



## NOTA TÉCNICA Nº 9/2019/GTCS/GOPE/SAS

### 1. ASSUNTO

1.1. Fundamentação para o processo de Tomada de Subsídios acerca da redistribuição do banco de *slots* alocados à OCEANAIR LINHAS AÉREAS S.A. no aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP).

### 2. REFERÊNCIAS

2.1. DECISÃO ANAC Nº 93, de 21 de junho de 2019.

2.2. Babic, D. e Kalic, M. (2012). Airline route network expansion: Modelling the benefits of slot purchases. *Journal of Air Transport Management*.

2.3. Competition & Markets Authority – CMA (2018). Advice for the Department for Transport on competition impacts of airport slot allocation.

2.4. Fonseca, R. S. da S.; Rezende, C. C. de; Caldeira, T. C. M. (2015) Alocação de slots em aeroportos congestionados: análise econômica dos mecanismos de entrada 32 RDC, Vol. 3, nº 1, Maio 2015, pp. 28-63.

2.5. Gillen, D. e Morrison, W. (2003). Bundling, integration and the delivered price of air travel: are low cost carriers full service competitors? *Journal of Air Transport Management*.

2.6. Oliveira, A. (2016). Avaliação empírica dos impactos competitivos de regras regulatórias de redistribuição de slots em aeroportos. *The Journal of Transport Literature*.

2.7. Pels, E. (2008) Airline network competition: Full-service airlines, low-cost airlines and long-haul markets. *Research in Transportation Economics*.

### 3. ANÁLISE

3.1. Em 22 de julho de 2014 a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) publicou a Resolução nº 338, regulamentando o procedimento de alocação de horários de chegadas e partidas em aeroportos coordenados (*slots*).

3.2. A referida Resolução teve como base o documento *World Slots Guidelines* (WSG), da IATA, por se tratar de um processo que reúne práticas adotadas por coordenadores em mais de 175 aeroportos no mundo.

3.3. A escolha por utilizar o WSG como referência se deu pelo interesse público do Brasil ter um processo de coordenação de *slots* que, de forma geral, seja compatível com as práticas internacionais, na medida que isso simplifica os procedimentos de planejamento das empresas aéreas, facilitando o acesso das empresas brasileiras aos aeroportos no exterior e o das empresas estrangeiras aos aeroportos brasileiros.

3.4. Contudo, reconhecendo que a situação encontrada em cada aeroporto se difere pelos níveis de ocupação, concentração e contestabilidade no mercado de transporte aéreo, entre outros, a Resolução nº 338/2014 trouxe mecanismos que permitem à Diretoria Colegiada da ANAC, por meio de Decisão, calibrar parâmetros de coordenação relevantes, tais como o índice de regularidade que deve ser atingido pelas empresas aéreas para que obtenham seus históricos de *slots* (*grandfather rights*), qual a participação de uma empresa em um dado aeroporto para que ela seja considerada uma nova entrante e qual a parte dos *slots* disponíveis que deveriam ser prioritariamente alocados aos novos entrantes.

3.5. Esses parâmetros são definidos, para cada aeroporto, em ato complementar, por meio de Decisão da Diretoria Colegiada, que possui rito de aprovação mais célere na Agência, justamente por reconhecer que as condições de um aeroporto podem variar ao longo do tempo, requerendo ajustes para que os objetivos da norma sejam preservados, dentre eles a promoção da concorrência.

3.6. Uma das principais barreiras ao desenvolvimento do mercado de aviação civil é o acesso a infraestrutura aeroportuária, em razão da dificuldade de sua expansão em curto prazo. Por esse motivo, a regulação de *slots* deve buscar a promoção da concorrência, mas considerando também a previsibilidade necessária para que as agentes estabeleçam suas estratégias e programem os seus investimentos. A saída repentina da Avianca do mercado causou a redução na oferta de serviços aéreos, que, também em razão da manutenção dos *slots* da empresa até o momento, não pode ser recomposta pelo mercado, agravando a pressão nos preços das passagens aéreas.

3.7. Ressalte-se que desde o início do processo normativo que teve como resultado final a publicação da Resolução nº 338/2014, a ANAC teve como preocupação o atendimento da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), conforme consta na Nota Técnica nº 11/2011/GOPE/SRE, quanto às justificativas:

- Desenvolver incentivos econômicos e regulatórios de forma a gerir a demanda e otimizar o uso dos aeroportos, ordenando os serviços de transporte aéreo.
- Acompanhar o comportamento do mercado de transporte aéreo visando à adoção de medidas para atender a demanda com base na eficiência econômica, buscando o incremento da oferta e a ampliação da capacidade da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis.
- Aprimorar o marco regulatório da aviação civil que promova, estimule e incentive a competição.
- Elaborar normas e procedimentos para facilitar o acesso de potenciais entrantes naqueles aeródromos que apresentam saturação de tráfego com vistas à ampliação da competição.

3.8. Embora possuir *slots* no aeroporto de Congonhas não garanta a lucratividade da empresa aérea (como ficou claro no caso da Avianca), a participação de mercado nesse aeroporto pode trazer substancial contribuição para o desenvolvimento das empresas aéreas no mercado brasileiro.

3.9. Um dos fatores que explica essa importância é a quantidade de passageiros que passa pelo aeroporto - é o segundo maior do país em movimentação de passageiros domésticos (11,5% dos passageiros pagos em 2018), ficando apenas atrás do aeroporto de Guarulhos, com uma localização central na cidade de maior população e PIB no Brasil. Além disso, concentra algumas das principais rotas do país, entre elas, a Ponte Aérea Rio-São Paulo, uma das mais movimentadas do mundo.

3.10. Outro fator relevante é a parcela de passageiros com motivo de viagem a negócio. A Figura 1 foi elaborada a partir dos dados de motivo da viagem da Pesquisa de Satisfação realizada pela Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura<sup>[1]</sup>. Na Figura é apresentado o valor percentual de passageiros a negócio na amostra pesquisada nos dez maiores aeroportos brasileiros.

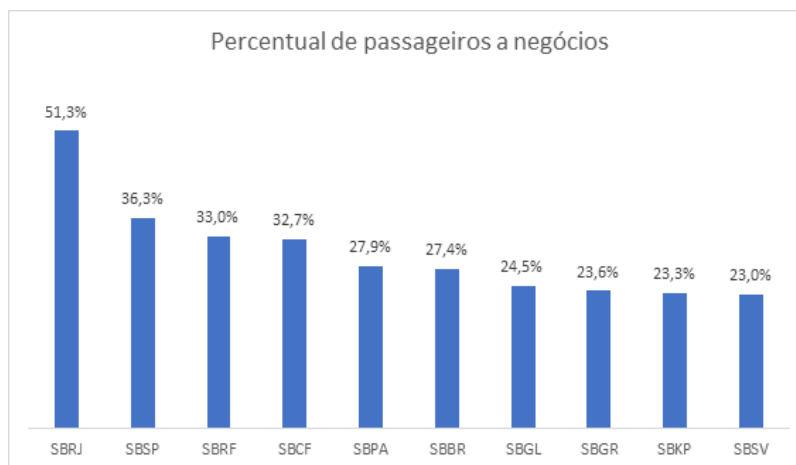


Figura 1: Percentual de passageiros a negócio nos 10 maiores aeroportos brasileiros em 2018. Fonte: Ministério da Infraestrutura

3.11. Observa-se que o percentual de passageiros a negócio do aeroporto de Congonhas fica atrás apenas do aeroporto Santos Dumont no Rio de Janeiro (SBRJ). Entretanto, se considerarmos que, ano de 2018, o aeroporto de Congonhas teve 21,6 milhões de passageiros contra 9 milhões do aeroporto Santos Dumont<sup>[2]</sup>, a quantidade de passageiros a negócio naquele aeroporto é maior do que neste em termos absolutos, tornando-se o principal aeroporto do país nesse segmento. O passageiro viajando a negócios é fundamental para as empresas aéreas pois geralmente são menos sensíveis ao preço, e, portanto, consumidores das passagens com tarifas mais altas (Gillen e Morrison, 2003; Pels, 2008).

3.12. Com base nos dados de tarifas aéreas comercializadas<sup>[3]</sup>, no ano de 2018, o aeroporto de Congonhas correspondeu por cerca de 19% das passagens registradas. Destaca-se que 4 das 10 maiores rotas (pares de origem-destino que compõem o registro de tarifas) envolvem aquele aeroporto. Outros 5 envolvem o aeroporto de Guarulhos e apenas 1 não envolve nenhum aeroporto da Grande São Paulo, o que ressalta a relevância da capital paulista no mercado aéreo doméstico.

3.13. No presente caso, por meio dos dados tarifários, pretende-se verificar o quanto um aeroporto pode servir como substituto de outro naquela região metropolitana. Para tanto, além dos aeroportos de Congonhas (SBSP) e Guarulhos (SBGR), cogitou-se a possibilidade de Viracopos (SBKP) atender aos passageiros com origem ou destino em São Paulo (capital).

3.14. Para a análise em questão, por questão de tempo, consideramos apenas as 6 principais ligações de Congonhas, que corresponderam a aproximadamente 57,9% dos assentos registrados para aquele aeroporto em 2018. As ligações envolvem os aeroportos paulistas com as seguintes cidades<sup>[4]</sup>:

- Rio de Janeiro – Santos Dumont (SBRJ) e Galeão (SBGL)
- Brasília (SBBR)
- Porto Alegre (SBPA)
- Belo Horizonte – Confins (SBCF)
- Curitiba (SBCT)
- Salvador (SBSV)

3.15. A tabela abaixo mostra o valor da tarifa média no ano de 2018<sup>[5]</sup> nas ligações acima referenciadas; a diferença percentual do valor aferido para as ligações de cada cidade com os aeroportos de São Paulo, considerando Congonhas como referência; e a representatividade de cada ligação no mercado doméstico, considerando os dados tarifários registrados na ANAC.

Tabela 1: Tarifa média de 2018

Ligação		Tarifa (R\$)	Diferença sobre Congonhas	Representatividade no mercado doméstico
Santos Dumont	Congonhas	256,96	-	3,80%
	Guarulhos	218,77	-14,9%	0,62%
	Campinas	411,24	60,0%	0,38%
Galeão	Congonhas	245,30	-	0,62%
	Guarulhos	227,53	-7,2%	0,63%
	Campinas	277,22	13,0%	0,26%
Brasília	Congonhas	327,32	-	1,55%
	Guarulhos	236,10	-27,9%	1,20%
	Campinas	285,86	-12,7%	0,45%

Ligação		Tarifa (R\$)	Diferença sobre Congonhas	Representatividade no mercado doméstico
Porto Alegre	Congonhas	296,08	-	1,52%
	Guarulhos	276,90	-6,5%	1,56%
	Campinas	705,93	138,4%	0,19%
Belo Horizonte (Confins)	Congonhas	233,55	-	1,45%
	Guarulhos	219,01	-6,2%	1,06%
	Campinas	420,35	80,0%	0,27%
Curitiba	Congonhas	234,00	-	1,16%
	Guarulhos	207,01	-11,5%	0,95%
	Campinas	514,29	119,8%	0,19%
Salvador	Congonhas	371,37	-	0,93%
	Guarulhos	343,13	-7,6%	1,78%
	Campinas	478,11	28,7%	0,27%

3.16. Campinas teve tarifas médias superiores aos valores de Congonhas em quase todas as ligações (a exceção foi Brasília). Entretanto, a representatividade das rotas envolvendo aquele aeroporto é consideravelmente menor do que as dos outros dois. Além do volume de passageiros, se considerarmos aspectos geográficos, considerando distância, conectividade por meios de transporte urbano e, consequentemente, tempo de deslocamento, Campinas não parece poder substituir o aeroporto de Congonhas como opção para os passageiros a negócio.

3.17. Com relação a Guarulhos, salvo a exceção das ligações com o aeroporto Santos Dumont, as representatividades no mercado doméstico são próximas às do aeroporto de Congonhas. Por outro lado, para cada cidade, as ligações envolvendo o aeroporto de Guarulhos possuem tarifas menores do que o aeroporto de Congonhas, indicando que é possível extrair maior renda nas ligações envolvendo este último. Independentemente do tempo de deslocamento de Guarulhos até o centro de São Paulo, a cobrança de preços superiores sinaliza que embarcar ou desembarcar em Congonhas é um produto diferenciado e preferível aos passageiros que tem a capital como destino ou origem de suas viagens, sobretudo os passageiros a negócio.

3.18. A escassez de capacidade de infraestrutura é uma importante barreira a entrada no mercado, e protege as incumbentes da competição de novas empresas (De Wit, J. e Burghouwt, G., *apud* Babic e Kalic, 2012). Dada a importância do aeroporto, é esperado que as empresas que já atuam ali tentem restringir o acesso de novas entrantes no mercado (Competition & Markets Authority, 2018)<sup>[6]</sup>. Essa é uma das críticas as regras de alocação de slots derivadas do “*Worldwide Slot Guidelines - WSG*” publicado pela IATA, do qual a Resolução nº 338/2014 da ANAC também utiliza como referência.

3.19. Fonseca *et al.* (2015) afirmam que a adoção das regras de antiguidade (*grandfather rights*) associado às regras de utilização do slot (*use it or lose it*), criam barreiras a entrada no mercado:

*No Brasil, assim como na maioria dos países, tem-se utilizado regras de antiguidade (chamadas de grandfather rights) para definir quais agentes econômicos têm direito a utilizar os slots. Em geral, essas regras estabelecem que companhias que já operam voos com pelo menos 80% de regularidade (use-it-or-lose-it rule) permanecem com o direito de uso da infraestrutura aeroportuária. O resultado prático desse tipo de procedimento é a formação de uma importante barreira à entrada no mercado, fazendo com que companhias mais aptas a operar as atuais linhas aéreas tenham grande dificuldade em acessar o mercado e a sociedade perca os ganhos associados a serviços mais eficientes. Outra consequência dessa restrição é que, ao gerar uma falta de contestabilidade do mercado, diminui-se o potencial de competição e, com isso, os incentivos das atuais incumbentes tanto a buscar uma redução mais agressiva dos custos dos atuais serviços como a buscar novas linhas/produtos que sejam mais valorizados pelos consumidores.*

3.20. Em relação ao processo de alocação de slots também é criticado o critério geralmente adotado para a definição de empresa entrante. O critério é que a empresa detenha menos de 5 slots por dia, e a crítica é que essa quantidade não permitiria que uma empresa entre no mercado e consiga contestar adequadamente as empresas incumbentes (Oliveira, 2016; Competition & Markets Authority, 2018).

3.21. Diversos autores consideram o processo derivado das regras do WSG como ineficientes. No caso do aeroporto de Congonhas podemos tratar o tema explorando a quantidade de passageiros em conexão no aeroporto. A Figura 2 apresenta o percentual de passageiros em conexão por empresa no aeroporto de Congonhas em 2018. Observa-se que as empresas com posição dominante no aeroporto (Gol e Latam) possuem percentual de passageiros em conexão próximos de 30%.

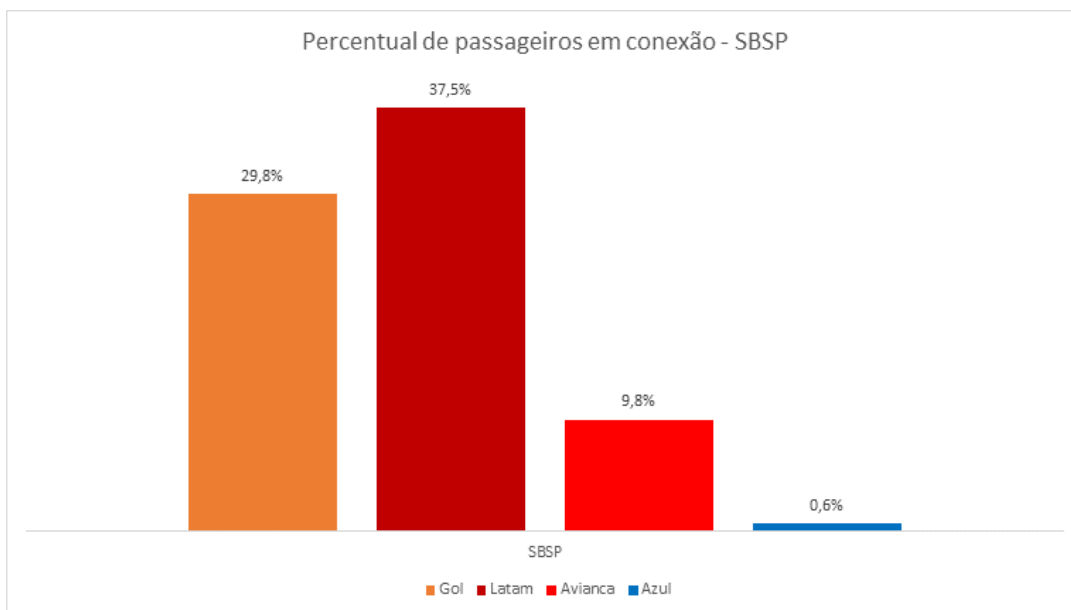


Figura 2: Percentual de Passageiros em conexão por empresa no aeroporto de Congonhas. Fonte: Dados estatísticos da ANAC

3.22. Ao observarmos essa mesma variável nos 10 maiores aeroportos brasileiros (Figura 3), nota-se o alto valor percentual de passageiros em conexão em alguns aeroportos, entre eles o próprio aeroporto de Congonhas. O objetivo dessa análise não é indicar ou proibir que a empresa faça operações do tipo *hub-and-spoke* no aeroporto A ou B, mas sim mostrar por meio da quantidade de passageiros em conexão como tem sido a utilização de uma infraestrutura escassa e de extrema importância para o país.

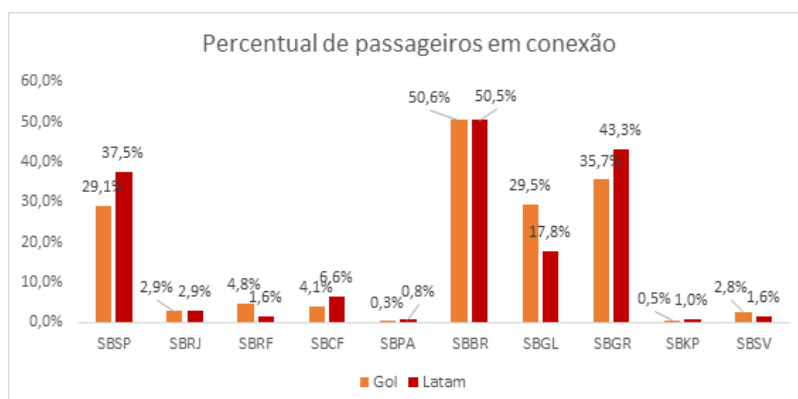


Figura 3: Percentual de Passageiros em Conexão das empresas Gol e Latam nos 10 maiores aeroportos brasileiros – mercado doméstico.

3.23. O elevado número de conexões feitas no aeroporto de Congonhas parece indicar a alocação de um espaço altamente valorizado, uma infraestrutura escassa, para a realização de uma atividade (conexão de passageiros) que poderia ser feita em aeroportos menos congestionados. Portanto, considerando-se a característica dos passageiros de negócio e o alto potencial para ser ponto de início ou final de uma viagem, há de se questionar se todos esses passageiros que fazem conexão no aeroporto de Congonhas precisariam passar pelo aeroporto, e se essa seria a forma mais eficiente de utilização do mesmo. Isso corrobora a afirmação de Fonseca et al. (2015):

*Assim, a definição dos direitos de operação atual modifica a posição dos agentes no mercado, tanto no curto como no longo prazo, e, na ausência de mecanismos eficientes de alocação, o uso dos slots pode ser conferido a serviços não prioritários do ponto de vista social.*

3.24. A desconcentração dos *slots* no aeroporto de Congonhas é importante para provocar maior competição entre as empresas aéreas seja por preço ou por qualidade dos serviços oferecidos ao passageiro, possibilitando mais opções de oferta de empresas e, eventualmente, destinos.

3.25. Segundo avaliação do CADE, o setor de transporte aéreo doméstico de passageiros no Brasil apresenta elevada concentração de mercado, apresentando índice de Herfindahl-Hirschmann (HHI) [2] na faixa de ‘alta concentração’ [8]:

*“O transporte aéreo apresenta características suficientes para suscitar preocupações concorrenciais no contexto brasileiro (CADE, 2017). Após enfrentar um processo de crescimento – e mesmo passando pela recente crise –, o setor apresenta um conjunto de condições para a limitação da competição: barreiras legais à entrada, barreiras de infraestrutura em aeroportos e altos níveis de investimento para a operação, o que, em conjunto, torna o mercado bastante concentrado (tendencialmente oligopolizado) e operado em níveis intermediários e elevados de HHI, segundo o Guia-H do CADE.”*

3.26. O Aeroporto de Congonhas é um mercado altamente concentrado, até então, por apenas quatro empresas aéreas, sendo que duas delas detêm mais de 87% (oitenta e sete por cento) do total de *slots* alocados no aeroporto.

Tabela 2 - Participação das empresas em Congonhas - temporada Verão 2019 (S19)

Empresa Aérea	Distribuição de <i>slots</i> em dias úteis
Azul	26 (4,8%)
Gol	234 (43,6%)
Latam	236 (43,9%)
Avianca	41 (7,6%)

3.27. Ao avaliar os efeitos da redistribuição dos *slots* da Avianca no Aeroporto de Congonhas, a partir da simulação da Submissão Inicial para a temporada W19, mantendo os atuais parâmetros de coordenação [9] e aplicando a distribuição igualitária (dado que a quantidade de solicitações

de slots está acima da disponibilidade de infraestrutura aeroportuária), verifica-se um aumento significativo do índice de concentração (HHI) no aeroporto.

3.28. A Tabela 3 mostra a alteração da participação de mercado após simulação dos pedidos de slots para a Alocação Inicial em Congonhas para a temporada W19, considerando a retirada dos slots da Avianca. A Figura 4 apresenta a mudança do índice HHI após a mesma simulação:

Tabela 3 - Simulação de distribuição de slots em Congonhas

Empresa Aérea	Distribuição atual de slots em dias úteis	Nova distribuição de slots em dias úteis (NE 5 slots - 50%)
Azul	26 (4,8%)	36 (6,7%)
Gol	234 (43,6%)	245 (45,6%)
Latam	236 (43,9%)	246 (45,8%)
Avianca	41 (7,6%)	-
Sideral	-	4 (0,7%)
Passaredo	-	6 (1,1%)

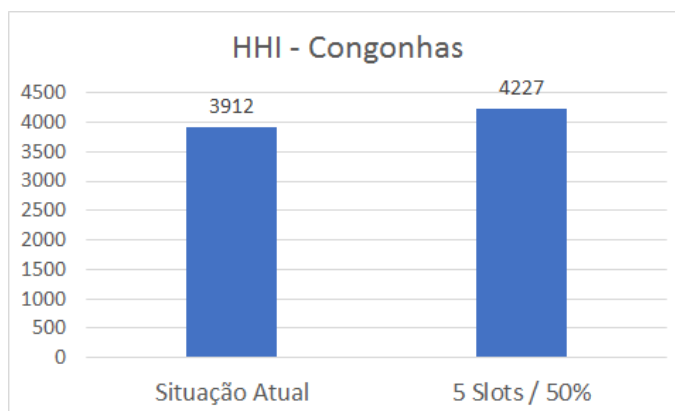


Figura 4 - Mudança no Índice HHI do Aeroporto de Congonhas na simulação da Alocação Inicial da W19

3.29. Dado que Congonhas é um mercado altamente concentrado ( $HHI > 2500$ ), o gráfico acima aponta para um cenário de preocupações concorrenciais, presumivelmente gerando aumento de poder de mercado, visto que a variação do HHI foi acima de 200 pontos ( $\Delta HHI = 315$ ), conforme avaliação do CADE<sup>[10]</sup>:

*“Concentrações que geram preocupações em mercados altamente concentrados: operações que resultem em mercados com HHI acima de 2.500 pontos, e envolvam variação do índice entre 100 e 200 pontos ( $100 \leq \Delta HHI \leq 200$ ) têm potencial de gerar preocupações concorrenciais, sugerindo uma análise mais detalhada. Operações que resultem em mercados com HHI acima de 2.500 pontos, e envolvam variação do índice acima de 200 pontos ( $\Delta HHI > 200$ ), presumivelmente geram aumento de poder de poder de mercado. Essa presunção poderá ser refutada por evidências persuasivas em sentido contrário.”*  
(Grifo nosso)

3.30. Adicionalmente, o CADE apresentou manifestação expressa, alertando esta Agência sobre os efeitos deletérios ao ambiente concorrencial caso seja realizada a distribuição dos slots da Avianca às empresas incumbentes<sup>[8]</sup>:

*“Em síntese, considerando a já alta concentração do mercado de aviação civil, sob o ponto de vista estritamente concorrencial, esta SG alerta sobre os efeitos extremamente deletérios ao ambiente concorrencial que a distribuição de slots da Avianca às empresas incumbentes pode acarretar ao mercado de aviação civil.”*

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

3.32. Considerando a Alocação Inicial realizada recentemente para a temporada W19, dada a saturação do aeroporto, não foi possível a alocação de nenhuma nova solicitação em dias úteis, tendo sido alocados apenas os históricos de slots das empresas atuantes (GOL, Latam, Azul e Avianca). O quadro abaixo mostra que a disponibilidade é nula nas segundas-feiras. Essa saturação é realidade em todos os dias da semana, exceto sábados e domingos.

File Edit Options Help

	28OCT	04NOV	11NOV	18NOV	25NOV	02DEC	09DEC	16DEC	23DEC	30DEC	06JAN	13JAN	20JAN	27JAN	03FEB	10FEB	17FEB	24FEB	02MAR	09MAR	16MAR	23MAR	
	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	Mon	
0000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0300	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0700	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0800	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0900	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1300	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1700	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1800	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1900	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2300	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figura 7 - Relatório de disponibilidade de capacidade de pista em Congonhas após Alocação Inicial da W19 às segundas-feiras (SCORE)

3.33. Tendo em vista que não há possibilidade de solução do problema de falta capacidade no curto prazo, o acesso de empresas aéreas entrantes ao aeroporto de Congonhas fica condicionada à eventual perda do histórico de slots pelas empresas incumbentes, decorrentes do monitoramento do uso dos slots alocados.

3.34. Outra informação relevante é a evolução do índice HHI no Aeroporto de Congonhas no decorrer das temporadas desde o início da coordenação do aeroporto, conforme apresentado na Figura 5.

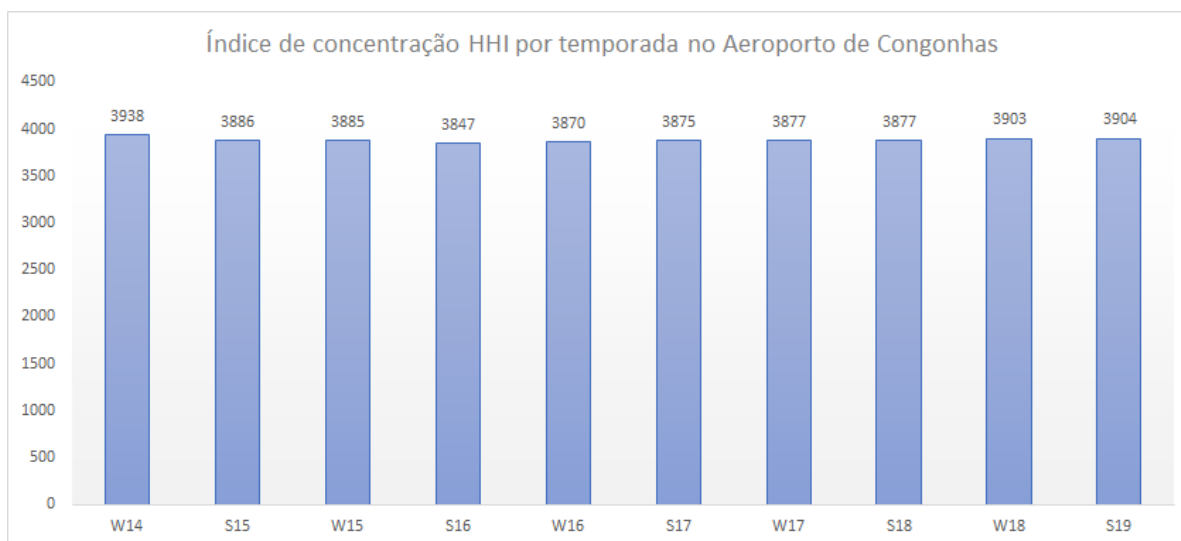


Figura 5 - Evolução do índice HHI do Aeroporto de Congonhas

3.35. Desde que passou a ser coordenado e monitorado nos termos da Resolução 338/2014, a perda de slots no aeroporto em dias de semana sempre foi marginal, não havendo possibilidade de que empresas que se qualificariam como Novos Entrantes iniciassem operações no aeroporto.

Tabela 4 - Perda de histórico no aeroporto de Congonhas - dias úteis

Temporada	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira	Total
S17	0	0	0	0	0	0
W17	0	0	0	2	0	2
S18	0	0	0	0	0	0
W18	0	0	0	0	0	0

3.36. Observe-se que, mesmo com uma meta de pontualidade de 90%, apenas em uma oportunidade uma empresa falhou em obter os históricos de slots no aeroporto, considerando a partir da temporada S17.

3.37. Dessa forma, ainda que houvesse a previsão da distribuição de slots para novos entrantes, devido ao fato do banco de slots ser extremamente restrito, novas empresas no aeroporto não conseguiriam estabelecer uma operação com apenas um ou dois slots em apenas um dia da semana.

3.38. Como resultado, esses slots terminavam alocados às empresas incumbentes no aeroporto, de forma que a aplicação da regra não se mostrou capaz de promover o acesso de novas empresas, mantendo o nível de concentração do aeroporto.

3.39. A Figura 6 compara o nível de concentração dos aeroportos de Congonhas, Santos Dumont e Guarulhos, em termos do índice HHI, com o nível de saturação (percentual de *slots* alocados) nesses aeroportos:

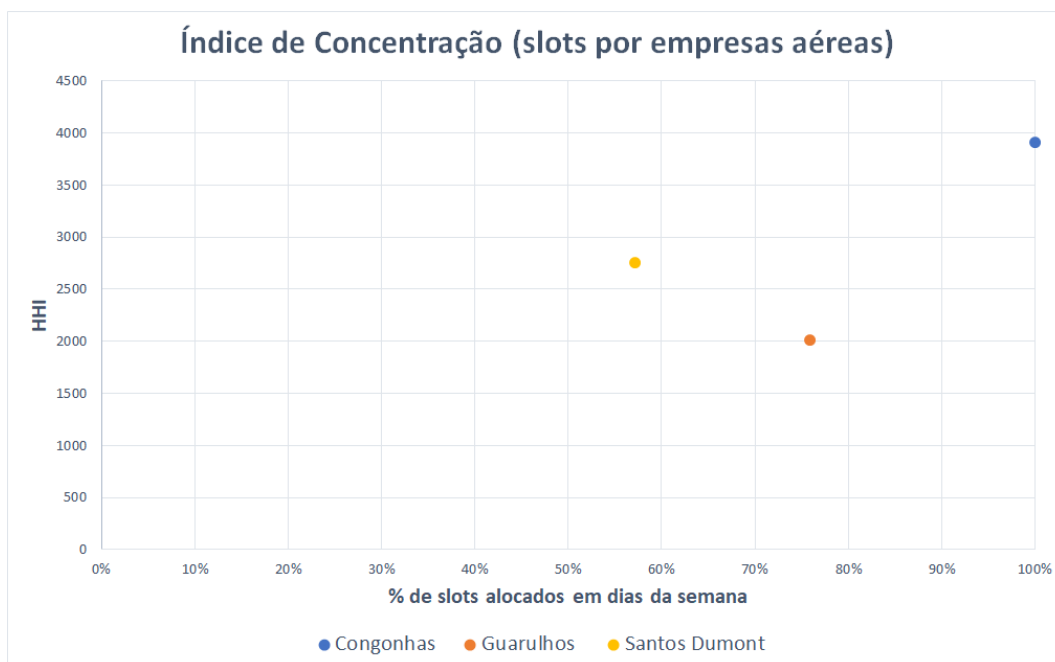


Figura 6 - Nível de Concentração dado pelo índice HHI dos Aeroportos de Congonhas, Guarulhos e Santos Dumont

3.40. A informação apresentada demonstra que, ainda que com níveis elevados de concentração, os aeroportos de Guarulhos e Santos Dumont possuem disponibilidade de infraestrutura que permite que novas empresas lá iniciem e desenvolvam suas operações. Dessa forma, os parâmetros de coordenação estabelecidos para esses aeroportos podem ser mais brandos.

3.41. Já no aeroporto de Congonhas, a Figura 6 reforça a dificuldade de acesso de novas empresas aéreas, dada a escassez de infraestrutura aeroportuária, não permitindo mudanças na atual estrutura de concentração.

3.42. Dessa forma, conclui-se que, em razão da indisponibilidade de infraestrutura, o aeroporto de Congonhas não tem margem para haver uma significativa desconcentração no aeroporto, mantidos os atuais parâmetros de coordenação do aeroporto.

3.43. No caso em análise, a distribuição dos *slots* disponíveis no banco utilizando os parâmetros de coordenação vigentes terminaria aumentando significativamente a concentração do aeroporto, sem que houvesse perspectiva de que ela pudesse cair ao longo do tempo.

3.44. Dessa forma, para minimizar os efeitos de uma distribuição que termine por aumentar a concentração do aeroporto, é necessário ajustar o critério que uma empresa seja considerada entrante, bem como o percentual do banco de *slots* distribuído inicialmente a elas.

3.45. Cabe destacar que a alteração desses parâmetros de coordenação por meio de Decisão da Diretoria da ANAC está prevista na Resolução nº 338/2014.

#### 4. TOMADA DE SUBSÍDIOS SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO DOS *LOTS* DA AVIANCA EM CONGONHAS

4.1. Com o objetivo de orientar a discussão, foram realizadas simulações de distribuições dos *slots* retornados ao banco variando os parâmetros de coordenação do aeroporto de Congonhas, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Parâmetros de coordenação para simulação

Simulação	Número de <i>slots</i> por dia para ser considerada empresa aérea entrante	Percentual do banco de <i>slots</i> distribuído inicialmente às empresas entrantes
1	29	100%
2	39	100%
3	49	100%
4	59	100%

4.2. Para fins desse exercício, consideramos a possibilidade de entrada de duas novas empresas no aeroporto, cada uma solicitando três pares de *slots*, o que permite basear uma aeronave no aeroporto, resultando na seguinte distribuição:

Tabela 6 - Simulações de distribuição de *slots*.

Empresa Aérea	Distribuição atual de <i>slots</i> em dias úteis	Parâmetros vigentes (5 slots - 50%)	Simulação 1 (29 slots - 100%)	Simulação 2 (39 slots - 100%)	Simulação 3 (49 slots - 100%)	Simulação 4 (59 slots - 100%)
Azul	26	36	38	45	52	55
Gol	234	244	243	239	236	234
Latam	236	245	244	241	237	236
Avianca	41	-	-	-	-	-
Nova entrante 1	-	6	6	6	6	6
Nova entrante 2	-	6	6	6	6	6
<b>HHI</b>	<b>3912</b>	<b>4194</b>	<b>4165</b>	<b>4068</b>	<b>3975</b>	<b>3938</b>

4.3. Assim, atendendo a Decisão nº 93, de 21 de junho de 2019, propõe-se que a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos apresente os resultados dessas simulações para que, durante o período da Tomada de Subsídios, os interessados na redistribuição do banco de *slots* do aeroporto de Congonhas possam fazer contribuições sobre quais devem ser os parâmetros de coordenação para a distribuição do banco de *slots* disponíveis no aeroporto de forma a minimizar o efeito da concentração de mercado.

[1] Disponível em <https://horus.labtrans.ufsc.br/gerencial/#DesempenhoOperacional/DadosCompleto>

[2] Fonte: Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo, disponível em [www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-ranking-de-aeroportos](http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-ranking-de-aeroportos) [consulta em 24/6/2019].

[3] Registrados na ANAC conforme a Resolução nº 140, de 9 de março de 2010, nos trazem os valores pagos pelos passageiros conforme sua origem e destino reais, independentemente de escalas ou conexões.

[4] Foram analisados os valores médios das tarifas nas ligações desses aeroportos com Congonhas, Guarulhos e Viracopos (em ambos sentidos, ida ou volta). Por exemplo, na análise da ligação Congonhas – Brasília considerou-se tantos os valores registrados para SBSP-SBBR quanto para SBBR-SBSP.

[5] Valores reais, atualizados pelo IPCA (dezembro/2018 = 100)

[6] Aqui considerando o aeroporto de Congonhas como o mercado a ser protegido.

[7] O HHI consiste em um índice tradicional para cálculo do grau de concentração dos mercados e é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas em dado mercado.

[8] Nota Técnica nº 4/ 2019/DEE/CADE

[9] Conforme Decisão nº 107, de 22 de agosto de 2018.

[10] De acordo com o CADE, HHI acima de 2.500 descreveria um mercado altamente concentrado; HHI entre 1.500 e 2500, um mercado moderadamente concentrado; e HHI abaixo de 1.500 pontos, um mercado não concentrado. Para maiores detalhes, ver o “Guia para análise de atos de concentração horizontal – Guia-H” (Cade, 2016, pp. 24–25).

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Em resumo, conclui-se que:

5.1.1. O aeroporto de Congonhas possui características que o diferem dos demais.

5.1.2. O histórico de aplicação da regra não desconcentrou o aeroporto.

5.1.3. O alto nível de saturação do aeroporto não deixa espaço para desconcentração.

5.1.4. Depois de distribuídos, o retorno de *slots* ao banco é marginal, de forma que o acesso de novos entrantes é muito difícil.

5.1.5. A Resolução 338 prevê, via Decisão da Diretoria da ANAC, o ajuste dos parâmetros de coordenação para a situação do aeroporto.

5.2. Portanto, com o objetivo de colher subsídios para melhor orientar a atuação da Agência, a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS) encaminha, para um processo de Tomada de Subsídios, o formulário (documento SEI nº 3167549) para a coleta de dados, ideias, sugestões e opiniões quanto ao ajuste dos parâmetros de coordenação do aeroporto de Congonhas visando minimizar o efeito da concentração no aeroporto..

É a Nota Técnica.

RODRIGO NEVES MARTINS  
Gerente Técnico de Coordenação de *Slots*

De acordo, encaminho esta Nota Técnica para a deliberação da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS),

ROBERTO DA ROSA COSTA  
Gerente de Operações de Serviços Aéreos



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Neves Martins, Gerente Técnico**, em 25/06/2019, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto da Rosa Costa, Gerente**, em 25/06/2019, às 18:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3162313** e o código CRC **FE869814**.