



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE

Departamento de Economia

Bacharelado em Ciências Econômicas

TAYANE FERNANDES DE SENA

**MONOPÓLIO E ECONOMIA DA REGULAÇÃO: uma análise do problema
de alocação de slots no setor de aviação civil brasileira**

Brasília – DF

2017

TAYANE FERNANDES DE SENA

**MONOPÓLIO E ECONOMIA DA REGULAÇÃO: uma análise do problema
de alocação de slots no setor de aviação civil brasileira**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, no curso de Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Orientador: Professora Dr.^a Andrea Felipe Cabello

Brasília – DF

2017

TAYANE FERNANDES DE SENA

MONOPÓLIO E ECONOMIA DA REGULAÇÃO: uma análise do problema de alocação de slots no setor de aviação civil brasileira

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, no curso de Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Aprovada pelos membros da banca examinadora em ___/___/2017, com menção ____.

Banca examinadora:

Prof.^a Andrea Felipe Cabello

Prof.^a Daniela Freddo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus pela oportunidade de me formar em uma instituição tão renomada e respeitada que é a UnB. Agradeço à Ele por ter me dado sabedoria, dedicação e perseverança ao longo de todo curso.

Aos meus pais, irmã e avó, que durante todos esses anos estiveram ao meu lado, me dando todo amor, suporte, força e incentivos necessários para que hoje eu esteja alcançando mais essa vitória. Acreditaram no meu esforço e sucesso, e devo tudo à eles.

Também aos meus queridos amigos e familiares, que durante todo esse tempo puderam ouvir um pouco da minha dedicação a esse curso e tiveram que entender muitas vezes minha ausência.

À minha orientadora Andrea Cabello, que se disponibilizou a me ajudar e me dar uma direção ao tema e desenvolvimento desta monografia. Obrigada pela atenção!

Aos meus colegas de curso, que, juntos, enfrentamos diversos desafios e problemas. Conseguimos!

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada!

RESUMO

A presente monografia objetiva analisar a situação da regulação no setor de aviação civil brasileira, com foco no problema de alocação de slots. Inicialmente, contextualiza-se o tema por meio da definição e caracterização do modelo de monopólio. Em seguida, aborda-se a definição e detalhes a respeito da regulação econômica. Por fim, observando-se os resultados obtidos ao implementar o sistema de regulação da ANAC através da alocação de slots no setor de aviação civil. A partir disso, torna-se possível avaliar os efeitos negativos na competitividade e eficiência econômica do setor.

Palavras-chave: Monopólio. Competitividade. Regulação Econômica. Aviação Civil. ANAC. Alocação de slots. Eficiência econômica.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the situation of regulation in the Brazilian civil aviation sector, with a focus on the slots allocation problem. Initially, the topic is contextualized through the definition and characterization of the monopoly model. Next, it is discussed the definition and the details of economic regulation. Finally, observing the results obtained when implementing the regulation system of ANAC through the allocation of slots in the civil aviation sector. From this, it becomes possible to assess the negative effects on the competitiveness and on the economic efficiency of the sector.

Keywords: Monopoly. Competitiveness. Economic Regulation. Civil Aviation. ANAC. Allocation of slots. Economic efficiency.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Participação das quatro principais empresas no número de voos – mercado doméstico, 2015	28
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Quantidade de empresas Regulares que operam no tráfego doméstico – 1998 a 2012	32
---	----

SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. Monopólio	12
2.1 Definição e Causas do Monopólio	12
2.2 A Ineficiência e Perda de Peso Morto do Monopólio	13
2.3 Barreiras à Entrada	14
3. Regulação Econômica	17
3.1 Defesa da Concorrência	17
3.2 Regulação Econômica: Definição e Características	18
3.2.1 Instrumentos de Regulação	20
3.3 A Regulação no Brasil	23
3.3.1 Agências Reguladoras	24
4. Regulação na Aviação Civil: o problema de alocação de slots	26
4.1 ANAC	26
4.2 O problema de alocação de slots	27
4.2.1 Infraestrutura aeroportuária e barreiras à entrada	27
4.2.2 A ANAC e a competitividade do setor	29
4.2.3 Alocação de slots	29
4.3 Possíveis Soluções para a Alocação de Slots	36
4.3.1 “Slot Swap”	37
4.3.2 Cotas	38
4.3.3 Filas	38
4.3.4 Leilão primário	38
5. Conclusão	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1. Introdução

O ambiente econômico, e também o social, sofreram grandes mudanças nas últimas décadas do século XX. Surge então uma nova economia, e com ela, mudanças que provocaram questionamentos a uma série de paradigmas. Deste modo, as organizações atuais também obtiveram efeito destas transformações, pois, com um novo ambiente competitivo, foi necessário que as empresas alterassem sua forma de atuação no mercado, buscando, principalmente, alcançar os níveis de competitividade necessários para se manter num patamar valorizado no mercado.

Porém, frente a um ambiente cada vez mais volátil e concorrido, avaliar apenas a concorrência já estabelecida em uma indústria não é suficiente. É necessário que as empresas avaliem a possibilidade de novas firmas virem a ingressar na indústria, provocando um aumento na concorrência capaz de prejudicar o desempenho não só de algumas empresas de forma isolada, mas também de toda a indústria.

Em cada segmento industrial, o ingresso de novos concorrentes é dificultado pela existência de certos obstáculos impostos à elas. Trata-se das barreiras à entrada que podem ser maiores ou menores, dependendo da indústria. Estas barreiras podem ser impostas, inclusive, pelo próprio governo, a fim de proteger as empresas já estabelecidas.

Este é um fato que ocorre no setor de aviação civil do Brasil, através de regulamentos impostos pela agência reguladora responsável. Portanto, este presente trabalho tem por objetivo tratar do sistema adotado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para a alocação de slots e suas implicações para a concorrência no setor de aviação civil e transporte aéreo.

As barreiras à entrada proporcionam uma certa liberdade das companhias aéreas já estabelecidas em relação às potenciais entrantes já que, por diversos fatores mantêm novos concorrentes fora do mercado. Sendo assim, o conhecimento destes empecilhos torna-se uma importante vantagem não só para as empresas já estabelecidas, mas também para as empresas que almejam se estabelecer nesta indústria.

É importante observar que a implementação de uma regulação econômica teria por objetivo tornar o mercado mais eficiente e competitivo, buscando instrumentos para que seja possível resultar em medidas positivas ao mercado e à sociedade. Porém, nota-se que o sistema atual de alocação de slots dá preferência às companhias aéreas já consolidadas, em razão do histórico regulatório do setor, criando barreiras à entrada de novos competidores, ou seja, acaba por impedir o desenvolvimento de um mercado competitivo, podendo até mesmo favorecer a formação de um poder de monopólio, contribuindo para a manutenção do poder econômico destas companhias aéreas e diminuindo o bem-estar do consumidor.

O trabalho proposto utiliza um método de abordagem analítico e descritivo, com foco no estudo da regulação econômica no setor de aviação brasileira e os principais efeitos do uso da alocação de slots em termos de competitividade e eficiência econômica.

A monografia está dividida em 5 (cinco) capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo 2 apresenta as características de um mercado de monopólio, e uma abordagem acerca de barreiras à entrada.

O terceiro capítulo faz uma descrição sobre a regulação econômica, com uma breve retomada a respeito da defesa da concorrência no Brasil, seguido do histórico da regulação no Brasil. Além disso, é definido e apresentado as agências reguladoras brasileiras existentes.

O quarto capítulo apresenta a regulação econômica no setor de aviação civil brasileira com enfoque no problema de alocação de slots no setor. Inicia-se com a apresentação da ANAC, seguido da infraestrutura aeroportuária e barreiras à entrada, da relação da ANAC com a competitividade e a definição de alocação de slots. E por fim, as possíveis soluções para a alocação de slots.

Finalmente, o quinto capítulo apresenta a conclusão do trabalho.

2. Monopólio

Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (1995), a teoria de regulação diz que a regulação caberia a mercados onde a competição entre múltiplas firmas é vedada por razões de monopólio natural. Dessa forma, o primeiro passo é determinar como é uma estrutura de monopólio e se ela se aplica ao setor de aviação civil.

Kupfer (2002) determina as estruturas de mercado de acordo com a sua organização. As estruturas de mercado dependem de três variáveis principais: i) número de firmas produtoras no mercado; b) diferenciação do produto; c) existência de barreiras à entrada de novas empresas.

No mercado de bens e serviços, as estruturas de mercado, segundo essas três variáveis, são: concorrência perfeita, monopólio, concorrência monopolística (ou imperfeita) e oligopólio.

Na teoria neoclássica, a competição perfeita e o monopólio são os dois modelos básicos de concorrência. Eles representam os casos extremos da estrutura clássica de mercado. A competição perfeita é caracterizada pela atomização da produção, que significa ausência de poder de mercado, ou seja, a empresa é tomadora de preços no mercado. E o monopólio é caracterizado pela concentração da produção, que significa que a empresa tem poder de mercado.

2.1 Definição e Causas do Monopólio

Segundo Kupfer (2002), monopólio é a estrutura em que há apenas um produtor no mercado, portanto não existe concorrência de oferta pois o único produtor realiza toda a produção. Ou seja, é uma situação que uma empresa domina sozinha a produção ou comércio de uma matéria-prima, produto ou serviço e que, por isso, pode estabelecer o preço à vontade. Nesse modelo de mercado, existe concorrência entre os consumidores. A firma produz um produto para o qual não existe substituto próximo. E há presença de barreiras à entrada de novas firmas, ou seja, é necessário manter os concorrentes em potencial afastados. As causas da existência do monopólio são várias, algumas políticas,

outras econômicas e outras técnicas. Portanto, as hipóteses básicas do modelo de monopólio são:

- H1. Um único produtor;
- H2. Produto sem substitutos próximos;
- H3. Barreiras à entrada;
- H4. Maximização de lucros.

E as principais causas apontadas pela teoria econômica neoclássica são as seguintes:

1. Propriedade exclusiva de matérias-primas ou de técnicas de produção;
2. Patentes sobre produtos ou processos de produção;
3. Licença governamental ou imposição de barreiras comerciais para excluir competidores, especialmente estrangeiros;
4. O caso do monopólio natural quando o mercado não suporta mais do que uma única empresa, pois a tecnologia de produção impõe que a operação eficiente tenha economias de escala substanciais.

O modelo teórico do monopólio supõe uma única empresa dominando o mercado. Logo, a demanda da empresa é a demanda da indústria. A única alternativa dos consumidores é comprar do monopolista, e, assim, o monopolista tem o poder de impor o preço aos consumidores. Este poder de mercado absoluto permite que o monopolista opere sempre com lucros extraordinários.

2.2 A Ineficiência e Perda de Peso Morto do Monopólio

O monopólio, graças a seu poder sobre o mercado, prejudica o consumidor ao restringir a produção e a variedade, e ao obrigá-lo a pagar preços arbitrariamente fixados pelo monopolista. Também se assinala que a ausência de concorrência pode incidir negativamente sobre a redução dos custos e levar à subutilização dos recursos produtivos (VASCONCELLOS, 2004).

Portanto, a ausência de concorrência não garante que os consumidores se beneficiem dos custos menores, pois o monopolista possui a capacidade de

limitar o produto e de elevar o seu preço acima do nível de concorrência. Então, a regulação do setor se justificaria para substituir as forças do mercado impedindo o abuso de poder de monopólio e a perda do peso morto (SAES, 1997).

O peso morto se deve porque os preços se desviam dos custos marginais. Quando um monopolista aumenta o seu preço, o valor da perda do consumidor é superior ao do ganho do monopolista em termos de receita, ou seja, tem-se uma perda de eficiência (SAES, 1997).

E por fim, é importante considerar a prática comercial de discriminação de preços. O domínio que um monopolista tem sobre o mercado permite que ele tenha uma política de discriminação de preços com o objetivo de extrair o máximo possível de excedente do consumidor e para aumentar a sua receita total (MANKIW, 2005).

A discriminação de preços ocorre quando um mesmo produto é vendido a diferentes preços para diferentes compradores. O custo de produção é o do monopolista, isto é, o mesmo para todos os produtos vendidos (MANKIW, 2005).

Alguns fatores definem a discriminação de preços, pois ela vai depender da renda dos consumidores, das suas preferências, da localização e da facilidade de encontrar substitutos para o produto (MANKIW, 2005).

2.3 Barreiras à Entrada

Existem muitas definições a respeito de barreiras à entrada na literatura. A semelhança entre elas é a ênfase atribuída ao longo prazo e à concorrência potencial como bases teóricas para o conceito. Portanto, qualquer fator que impeça a livre mobilidade do capital para uma indústria no longo prazo e, conseqüentemente, torne possível a existência de lucros supranormais permanentes nessa indústria, constitui barreira à entrada (KUPFER, 2002).

É possível reunir as definições mais utilizadas sobre barreiras à entrada em quatro grupos:

Primeiramente, para Joe S. Bain (1956), pioneiro e principal formulador teórico dessa corrente, “barreira à entrada corresponde a qualquer condição estrutural que permite que empresas já estabelecidas em uma indústria possam praticar preços superiores ao competitivo sem atrair novos capitais. Em termos práticos, isso significa que é possível a existência de lucros extraordinários no longo prazo porque as empresas entrantes não conseguem auferir após a entrada os mesmos lucros que as empresas estabelecidas obtêm pré-entrada”.

No segundo grupo está a definição de J. Stigler (1968): “Existe barreira à entrada em uma indústria se há custos incorridos pelas empresas entrantes que não foram desembolsados pelas empresas estabelecidas quando iniciaram a operação. Essa assimetria de custos entre empresas estabelecidas e empresas entrantes após a entrada impossibilita essas últimas de obterem a mesma lucratividade que as primeiras”.

No terceiro grupo predominam as visões como a de R. Gilbert (1989) na qual “somente há barreiras à entrada se é possível configurar vantagens competitivas atribuíveis exclusivamente à existência da empresa”.

E por último, o quarto grupo de definição de barreiras à entrada reúne os autores que enfatizam os aspectos normativos da questão da entrada, dentre os quais C. Von Weizsacker (1980) é o principal representante. Para ele, a existência de diferenciais de custos entre empresas estabelecidas e entrantes não é condição suficiente para assegurar a presença de barreiras à entrada. É necessário, também, que impliquem distorções na alocação de recursos do ponto de vista social.

São consideradas fontes de barreiras à entrada as seguintes: existência de economias de escala nas empresas já instaladas; diferenciação do produto; necessidades ou requisitos de capital; eventuais custos de mudança; acesso a canais de distribuição; política econômica do Governo.

Em relação à política econômica do Governo, eventuais restrições legais podem impedir ou limitar em determinadas circunstâncias o acesso de novas empresas a determinadas indústrias, como, por exemplo, a existência da regulação de empresas e setores.

Neste presente trabalho, a barreira à entrada a ser tratada será em relação a regulação do setor de aviação civil a partir da alocação de slots entre as companhias aéreas.

3. Regulação Econômica

Em vista do apresentado na seção anterior, na hipótese de existência de monopólio no mercado de aeroportos, é necessária a determinação do sistema de regulação para o mesmo.

3.1 Defesa da Concorrência

A abertura da economia estimulou a concorrência em todos os setores, e, conseqüentemente, foi necessário a implementação de uma lei que criasse condições para garantir a defesa da concorrência no Brasil (SALGADO, 1997). Dessa forma, evita-se que empresas já existentes abusem de suas posições dominantes, para que não haja restrições à competição nos mercados em que atuam, ou ainda, para que não aumentem seu poder de mercado por meio de fusões ou alianças com empresas concorrentes.

Portanto, uma política de defesa da concorrência tem por finalidade garantir a existência de condições de competição, com a intenção de ter, se possível, maior eficiência econômica. E no Brasil, como em diversos países, existem sistemas legais especificamente voltados para o Estado, para que ele atue de forma a promover e a defender a concorrência, consistindo nas chamadas leis de defesa da concorrência (ou leis antitruste). Assim, foi promulgada no Brasil a lei antitruste (Lei 8.884/94).

A política de defesa da concorrência busca limitar o exercício do poder de mercado pois, em princípio, empresas que detêm esse poder são capazes de prejudicar o processo competitivo, gerando ineficiência econômica. No entanto, a lei antitruste não torna o poder de mercado, até mesmo os monopólios, ilegais, mas apenas procura-se controlar a forma pela qual esse poder é adquirido e usado. Portanto, a lei procura reprimir o exercício abusivo de poder de mercado, e não o poder em si. A lei antitruste não impõe aos agentes econômicos a obrigação de efetivamente competir nem diz por qual forma os agentes devem fazê-lo.

Uma questão que gera desafios à compatibilização com a defesa da concorrência é a regulação. Em princípio, a existência de regulação setorial implica menor grau de liberdade nas decisões dos agentes econômicos regulados e a imposição de certas obrigações. Mesmo nessas circunstâncias,

em que o comportamento dos agentes é controlado pelo próprio poder público, a aplicação das normas de defesa da concorrência pode ser necessária. Porém, isso gera uma série de problemas de compatibilização entre sistemas legais e decisões de diferentes autoridades do poder público. Além disso, a autoridade reguladora pode ter um importante papel promotor da concorrência e preventivo de práticas anticompetitivas. Afinal, concorrência e regulação não são a antítese um do outro, mas meios diferentes de buscar o mesmo objetivo: garantir condições de eficiência nos mercados.

3.2 Regulação Econômica: Definição e Características

A regulação econômica é uma questão que já vem sendo tratada há bastante tempo. Conforme Araújo (1997), “a regulação das atividades econômicas é tão velha quanto a existência de sociedades organizadas em Estados”.

Entre as décadas de 1950 e 1970, a regulação econômica era baseada na análise do bem estar social. Procurando definir em que condições a busca de auto interesse na atividade econômica conduz ao bem comum e sob que condições ela não o realiza. Com a crise econômica em meados da década de 70 e a influência das ideias neoliberais, surge a necessidade de debater a regulação dos serviços prestados por empresas públicas.

Portanto, a economia mundial vem passando por mudanças profundas a partir do final dos anos 70. As transformações das estruturas produtivas e das formas de organização mostram uma diminuição da atuação do Estado, assumindo sua função de regulador da economia, e, com isso, abre os setores originalmente estatais para a iniciativa privada.

A regulação é um instrumento importante que busca administrar mercados com características de monopólio natural. O objetivo da regulação governamental em mercados com alto grau de monopolização é, por um lado, estabelecer os níveis de preços de um produto, de modo que a firma não aufera lucros excedentes explorando os clientes; por outro lado, é também estabelecer uma estrutura de preços entre uma variedade de clientes que seja justa e razoável (KON, 1994).

Kupfer (2002) define regulação como sendo qualquer ação do governo que limita a liberdade de escolha dos agentes econômicos. Dessa forma, quando um agente regulador (uma agência responsável por algum setor da economia, como eletricidade, telecomunicações, aviação etc.) fixa uma tarifa para um determinado serviço, está restringindo a liberdade que uma empresa tem de estabelecer o preço pela sua atividade.

Por meio da regulação, o Estado busca prevenir o abuso de poder econômico em setores nos quais características técnico-econômicas criam barreiras à concorrência, seja ela de empresas já estabelecidas ou mesmo de empresas que poderiam entrar no mercado (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004). Podem-se identificar dois tipos de causas que demandam intervenção do Estado em um mercado.

O primeiro aborda os aspectos envolvidos com a existência de características de um mercado que acabam dando poder econômico aos agentes ou causam falhas de mercado. Nesse caso, a intervenção estatal pode ter efeito positivo sobre o bem-estar de parte da sociedade, intervindo de forma a proibir a utilização desse poder para benefício abusivo da firma ou prejuízo do caráter competitivo do mercado. O exemplo mais tradicional desse tipo de situação seria o monopólio natural. Entretanto, isso dá ao produtor grande poder para influenciar no preço. Um segundo exemplo seria a existência de externalidades, em que as ações de participantes no mercado afetam as ações de outros agentes, não envolvidos na transação inicial. O estado age de forma a fazer com que o agente produtor da externalidade internalize seus efeitos (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004). Por fim, também há a informação assimétrica, que, nos mercados de produção, pode, por exemplo, trazer falsas informações sobre o custo da firma regulada e no mercado de consumo informações erradas sobre a qualidade do produto.

O segundo tipo de causas aborda as características intrínsecas do processo de regulação. Logo, a intervenção estatal não estaria apenas preocupada com a resolução da falha de mercado e melhora de eficiência no equilíbrio, mas também gerar o maior grau de apoio político para o agente responsável pela intervenção governamental (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004).

O campo da regulação é muito mais extenso do que apenas a regulação de preços (tarifária). Com efeito, ele se estende também à regulação de quantidades, regulação de qualidade, regulação de número de firmas, regulação de segurança no trabalho, entre outros.

Segundo Pires e Piccinini (1998), os objetivos da missão regulatória são os seguintes:

1. Buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
2. Evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade de serviços;
3. Assegurar o serviço universal;
4. Assegurar a qualidade do serviço prestado;
5. Estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação de serviços;
6. Estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);
7. Assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos; e
8. Garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

Dessa forma, percebe-se a importância da regulação econômica em mercados fortemente concentrados, pois procuram ajustar eventuais falhas de mercado.

3.2.1 Instrumentos de Regulação

Os instrumentos de regulação têm por objetivo influenciar uma das quatro principais variáveis observáveis em um determinado mercado (preço, quantidade produzida, qualidade do produto e número de firmas, como dito na seção anterior). Avalia-se esses instrumentos conforme a sua eficiência, sendo esta entendida de três diferentes formas:

- Produtiva: a ação regulatória deveria ter por base incentivar a utilização dos recursos e fatores produtivos da forma mais eficiente possível;

- **Alocativa:** a regulação deveria assegurar que os produtos transacionados sejam produzidos pelas firmas mais eficientes e adquiridos pelos consumidores que mais os desejam;

- **Dinâmica:** a regulação deveria também assegurar que a técnica mais eficiente disponível continue sendo utilizada ao longo do tempo (BARRIONUEVO e LUCINDA,2004).

O primeiro instrumento é o controle de preços. Nele, o regulador determina valores para os quais o regulado não poderá ultrapassar. Essa limitação de preços pode ser realizada com vários objetivos, entre os quais, por exemplo, evitar que a quantidade ofertada fique abaixo do nível eficiente (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004).

Esse controle de preços pode assumir várias formas. As mais usuais são:

Preço Teto (Price Cap): O regulador fixa tetos de preço e a firma pode escolher qualquer preço para praticar suas tarifas até o teto imposto.

Taxa Interna de Retorno: O regulador estabelece o nível de preço do bem ou serviço de forma que o investidor obtenha uma taxa de retorno justa sobre os seus investimentos.

Regulação de Referência (Yardstick ou Benchmark): Esse tipo de regulação estimula o comportamento concorrencial em um mercado monopolístico, com o objetivo de aumentar o comportamento eficiente da firma monopolista.

Regulação por Incentivos: O órgão regulador estipula algumas metas e objetivos para a concessionária (por exemplo, diminuição das tarifas, aumento na qualidade do serviço prestado, aumento da abrangência geográfica do serviço etc.), e em troca dará mais autonomia à firma.

Taxa de Retorno com Bandas: O regulador estimará uma banda ou um intervalo de valores por onde os lucros da regulada poderão variar e as tarifas cobradas por esta serão ajustadas de forma a que os lucros permaneçam dentro dessa banda.

A partir disso, esse tipo de regulação no domínio econômico pode trazer consequências na eficiência de um setor e na sua redistribuição. Exemplificando, em um setor de monopólio natural, o monopolista que diminuir o preço de seu produto terá um aumento na quantidade vendida, além de diminuir o peso morto associado ao monopólio. Porém, se o regulador estabelecer um preço muito baixo e a firma não obtiver lucro na sua operação, será mais vantajoso não produzir. Além disso, devem ser considerados os custos de transação associados com o processo de regulação. O aparelho institucional regulatório possui um custo para ser colocado em funcionamento e será financiado por toda a sociedade, por meio de impostos. Logo, caso os custos de manutenção sejam maiores que os benefícios gerados pela regulação para a sociedade, então a melhor opção é deixar o mercado agir livremente (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004).

O segundo tipo de instrumento de regulação é o controle de quantidades. Este aplica restrições sobre a quantidade comprada ou vendida de produtos. Restrições à quantidade transacionada ou liberação do comércio são semelhantes às restrições nos preços no que tange a eficiência de mercado e redução de peso morto (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004).

Um problema comum apontado em relação a regulação de quantidade, é a alocação dos direitos de produção. Quando a regulação limita-se a essa variável, precisa-se decidir quais produtores continuarão no mercado e quais serão obrigados a se retirar. Para os que se mantêm no mercado, esse controle gera lucros maiores do que os anteriormente existentes. Um controle de quantidades necessariamente pressupõe a existência de controles de entrada e saída de firmas no mercado (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004).

Um exemplo que pode-se comparar a esse tipo de regulação, seria a regulação na Aviação Civil através da alocação de slots. Este é um termo utilizado na aviação para se referir ao direito de pousar ou decolar em aeroportos congestionados, ou seja, um slot equivale a uma vaga que permite ao seu titular marcar um pouso ou uma decolagem em um intervalo de tempo pré determinado. O direito à titularidade de um slot ou série de slots é concedido pelo órgão regulador (no caso, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC) às companhias aéreas de acordo com a disponibilidade e capacidade do aeroporto, favorecendo

as empresas já estabelecidas e criando barreiras à entrada de novas. Porém, este assunto será tratado mais detalhadamente no terceiro capítulo.

Outro argumento contrário ao controle de número de firmas, ou de entrada e saída, é que ele pode possuir efeitos negativos sobre a eficiência alocativa e a eficiência produtiva da economia. Os efeitos sobre a primeira são decorrentes do fato de a limitação de quantidades impedir a realização de trocas mutuamente benéficas, reduzindo o excedente econômico. O efeito principal sobre a eficiência produtiva é que a limitação à entrada em um determinado mercado tende a gerar ineficiências por parte das empresas reguladas, ineficiência esta que pode se refletir na forma de menores incentivos a ganhos de produtividade e eficiência na produção (BARRIONUEVO e LUCINDA, 2004).

Finalmente, tem-se a regulação da qualidade dos produtos. Esta busca manter um padrão de qualidade do serviço ou produto oferecido ao consumidor quanto a sua qualidade física, regularidade na prestação, adequação do produto ao rótulo, etc. Tal regulação é mais presente especialmente em serviços e produtos perecíveis como alimentos, medicamentos, serviços hospitalares.

3.3 A Regulação no Brasil

No Brasil, as experiências internacionais influenciaram na reestruturação dos setores de infraestrutura, baseada nos mesmos princípios. O argumento central apontava a falta de capacidade de financiamento das empresas estatais como o maior problema. Dessa forma, caberia aos capitais privados dos novos operadores a missão de recuperar o nível de investimentos em infraestrutura, eliminando as limitações de crescimentos dos demais setores da economia (PINTO e FIANI, 2002). Portanto, a regulação da atividade econômica e o uso das agências reguladoras teve início, no Brasil, na segunda metade dos anos 1990. Nesse período, o processo de privatização foi intensificado e o Estado deixou de ofertar alguns serviços para ser regulador (JEREISSATI, 2008).

Para Vargas (2008), as agências reguladoras possuem um papel importante, não somente pela regulação e prestação dos serviços, mas também pelas particularidades econômicas que os setores de infraestrutura possuem: são suportes essenciais à reprodução da força de trabalho e a acumulação de

capital; contribuem para o bem-estar da coletividade e ampliação da cidadania; e são organizados como sistemas caracterizados pela ausência ou falta de concorrência e outras falhas de mercado.

De acordo com Salgado (2008), o grande desafio da regulação é a relevância de prover os serviços públicos de forma universalizada, como a Constituição prevê. Ao mesmo tempo, é preciso que o agente econômico seja remunerado adequadamente por isso. A partir do momento em que não há regras que garantam a segurança da rentabilidade do investimento, o serviço não é fornecido.

No Brasil, o modelo de regulação utilizado pelo Estado consiste na expedição de normas e fiscalização do cumprimento delas, sobre a atividade econômica, no sentido de deixar realizar atividades diretamente, passando a operar como agente regularizador e normatizador dessa atividade. O Estado passa a implementar o controle da livre concorrência nesses serviços públicos, delegados a particulares com a privatização, garantindo o direito de escolha e o bem-estar do consumidor (CUNHA, 2012).

A necessidade de regulação econômica diminui à medida que aumenta a concorrência no setor regulado. Na cadeia produtiva de certos serviços públicos há segmentos mais competitivos que atuam junto com típicos monopólios naturais, dependendo, em cada setor, da combinação de condicionantes econômicos e tecnológicos (MOTTA e SALGADO, 2007).

3.3.1 Agências Reguladoras

Atualmente, são 10 as agências reguladoras no Brasil. As primeiras a serem criadas foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 1997, e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de 1998. Estas três agências reguladoras marcaram o início do processo de regulação, pois foram os primeiros entes criados e serviram de base para as criadas posteriormente.

Posteriormente, o modelo que surgiu exclusivamente para regular setores sob monopólio estatal que passavam a ser privatizados, estendeu para outras áreas. Surgiram então a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas

(ANA), a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e, mais recentemente, em 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Na próximo capítulo, serão analisadas algumas características técnicas e econômicas do setor de Aviação Civil.

4. Regulação na Aviação Civil: o problema de alocação de slots

4.1 ANAC

A ANAC é uma agência reguladora federal do Brasil, foi criada pela Lei nº 11.182 para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no país. Foi instituída em 2005 e começou a atuar em 2006 substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC). É uma autarquia federal de regime especial e está vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Dentre as principais competências destacam-se:

- Representar o Brasil junto a organismos internacionais de aviação e negociar acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional.
- Emitir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis.
- Conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos e de infraestrutura aeroportuária.
- Estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária.
- Administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB).
- Homologar, registrar e cadastrar os aeródromos.
- Emitir certificados de aeronavegabilidade atestando aeronaves, produtos e processos aeronáuticos e oficinas de manutenção.
- Fiscalizar serviços aéreos e aeronaves civis.
- Certificar licenças e habilitações dos profissionais de aviação civil.
- Autorizar, regular e fiscalizar atividades de aeroclubes e escolas e cursos de aviação civil.
- Reprimir infrações às normas do setor, inclusive quanto aos direitos dos usuários, aplicando as sanções cabíveis.

Hoje, o mercado de transporte aéreo brasileiro está sob o regime de livre concorrência, cujas principais características são a liberdade tarifária – presente desde 2001 para voos domésticos e desde 2010 para voos internacionais com origem no Brasil – e a liberdade de oferta, que foi estabelecida em 2005.

4.2 O problema de alocação de slots

4.2.1 Infraestrutura aeroportuária e barreiras à entrada

O mercado de transporte aéreo no Brasil apresenta diversas barreiras a aqueles que desejam ingressá-lo. Começando pela própria concessão do serviço público e todas as exigências burocráticas a ela relacionadas. Os requisitos para a concessão do serviço de transporte aéreo estão instituídos no Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), regulamentados pela Portaria n. 536/GC5/1999.

Esta Portaria especifica que, para ser concedida a autorização para funcionamento jurídico da companhia aérea, é necessário que seja realizado um estudo de viabilidade econômica para a implantação de todos os elementos do empreendimento pretendido.

Devem também ser observados as limitações financeiras, já que os investimentos estrangeiros são limitados a 20% (vinte por cento) do capital social da empresa, de acordo com o art. 181 do CBA; e as restrições regulatórias, que, junto com a escassez de infraestrutura, são consideradas as principais barreiras à entrada.

Além disso, há outros fatores menos relevantes, mas que também podem impor barreiras aos novos entrantes neste mercado. São eles: programas de fidelidade, na medida em que tendem a beneficiar as companhias já instaladas e que possuem mais opções de destino dentro de sua malha aeroviária; alianças globais, tais como Star Alliance, SkyTeam e Oneworld, que podem não aceitar a companhia entrante como sua signatária, o que a coloca em condição de desigualdade junto a seus concorrentes (CADE, 2011).

Hoje, o principal obstáculo a ser enfrentado por um novo entrante no mercado de transporte aéreo é a alocação de infraestrutura aeroportuária. Isto se deve ao fato de que os principais aeroportos brasileiros com maior circulação não possuem mais espaço para novas empresas, já que sua estrutura foi distribuída anteriormente entre as únicas companhias atuantes à época.

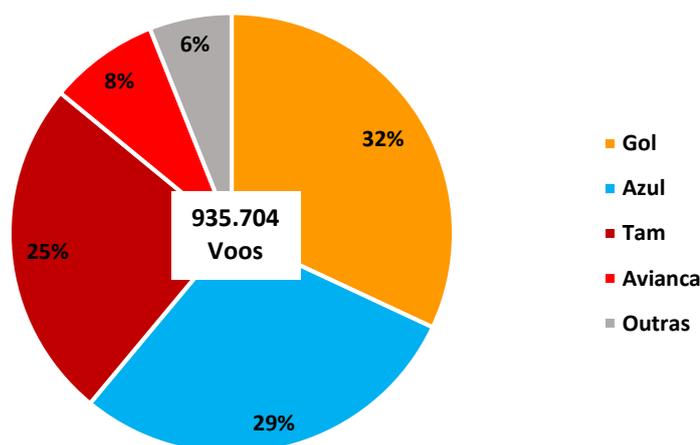
Diante disso, nem sempre os aeroportos mais procurados possuem slots nos horários que as empresas aéreas desejam. Logo, uma vez conseguido um

slot para o horário desejado, mesmo havendo capacidade ociosa para aquela rota, as empresas não liberam o slot, com medo que alguma concorrente, posteriormente, explore aquela linha quando a demanda voltar a se aquecer. Isso leva as empresas a sempre terem uma capacidade ociosa em suas malhas, incentivando uma guerra de preço nessas linhas (GUIMARÃES e SALGADO, 2003).

Portanto, observa-se o problema da existência de grande demanda reprimida, já que nesses aeroportos existem poucos e concentrados concorrentes. Isso se deve ao histórico da aviação doméstica brasileira, que consistia de um mercado oligopolizado, em que nunca havia mais do que três ou quatro concorrentes.

Esta concentração em poucos concorrentes, pode-se observar a partir dos dados fornecidos pela ANAC do ano de 2015. Dentre as quatro principais empresas aéreas existentes, a Gol foi a empresa com o maior número de voos domésticos realizados, representando 32% do total, seguida pela Azul, com participação de 29%, e pela TAM, com 25%.

Gráfico 1 - Participação das quatro principais empresas no número de voos – mercado doméstico, 2015



Fonte: ANAC; Elaboração própria.

Acontece que o aumento da demanda não foi acompanhado de aumento de políticas públicas para o setor, sendo que as estruturas ficaram congestionadas de tal forma que passaram a comprometer a qualidade dos serviços prestados e a segurança dos passageiros. Foi necessário então

encontrar um meio de distribuir o pouco espaço disponível entre as companhias existentes, a fim de otimizar a utilização daquela infraestrutura essencial (Braga, 2009).

4.2.2 A ANAC e a competitividade do setor

A ANAC, com todas suas competências e responsabilidades como agência reguladora, já mencionadas anteriormente, tem como um dos seus grandes desafios, a questão da limitação do acesso à infraestrutura por meio da alocação de slots. A concessão do slot é uma maneira de conferir poder de mercado a uma companhia aérea, já que é a única forma dela agir no mercado em que atua.

Por esse motivo, seria preciso encontrar uma solução de equilíbrio, onde as companhias já existentes não perdesse os investimentos realizados no setor e, ao mesmo tempo, oferecer as mesmas oportunidades e condições às novas entrantes.

4.2.3 Alocação de slots

No mercado de transporte aéreo, o termo slot significa que uma companhia aérea possui uma faixa de tempo e um determinado espaço para que sua aeronave, em determinada rota, possa realizar os procedimentos de aterrissagem e decolagem em um aeroporto. Assim, está associado ao slot o intervalo de tempo do procedimento das seguintes instalações: pista, estacionamento, portão de embarque e desembarque de passageiros, ou seja, toda e qualquer infraestrutura referente à aterrissagem e decolagem (Ministério da Fazenda, SEAE, 2006).

De modo geral, a alocação dos slots é definida através de conferências realizadas pela International Air Transportation Association (IATA). Estas conferências ocorrem duas vezes ao ano, reunindo representantes de aproximadamente 213 aeroportos do mundo e representantes de todas as companhias aéreas internacionais. Os aeroportos são classificados mundialmente como de nível 1, 2 e 3. Os aeroportos de nível 1, também conhecidos como aeroportos não coordenados, descrevem uma situação em que a capacidade atende adequadamente a demanda, não sendo necessário alocar slots. Os de nível 2, aeroportos com cronograma facilitado, requerem uma

intervenção formal, a fim de evitar uma situação em que a demanda exceda a capacidade. Nesse caso, as regras e os regulamentos de atribuição de slots com base em direitos adquiridos não se aplicam. Os de nível 3, ou aeroportos coordenados, delineiam situações em que a demanda excede a capacidade, e essa escassez não pode ser resolvida através da cooperação voluntária entre as companhias aéreas. Nesse caso, o processo de alocação de slots é utilizado.

Cada aeroporto possui um coordenador de slot e a alocação é feita da seguinte forma (Fiuza e Pioner, 2009):

1) Cada linha aérea submete uma proposta de horários de pouso e decolagem para cada coordenador de slot de aeroporto 6 meses antes da temporada;

2) Os coordenadores alocam os slots de acordo com a regulação vigente: grandfather rules e use-it-or-lose-it rules para os slots que já estavam disponíveis e uma regra de 50% para entrantes para o pool que reúne os slots devolvidos e os novos slots resultantes, ou de aumento de capacidade, ou de otimização dos procedimentos de pouso e decolagem;

3) A alocação inicial é apresentada no início da conferência para as linhas aéreas;

4) As linhas aéreas então passam a trocar slots entre si, de acordo com a conveniência;

5) As linhas aéreas então podem submeter outras propostas de voos, usando diferentes tipos de aeronaves, para os coordenadores de slots, de modo a otimizar a operação dos slots remanescentes;

6) Os coordenadores de slots avaliam, então, se a capacidade das demais instalações do aeroporto comporta os diferentes tipos de aeronaves propostos.

No Brasil, a alocação de slots às companhias aéreas, regulamentada pela Resolução n. 002/2006 da ANAC, foi a solução encontrada pela autoridade reguladora para distribuir equitativamente os escassos recursos de infraestrutura existentes nos aeroportos de grande circulação, os chamados aeroportos coordenados. Esse processo recebe disciplina regulatória e deve ser exercida

pelo poder concedente do serviço público, no caso, a ANAC, de acordo com a Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Isto significa que devem ser observados os princípios da universalidade, regularidade, continuidade, eficiência e segurança (Braga, 2009).

De acordo com a Resolução n. 002/2006 da ANAC, existem alguns critérios estabelecidos que devem ser observados para a alocação de slots. São eles (Braga, 2009):

1) Organização de duas grades de rodízio em cada aeroporto coordenado (aeroportos com limitações estruturais, que precisam do sistema de slots), sendo uma destinada às companhias que já atuam no aeroporto, na proporção de 4/5 de pares de slots¹ e outra destinadas às entrantes, na proporção de 1/5 de pares de slots.

2) Possibilidade de realocação dos slots quando a empresa concessionária: (i) não tiver implantado o serviço no prazo de 30 dias a contar da alocação; (ii) não atingir índice de regularidade mensal igual ou superior a 80% da operação prevista durante o período de 90 dias consecutivos (ou seja, se houver mais de 20% de cancelamentos no período); (iii) deixar de utilizar o par de slots por período superior a 30 dias consecutivos; (iv) manifestar desinteresse na exploração do slot.

3) Possibilidade da implantação de sistema de rodízios, condicionada à demonstração da capacidade técnica da concessionária.

A Resolução nº 2 foi questionada também pelo limitado percentual de slots reservados a novas entrantes – considerado insuficiente para garantir a contestabilidade do mercado – e, em especial, quanto às exigências de qualificação econômico-financeira. De fato, o período de vigência da Resolução ANAC nº. 2/2006 demonstrou que a distribuição para novas empresas somente dos slots disponíveis ou não utilizados tem eficácia limitada, pois, em regra, inexistem slots nessas condições em aeroportos saturados. Nesses termos, a referida norma perpetua a precedência das atuantes (grandfather rights),

¹ O par de slots é o horário de chegada e o horário de partida da aeronave no aeroporto coordenado.

funcionando como uma barreira à entrada de novos competidores (Guimarães e Salgado, 2003).

Esse argumento pode ser ilustrado pelo caso do aeroporto de Congonhas, o mais movimentado em termos de tráfego doméstico de passageiros.

Ainda que não se possa precisar o momento exato em que esse aeroporto se tornou saturado, observa-se que, no período compreendido entre 1998 e 2012, em que pese a quantidade de atuantes operando no mercado doméstico tenha se mantido razoavelmente constante e não obstante o expressivo crescimento da movimentação de passageiro não se vislumbram, à exceção da entrada de uma sociedade empresária em 2005, novas entradas no aeroporto de Congonhas, conforme se denota da Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Quantidade de empresas Regulares que operam no tráfego doméstico – 1998 a 2012

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	20	21	19	15	16	15	16	20	19	16	15	27	23	20	17
Congonhas	12	14	13	12	9	9	9	10	9	5	5	6	8	7	7
% Congonhas/Brasil	60%	67%	68%	80%	56%	60%	56%	50%	47%	31%	33%	22%	35%	35%	41%

Fonte: ANAC; Elaboração própria.

Acontece que, por mais que a ANAC tenha tido a intenção de distribuir os recursos de maneira justa e equitativa, na prática, o que se observa é que, com a superlotação dos aeroportos, as novas entrantes não conseguem slots nos aeroportos coordenados, principalmente. Ou seja, apesar de todo capital investido que uma nova companhia deve realizar, ela não consegue atuar nos mercados (rotas) mais lucrativos. Pelo menos não em condições de igualdade com as companhias já existentes.

Uma nova companhia aérea no mercado não terá a possibilidade de conseguir espaço, por exemplo, no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo, um dos aeroportos de maior circulação do país, devido a todos os slots já estarem alocados a outras companhias. Então, sua única alternativa acaba sendo utilizar outros aeroportos, mais afastados da cidade, que podem não ser tão atraentes aos olhos dos passageiros, em razão da praticidade e facilidade de acesso, portanto, aeroportos menos lucrativos e menos eficiente economicamente.

Então para que essa nova companhia consiga diminuir seu prejuízo, ela deverá investir mais em outros fatores, como qualidade do serviço, conforto das aeronaves, pontualidade, frequência de voos, etc., para que atraia a confiança de novos cliente e, assim, conseguir uma parcela naquele mercado. Enquanto as outras companhias já estabelecidas, não precisarão de tantos esforços para manter os seus clientes, pela simples razão de contarem com uma melhor localização, o que pode resultar na diminuição do bem-estar do consumidor, pois leva a uma menor qualidade dos serviços em geral, devido a menor competitividade enfrentada.

Portanto, pode-se dizer que se a rivalidade é insuficiente para incentivar as empresas que já possuem atuação dominante a buscarem um melhor desempenho em determinado aeroporto, a qualidade dos serviços prestados aos passageiros pode cair sem que a empresa diminua a sua lucratividade. Na prática, o que se observa é que os passageiros estão cada vez mais insatisfeitos com os serviços prestados pelas companhias aéreas, devido a diversos motivos, como: atrasos e cancelamentos de voos, deficiência nas informações prestadas aos passageiros, comprometimento da segurança, entre outros. Porém, ao passageiro não resta outra opção, já que ele precisa daquele serviço e não há outra prestadora que possa utilizar.

Diante da escassez de infraestrutura que se verifica em alguns aeroportos, aqueles que, geralmente, fazem parte das rotas mais lucrativas, pode-se dizer que o slot é um meio de sustentação do poder econômico da empresa. Ainda, considerando que se trata de infraestrutura da qual o poder público não dispõe para oferecer a novos entrantes, as empresas já consolidadas operam com a “tranquilidade” de que não há espaço para novos concorrentes (Braga, 2009).

O próprio Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na análise da operação de fusão das empresas TAM e LAN, reconheceu que a insuficiência de infraestrutura nos principais aeroportos é uma preocupação concorrencial não somente no Brasil, mas também em outras partes do mundo, como Europa e Estados Unidos.

Assim, diante da escassez na infraestrutura, foram realizadas muitas aquisições sem que fossem devidamente consideradas as suas implicações para o cenário competitivo. De acordo com Braga (2009), estas aquisições foram construindo a estrutura de mercado que hoje se verifica:

A Varig tornou-se a maior potência dentre as nacionais, exatamente porque era detentora da Cruzeiro até o ano de 1992 e antes disso já possuía parte da Real e da Panair. Mais tarde incorporaram à Varig, a Rio-Sul e Nordeste. Enquanto reinava soberana a Varig, outra companhia seguia seus exemplos. A TAM obtinha o controle da Brasil-Central, Helisul e Itapemirim-Regional. Não houve concorrência imposta pela Transbrasil, porquanto esta possuía apenas uma regional e a Vasp não realizou qualquer operação de fusão ou incorporação com outras companhias menores. Assim, pode-se afirmar que TAM e Varig já vivenciaram um oligopólio no passado.

Atualmente, o que se verifica é praticamente um duopólio nos principais aeroportos do país entre TAM e Gol, sendo que a própria Gol se beneficiou da aquisição dos slots pertencentes à Varig. Como demonstrado, a aquisição de companhias aéreas com o objetivo de “herdar” seus slots é um mecanismo comum no Brasil, já que o slot acaba sendo transferido para a empresa adquirente na condição de um ativo da empresa adquirida. Aliás, vale destacar que a operação de aquisição da Varig pela Gol teria um valor muito menor se não fosse pela transferência dos slots.

Esse fato foi suscitado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na decisão acerca da aquisição da empresa Varig pela GOL, quando se manifestou acerca das barreiras físicas no Aeroporto de Congonhas:

“Em síntese, a restrição de oferta de slots no aeroporto de Congonhas ergue-se como uma barreira econômica à entrada, em razão da existência de economias de escala no mercado de transporte aéreo de passageiros. Esse aspecto do mercado é ainda agravado pela necessidade peculiar que os passageiros que

embarcam e desembarcam em Congonhas têm de encontrar uma razoável oferta de voos numa mesma companhia para atender prontamente suas necessidades de ir e vir”.²

Outro caso verificado foi em relação a TAM, no ano de 2010, quando a companhia adquiriu a Pantanal Linhas Aéreas, empresa que apresentava dificuldades de operação, em razão da não entrega de documentos comprobatórios de pagamentos, de impostos e de obrigações trabalhistas, além de informações sobre a irregularidade técnica e operacional da companhia, e ainda a empresa continha uma dívida que ultrapassava 30 milhões de reais. O interesse da Tam pela Pantanal se deu, principalmente, porque a empresa deficitária tinha um número considerável de slots no principal aeroporto do país, Congonhas.

Outro exemplo ocorrido foi a compra da companhia Webjet pela Gol. A Gol investiu R\$ 43 milhões na compra da Webjet e assumiu R\$ 215 milhões em dívidas da empresa. O negócio foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros do CADE em 2012. Segundo a determinação do CADE, a Gol teve de assinar um Termo de Compromisso de Desempenho, determinando que a cada cem pousos ou decolagens previstos, a empresa só poderá cancelar no máximo 15. A medição seria feita todo trimestre e em caso de descumprimento a empresa poderá ser obrigada a devolver dois horários (slots) à ANAC.

“Acabaram-se os slots ociosos nos grandes aeroportos. Por isso, temos de exigir o máximo de eficiência das empresas. O custo de tirar um avião do chão e colocá-lo em outro lugar, mesmo que seja um voo curto de uma hora, é muito alto. A exigência de cumprir 85% de eficiência fará com que a empresa oferte a capacidade. Se eu retirar a cláusula de 85% o custo da ociosidade passa a ser zero”, afirmou Ricardo Machado Ruiz, conselheiro do CADE e relator do caso.

Assim, é possível concluir que a limitação da infraestrutura aeroportuária, devido aos regulamentos estabelecidos pela ANAC, consiste em significativa

² Voto do Conselho Relator Fernando Rigato, no Ato de Concentração n. 08012.003267/2007-14.

barreira à entrada no mercado de transporte aéreo, representando um desincentivo de investimento aos novos entrantes, que poderão desistir de concorrer naquele mercado, por todas as razões demonstradas acima. Isto prejudica a competitividade no setor, contribuindo de certa forma para a concentração do mercado em apenas alguns poucos competidores. Dessa forma, a agência reguladora que deveria ter o papel de incentivar a competitividade, limitando o poder do monopólio e buscando uma maior eficiência econômica, e todos os pontos abordados no capítulo 2 acerca da regulação econômica, ela está, na verdade, induzindo ao monopólio e tornando o mercado não eficiente economicamente.

Há um consenso nas análises da indústria de aviação de que a principal barreira à entrada de novos agentes no setor refere-se à insuficiência de infraestrutura em determinados aeroportos. Conforme observou Borenstein, grande parte das análises sobre o setor de transporte aéreo aponta escassez de capacidade aeroportuária como o fator concorrencial crítico. Tal fenômeno também é reconhecido por diferentes autoridades de defesa da concorrência (CADE, 2011).

Portanto, reforça-se a importância das autoridades reguladora e de defesa da concorrência buscarem uma solução equilibrada entre as companhias aéreas já estabelecidas e aquelas que pretendem ingressar no mercado de transporte aéreo. Enquanto as empresas já estabelecidas não devem ser prejudicadas, já que realizaram investimentos para alcançarem a posição que ocupam e a infraestrutura de que dispõem, às demais também deve ser dada a mesma oportunidade, para que haja a manutenção de um ambiente concorrencial saudável.

4.3 Possíveis Soluções para a Alocação de Slots

Considerando a importância que os slots apresentam no mercado da aviação, os slots passaram a ser considerados como se fossem ativos das companhias aéreas, agregando a elas considerável valor econômico. A aquisição de slots foi, inclusive, a razão pela qual as companhias atualmente

dominantes no Brasil, TAM e Gol, como dito anteriormente, conquistaram suas posições no mercado e, principalmente, nos aeroportos de grande circulação.

No entanto, pode-se observar que, tecnicamente, os slots não são propriedade das companhias aéreas. Nos Estados Unidos, o slot é definido como “a reserva de um horário para o pouso ou decolagem de uma aeronave de uma determinada linha aérea”. Na Europa, o slot é definido como “a permissão de uma linha aérea para usar toda a infraestrutura aeroportuária necessária para operar uma rota aérea em um aeroporto coordenado numa data e horário específico com o propósito de pouso ou decolagem”. Nenhum deles faz referência a qualquer direito de propriedade sobre o slot por parte da companhia aérea, sendo que cabe aos aeroportos ou autoridades regulatórias a alocação dos slots conforme entenderem conveniente (Fiuza e Pioner, 2009).

Como abordado acima, o contexto histórico e regulatório do setor de transporte aéreo favoreceu algumas empresas. No entanto, a venda de uma companhia aérea ou o encerramento de suas atividades pode ser o grande momento de redistribuição de seus slots a outros interessados, principalmente aos novos entrantes, que possuam pequena ou nenhuma atuação nos aeroportos coordenados. A seguir, serão apresentadas e analisadas algumas possibilidades para a alocação de slots.

4.3.1 “Slot Swap”

Essa prática vem sendo realizada pelas autoridades regulatórias dos Estados Unidos. Nela, as companhias aéreas podem transacionar entre si os slots que possuem.

No Brasil, este mecanismo também é adotada pelas companhias aéreas. Esta foi, inclusive, a solução adotada pelo CADE no julgamento da fusão entre as empresas LAN e TAM. O CADE aprovou a operação com a condição de que fosse realizada pelas empresas a permuta de slots e infraestrutura aeroportuária conexa no Aeroporto de Guarulhos, de modo a permitir que outras companhias pudessem operar duas frequências diárias na rota São Paulo – Santiago – São Paulo por meio de voos diretos (CADE, 2011).

Durante a análise desta operação, o Superintendente de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado da ANAC explicou ao CADE que

“(...) a permuta de horários (slots) entre as empresas aéreas – swap, visando à otimização da malha aérea de cada uma é permitida, sendo necessário que ambas as empresas encaminhem ao Comitê mensagem SMA (Schedule Movement Advice Message)” (CADE, 2011).

4.3.2 Cotas

De acordo com Fiuza e Pioner (2009), esta prática é utilizada principalmente na Europa. Cada aeroporto ou autoridade competente define o número máximo de operações de pouso e decolagem que o aeroporto comporta nos horários determinados. Os slots são então alocados entre as companhias aéreas de acordo com as conferências da IATA, sendo que é possível a transferência ou venda entre as companhias, desde que com a anuência do aeroporto.

4.3.3 Filas

Segundo Fiuza e Pioner (2009), este mecanismo é utilizado principalmente nos Estados Unidos. Através dele, as companhias aéreas podem alocar quantos voos quiserem (até um limite), sendo que a permissão para pouso e decolagem será feita com base nos seguintes critérios, estabelecidos pelo Anexo 9 da Convenção de Chicago: 1) voo regular; 2) voo internacional; 3) maior número de passageiros; 4) maior porte da aeronave; 5) voo em trânsito.

Este mecanismo diminui bastante as barreiras aos novos entrantes. Porém, o problema é que ele contribui para o aumento do congestionamento, pois um atraso causado por uma companhia afeta todas as demais (Fiuza e Pioner, 2009).

4.3.4 Leilão primário

De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os valores mobiliários são negociados no mercado financeiro por meio de leilões. Eles são inicialmente oferecidos em leilões primários, dos quais participam o Banco Central e as instituições financeiras. Estes leilões obedecem a uma programação previamente estabelecida e são divulgados por meio de comunicados às instituições financeiras através de um sistema do Banco Central, o Sisbacen, e publicados no Diário Oficial da União. São divulgadas informações sobre as condições específicas da oferta, tais como os títulos a serem ofertados, as

quantidades, a data de liquidação financeira, o horário para recebimento das ofertas e outras informações importantes.

Quando os títulos são emitidos e colocados em circulação, eles passam a ser negociados no mercado secundário. As instituições financeiras fornecem cotações de compra e venda nos mais variados papéis. No caso de alocação de slots de companhias aéreas que estejam sendo adquiridas ou que estejam encerrando suas atividades, este é um sistema que poderia ser adotado para a redistribuição dos slots entre os eventuais interessados. Ao invés de simplesmente transferir uma infraestrutura tão escassa para uma companhia que possivelmente já é detentora de alto poder econômico, os slots seriam leiloados, permitindo a novos entrantes a oportunidade de atuar nos aeroportos de maior circulação.

5. Conclusão

O presente trabalho tem por objetivo analisar os efeitos da regulação no setor de aviação civil do Brasil. Para isso, foi primeiramente apresentado o conceito e as características do modelo de monopólio. Além disso, para uma melhor análise e compreensão a respeito de regulação econômica, foi feito, seguidamente, uma abordagem desse assunto.

A partir disso, pôde-se detalhar o setor de aviação civil brasileiro, apontando suas principais características e dados dos últimos anos e qual o histórico regulatório do setor. Nesse ponto, foi descrito os mecanismos adotados pela ANAC atualmente e os efeitos na eficiência e no desenvolvimento do setor, principalmente devido a alocação de slots. Além disso, foram apontados possíveis soluções para a distribuição dos slots, de modo a não prejudicar a concorrência do mercado de transportes aéreos.

Segundo os argumentos apresentados neste trabalho, percebe-se o aumento da importância do desenvolvimento econômico e tecnológico, devido ao aumento cada vez mais da demanda e a necessidade de agilidade no transporte para melhor atendimento aos clientes. Para isso, é fundamental que haja uma evolução da atividade regulatória, bem como uma melhora na implantação da infraestrutura necessária à prestação apropriada do serviço.

Verifica-se, então, que a alocação de slots ainda reflete o passado histórico do setor, baseado na atuação de poucos agentes. Conclui-se, então, que a regulação do setor necessita evoluir, no sentido de promover a concorrência e incentivar a entrada de novas empresas no mercado, o que provocará aumento dos benefícios aos passageiros e à economia. Pois, na implementação atual, a regulação no setor gera exclusividade e facilidade para apenas algumas empresas dominantes, ou seja, acaba incentivando um modelo de monopólio no setor.

Portanto, é importante adaptar os mecanismos de acesso à escassa infraestrutura aeroportuária à nova realidade do setor, contribuindo para a competitividade entre as companhias aéreas já consolidadas e os novos entrantes e tornando o mercado eficiente economicamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. <<https://www.anac.gov.br/>>. Acesso em: 26/12/2016.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. <<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 26/12/2016.

ANDRADE, R.R. **A Reestruturação do Setor de Telecomunicações no Brasil: Uma Análise da Regulação Sob a Ótica da Teoria do Agente Principal**. Dissertação de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina. Engenharia de Produção, 2000.

ARAÚJO, J. L. R. H. **Regulação de monopólios e mercados: questões básicas**. Rio de Janeiro, 1997.

BAIN, J.S. **Barriers to new competition**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956, p. 3.

BARRIONUEVO, A. F; LUCINDA, C. R. **Teoria da Regulação**. ARVATE, P; BIDERMAN, C. (org). **Economia do Setor Público no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus. 2004. p. 47-71.

BATISTA JÚNIOR, M. R. M. **Agências reguladoras**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3883, 17 fev. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26712>>. Acesso em: 22/12/2016.

BINENBOJM, G. **Comentários sobre a relação entre o governo e entes reguladores independentes**. In: MOTTA, R. S; SALGADO, L. H. **Marcos Regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

BRAGA, L. G. T. B. **O Papel da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC no Fomento da Competitividade entre as Empresas Aéreas de Transporte de Passageiros no Brasil: uma questão de sustentabilidade**. Dissertação de Mestrado em Direito, Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2009.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/>>. Acesso em: 03/01/2017.

CRAVO, B. M. **A alocação de slots e a concorrência no setor de transporte aéreo.** *Journal of Transport Literature*, Fundação Getúlio Vargas, Manaus, vol. 8, n. 1, Janeiro, 2014.

CUNHA, J. C. B. **As Telecomunicações no Cenário Brasileiro: Visão Institucional.** Rio de Janeiro, IAG – PUC Rio, 2012.

CVM. Comissão de Valores Mobiliários. <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 04/01/2017.

FIANI, R. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras.** UFRJ, 1998.

FIUZA, E. P. S; PIONER, H.M. **Estudo Econômico Sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos.** Rio de Janeiro: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, 2009.

GALBRAITH, J. K. **A Theory of Price Control.** *Harvard University Press*, 1980.

JEREISSATI, T. **Projeto que institui as agências reguladoras: diretrizes.** In: MOTTA, R. S; SALGADO, L. H. **Marcos Regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória.** Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

KON, A. **Economia Industrial.** São Paulo: *Nobel*, 1994.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial – Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil.** *Editora Campus*, 2002.

MANKIW, N.G. **Introdução à Economia.** *Thomson*, 2005.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado.** Rio de Janeiro, 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. **Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n. 003/COGTL/SEAE/MF**, de 14 de junho de 2006.

OLIVEIRA, A. V. M. **Performance dos Regulados e Eficácia do Regulador: Uma Avaliação das Políticas Regulatórias do Transporte Aéreo e dos Desafios para o Futuro.** In: Ronaldo Seroa da Motta; Lucia Helena Salgado e Silva. (Org.) **Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e**

Eficiência. Rio de Janeiro: *Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, IPEA*, 2007.

OLIVEIRA, A. V. M. **Regulação da Oferta no Transporte Aéreo: do comportamento de operadoras em mercados liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado.** In Schapiro, Mario Gomes (Coord.). **Direito Econômico Regulatório.** São Paulo: *Saraiva*, 2009.

PEREIRA, A. P. C. **Dinâmica Empresarial no Setor de Transporte Aéreo Brasileiro: Criando e Sustentando Estratégias Competitivas.** Doutoranda pela Universidade de São Paulo (USP). XII Colóquio Internacional de Geocrítica, 2012.

PINTO, H. Q; FIANI, R. **Regulação Econômica.** In: KUPFER, D; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: *Campus*, 2002.

PIRES, J. C. L; PICCININI, M. S. **A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil.** In: GIAMBIAGI, F; MOREIRA, M. M. (orgs). **A Economia Brasileira nos Anos 90.** Rio de Janeiro: *BNDES*, 1999.

SALGADO, L. H. **A economia política da ação antitruste.** São Paulo: *Singular*, 1997.

SALGADO, L. H. **Marcos Regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória.** Rio de Janeiro: *IPEA*, 2008.

SALGADO, L. H.; GUIMARÃES, E. A. **A regulação do mercado de aviação civil no Brasil.** Nota Técnica n. 2, Ipea, out. 2003.

SAES, M. S. M. **A racionalização econômica da regulamentação no mercado brasileiro de café.** São Paulo: *ANNABLUME*, 1997.

SILVA, T. H. C. **Re-Regulação no Mercado de Aviação Civil: Necessária ou não? III Prêmio SEAE.** Brasília, 2008.

STIGLER, G. **The organization of industry.** *BPI Irwin, Boston*, 1968, p. 67

VARGAS, M. C. **Regulação e Controle Social dos Serviços Urbanos no Brasil: dilemas de implementação no saneamento brasileiro.** *IV Encontro Nacional da Anppas.* Brasília, junho de 2008.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. Saraiva, 2002.

VASCONCELLOS, M. A. S; GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia**. Saraiva, 2004.

VISCUSI, W., VERNON, J., HARRINGTON JR., J. **Economics of regulation and antitrust**. Cambridge: MIT Press, 1995.

Von WEIZSACKER, C. **A welfare analysis of barriers to entry**. *Bell Journal of Economics*, 1980, Vol. 11, nº 2, p. 400.