio de novos entrantes nos aeroportos escassos – inclusive aderente à lógica do §1º do art. 48 da Lei n.º 11.182/2005 – e que impede a possibilidade de um novo entrante aumentar ainda mais a escassez de uma infraestrutura já limitada.

2.14. Ponto importante que remanesce é a quantidade máxima de slots para a definição de uma empresa considerada entrante. Tendo em vista o objetivo de aumentar a contestabilidade das incumbentes nos processos de distribuição dos bancos de slots, e ainda considerando a alteração ora explanada de distribuição igualitária entre as pleiteantes, considero essencial manter um nível mais elevado de slots máximos para que uma empresa seja considerada entrante. Desse modo, especificamente para o aeroporto de Congonhas, (o único atualmente com previsão de se enquadrar no nível 4), proponho a adoção do critério de entrantes equivalente ao adotado provisoriamente pela Agência em 2019, em decorrência da falência da Avianca, ou seja, em 54 *slots/dia*.

2.15. Cabe ainda, abordar outra alteração que julguei pertinente que é a proposição de cessão de slots entre as próprias empresas aéreas (mercado secundário), a qual já foi analisada tanto na tomada de subsídios como nos estudos de AIR, porém não foi considerada pela área técnica na proposta original. Inclusive, na tomada de subsídios, a maioria dos participantes se declarou favorável à implementação do instrumento^[3]. Antes de adentrar na opção, cumpre lembrar que o slot não integra o patrimônio da empresa de transporte aéreo ou do operador aéreo e representa o uso temporário da infraestrutura

aeroportuária, cuja manutenção dos históricos depende do cumprimento dos critérios estabelecidos pela Resolução ora em apreciação.

2.16. Conforme mencionado quando argumentei a respeito dos benefícios potenciais do mercado primário, o mecanismo de preço costuma ser o mais eficiente na alocação de bens e serviços escassos. Ademais, percebe-se na prática um intenso movimento de fusão e aquisição de empresas aéreas – Brasil e mundo afora – altamente influenciado pela composição dos slots das empresas envolvidas. Enfim, sabe-se que na prática esse mercado existe e, sobretudo, é determinante nas decisões de investimento no setor aéreo. Assim, ao invés de negar sua existência, as boas práticas regulatórias preconizam reconhecer o mercado secundário de slots e, acima de tudo, criar balizas para que ele ocorra de forma a viabilizar o cumprimento dos objetivos da regulação que ora se discute.

2.17. Dessa forma, o mercado secundário, ora proposto, constitui-se mais um mecanismo de acesso e de flexibilização de malhas, do qual os operadores podem se valer, conforme as necessidades e o plano de negócios de cada um, realizando o potencial econômico que o direito de uso daquela infraestrutura concentrada agrega. Em contrapartida, do ponto de vista do cessionário tem-se maior valorização do uso slot, incentivando, portanto, alocações mais eficientes. Ao final, essa nova possibilidade pode acarretar maior financiabilidade para as empresas aéreas, tendo em vista o reconhecimento explícito pelo regulador da possibilidade de cessão de slots.

2.18. Embora os benefícios de tal instrumento sejam evidentes, como a área técnica ressaltou o mecanismo pode aumentar ainda mais a concentração nesses aeroportos, pois a propensão a pagar de quem está no mercado usualmente tende a ser maior do que a de uma empresa entrante – raciocínio similar ao mercado primário. Como forma de evitar efeitos deletérios do aumento de participação das empresas majoritárias na concorrência no aeroporto, (para aeroportos nível 4), proponho a incorporação de um limite máximo que uma empresa ou grupo econômico^[4] pode deter dos slots no aeroporto. Uma vez atingido esse valor, aqueles ficam impossibilitados de receber novos slots na alocação inicial (salvo se não houver outra empresa para recebê-los, caso em que os slots recebidos não gerarão direito histórico) ou de receber slots em operações de cessão. Vale frisar que os slots provenientes de direitos históricos, quando do estabelecimento pela ANAC desses valores de limite, permanecem válidos, ainda que acima do eventual teto estabelecido, mantendo-se os *grandfather rights* em atenção ao princípio da segurança jurídica.

2.19. Ademais, um outro efeito que a limitação de participação pode gerar na prática, é o alinhamento de incentivos entre incumbentes e operador aeroportuário, dado que este será o único meio de lograrem o aumento do seu volume de participação no aeroporto.

2.20. Considerando todas as reflexões acima, solicitei à SAS que incorporasse na proposta de ato normativo as seguintes alterações: (i) manter para os aeroportos nível 4 os mesmos critérios de alocação do banco de slots utilizados nos aeroportos nível 3; (ii) distribuir o banco de slots de forma igualitária, para aeroportos nível 4; (iii) permitir o mercado secundário (cessão de slots) com regra de saída para slots provenientes do banco; (iv) incorporar, para aeroportos nível 4, mecanismo de limitação de participação de mercado; (v) ajustar a limitação de aeronaves mínimas para aeroportos nível 4, adotando, se for o caso, apenas critérios técnicos referentes ao potencial prejuízo à capacidade aeroportuária.

2.21. Nesse sentido, no tocante ao critério de alocação de slots, a proposta ajustada pela área técnica manteve a priorização para alocação inicial para aeroportos nível 3 e 4, quais sejam: i) o de respeitar os históricos de slots; ii) avaliar os pedidos de alterações de históricos, ressaltando que estes não podem gerar distorções no racional de alocação, e iii) alocar as novas solicitações. A revisão também harmonizou os critérios secundários, que são utilizados subsidiariamente como fator de desempate.

2.22. Com relação à alocação do banco nos aeroportos supersaturados (nível 4), a proposta, então, passou a considerar a distribuição de forma igualitária entre todos os solicitantes, prevendo-se, em cada caso, a depender do perfil do aeroporto, um percentual reservado aos entrantes. Assim, para fins da

proposta de declaração de aeroporto coordenado saturado (nível 4), observo que o limite do banco para entrantes na regulação vigente é de 100%, valor este que considero adequado, dado o nível atual de concentração e a pequena quantidade de slot do banco em relação ao do total de slots do aeroporto de Congonhas. A distribuição exclusiva do banco para entrantes, neste caso, pode resultar em uma ampliação do número de players e no aumento de frequências para operadores que detém poucos slots - efeitos esperados no curto prazo.

2.23. Com relação ao mercado secundário, esse passou a ser considerado na proposta, possibilitando que a negociação entre os detentores dos slots somente possa ocorrer se os slots tiverem tido histórico reconhecido por 3 (três) temporadas equivalentes consecutivas, disposição que se aplica inclusive entre empresas de transporte aéreo de mesmo grupo econômico. Além disso, foi previsto que caso a empresa de transporte aéreo ceda slots a outra, estará ela proibida de receber slots do banco por 3 (três) temporadas equivalentes, salvo nos casos em que não houver outra empresa interessada, desestimulando que as empresas desvirtuem o mecanismo de alocação.

2.24. No que se refere à limitação de participação de mercado, como forma de quantificar o valor a ser proposto na minuta de declaração de aeroporto coordenado, esta Diretoria analisou a média móvel exponencial e os respectivos desvios dos valores percentuais da maior participação de mercado, (em termos de decolagens no mercado nacional e no aeroporto de Congonhas), de 2000 até 2019^[6]. Os parâmetros encontrados no mercado doméstico nacional foram entre 31,0% e 33,2%. Já no aeroporto de Congonhas, os valores foram entre 43,7% e 45,5%. Dessa forma, como o limite será exclusivamente aplicado a aeroportos nível 4, buscando ter efetividade com este mecanismo, bem como incentivar que a concentração gradativamente se aproxime um pouco mais do cenário nacional, é proposto que o limite seja fixado, inicialmente em 40%, o que poderá ser revisado após a consulta pública.

2.25. Por fim, como já abordei, a proposta revisada incorporou a possibilidade de o operador do aeroporto e o responsável pelo controle do espaço aéreo, restringirem operações com potencial prejuízo à capacidade aeroportuária. Na mesma linha, ficou estabelecido que outros critérios relacionados à oferta de serviços podem, caso se demonstrem necessários, constar da declaração de aeroporto coordenado.

2.26. Ademais, tendo em vista que a proposta ora em apreciação destina-se à avaliação dos interessados em processo de consulta pública, solicitei à área técnica que apresentasse minuta de declaração de aeroporto coordenado nível 4, pois tal documento é imprescindível para a efetiva discussão e coleta de subsídios para a tomada de decisão final pela Agência^{[7][8]}.

2.27. É importante deixar claro que requeri essas adequações prévias pela setorial competente, como forma de assegurar a máxima transparência ao processo, para que, num documento internalizado e consolidado pela área técnica, o Colegiado pudesse avaliar no pleno, o resultado das diretrizes com a proposição ora em deliberação. Portanto, entendo que a presente proposta se encontra madura e apta a ser submetida à consulta pública.

2.28. Considerando a densidade e relevância da matéria, a complexidade do contexto regulatório, o pleito da *International Air Transport Association* - IATA e buscando a participação social efetiva, recomendo que a Consulta Pública seja realizada pelo prazo de 60 dias.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à instauração de Consulta Pública, pelo prazo de **60 (sessenta) dias**, para edição de Resolução que regulamenta a coordenação de aeroportos e dispõe sobre as regras de alocação e monitoramento do uso da infraestrutura aeroportuária, conforme Proposta de Ato Normativo encaminhada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS (SEI 6282472), bem como da Decisão que declara coordenado o Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP), conforme Proposta de Ato Normativo (SEI 6282690), com os devidos ajustes mencionados no voto.

3.2. Encaminhem-se os autos à ASTEC e à SAS para as adequações necessárias com vistas à Consulta Pública.

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA
Diretor

[1] “CONTEXUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Para fins de contextualização da situação-problema, apresentar-se-ão um breve relato histórico da regulamentação brasileira sobre slots e uma análise dos principais aeroportos saturados no Brasil e no mundo, mostrando a ineficácia das atuais diretrizes mundiais de slots em situações de extrema saturação da infraestrutura aeroportuária quanto ao aspecto de aumento de concorrência. Diante do exposto, nessas seções será demonstrada a necessidade de revisão dos mecanismos de acesso a aeroportos supersaturados”. (5077329)

[2] Deve-se registrar aqui que em nenhum momento cogita-se leiloar slots já alocados, uma vez tal iniciativa seria frontalmente ao princípio do direito histórico, que norteia as boas práticas de alocação de slots. Portanto, quando falo de leilão ou mercado primário de slots neste Voto, refiro-me exclusivamente aos novos slots, oriundos da expansão da infraestrutura aeroportuária ou do descumprimento dos parâmetros mínimos de performance que garantem a manutenção do slot pela empresa detentora. Por isso, a explícita menção a “leilão do banco”.

[3] Item 5.13.9 da NOTA TÉCNICA Nº 5/2020/GTRC/GEAM/SAS (4443447)

[4] Grupo econômico: compõem o grupo econômico a empresa de transporte aéreo, suas controladoras, controladas e coligadas, bem como as controladas e coligadas das controladoras e das controladas das empresas de transporte aéreo.

[5] As adequações propostas foram embasadas em 3 grandes pilares: i) as boas práticas internacionais; ii) a distribuição isonômica do banco, com o objetivo de oportunizar a participação de novos entrantes nas infraestruturas saturadas; e iii) o desestímulo à concentração de mercado e promoção da concorrência.

[6] O período considerado abarca relevante quantidade de tempo, considerando diversas alterações no mercado, excluindo-se os anos de 2020 e 2021, impactados pela pandemia da COVID-19.

[7] “3.4.20. No capítulo que trata “Da Declaração de Aeroporto Coordenado”, que é formalizada por meio de uma Decisão da Diretoria Colegiada, após encaminhamento da área técnica, são estabelecidos informações e valores de parâmetros individualizados para cada aeroporto coordenado, os quais **complementam a norma de slots de forma que seja possível a implementação das atividades de coordenação e alocação de slots**. Esse mecanismo traz muito mais flexibilidade para realizar os ajustes necessários a **depender da característica de cada aeroporto coordenado**, fazendo com que seja possível realmente diferenciar um aeroporto de outro e trazendo maior eficácia no atingimento do objetivo da coordenação de aeroportos.” (grifado) (6137359)

[8] Com fundamento no disposto pelos arts. 9º e 10 da Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019 e pelo art. 27 da Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 06/10/2021, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **6285080** e o código CRC **F88390D2**.
