



# **Regulação por Incentivos na Agência Nacional de Aviação Civil**

**Tiago Sousa Pereira**

**Set/2019**

1. “Comando e controle”: será que funciona mesmo?
2. Modelo de concessões de serviço público: incentivos perversos
3. Regulação por incentivos no setor aeroportuário: novos x tradicionais
4. Considerações finais



# JOGO “REGULADOR-REGULADO”: DILEMA DOS PRISONEIROS

Relação Regulado-Regulador		Regulador	
		<i>Enforcement</i> brando	<i>Enforcement</i> rígido
Regulado	Cumprir a norma	(3, 3)	(4, 0)
	Descumprir a norma	(0, 4)	(1, 1)

Equilíbrio de Nash: o melhor a fazer, dado o que o outro pode fazer

Dilema dos prisioneiros: sabendo que a Agência vai adotar o enforcement rígido (custoso), o regulado prefere burlar a norma; sabendo que ele vai burlar, a Agência adota o enforcement rígido.

Ex.: fim de contratos públicos, sociedades maduras x subdesenvolvidas, aviso prévio etc.

Como o jogo é indefinidamente repetido (jogo dinâmico), é possível haver um equilíbrio cooperativo – “ganha-ganha”

AXELROD e HAMILTON (1981) – *The Evolution of Cooperation*:

Estratégia “*tit for tat*” (“olho por olho” ou “pago na mesma moeda”): inicia cooperando, mas pune sempre que houver um desvio da outra parte

Teoria da Regulação (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2013):

- Estratégia clássica: Comando e Controle
- “Cumprimento criativo de regras” (*creative compliance*): regra cumprida, mas seu objetivo final não atingido
- Outras alternativas regulatórias: regulação baseada em incentivos, controles de direcionamento do mercado, atuação direta, abertura de informações etc.

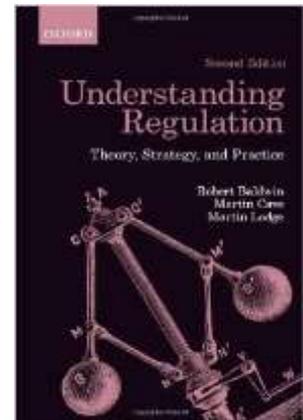
# PIRÂMIDE DE ENFORCEMENT



AYRES e BRAITHWAITE (1992) – *Responsive Regulation: “Pirâmide do Enforcement”*

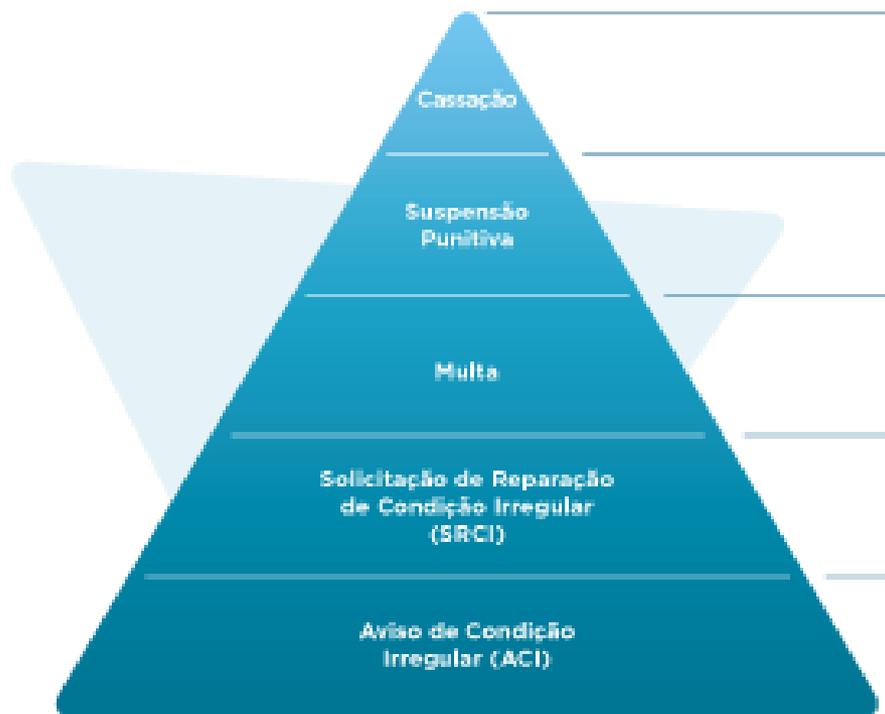


BALDWIN, CAVE e LODGE (2013): "rejeitar os instrumentos punitivos da regulação é uma estratégia ingênua, porém se utilizar tão somente deles é conduzir a uma *erro fatal*".



# PIRÂMIDE DE ENFORCEMENT DA ANAC

ENFORCEMENT MAIS RÍGIDO



ENFORCEMENT MAIS BRANDO

PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
SANCIONATÓRIAS

PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
PREVENTIVAS

**PROVIDÊNCIAS  
ACAUTELATÓRIAS:**  
Risco iminente  
(detenção, apreensão,  
suspensão cautelar)



# PORÉM... TUDO ISSO PRESUME UMA RELAÇÃO COM DURAÇÃO INFINITA

Exemplo contrário: empresa em processo de falência

A screenshot of a news article from the UOL Veja website. The top navigation bar is green with the UOL logo and links for "UOL HOST", "PAGBANK", "PAGSEGURO", and "CURSOS". Below this is a dark blue header with the "veja" logo and navigation links: "Diálogos vazados", "Previdência", "Radar", "Páginas Amarelas", "Revista", and "+ CANAIS". The article title is "ANAC SUSPENDE CONCESSÃO DA AVIANCA BRASIL" in large, bold, black letters. Above the title, the category "ECONOMIA" is visible. A sub-header "AVIAÇÃO COMERCIAL" is also present. Below the title, a sub-headline reads "Agência também vai redistribuir os slots que deixaram de ser operados pela companhia".

UOL HOST PAGBANK PAGSEGURO CURSOS

UOL

BUSCA EMAIL CONTA UOL SAC

PRODUTOS

veja

Diálogos vazados Previdência Radar Páginas Amarelas Revista + CANAIS

AVIAÇÃO COMERCIAL

ECONOMIA

AVIAÇÃO COMERCIAL

# ANAC SUSPENDE CONCESSÃO DA AVIANCA BRASIL

Agência também vai redistribuir os slots que deixaram de ser operados pela companhia

# PORÉM... TUDO ISSO PRESUME UMA RELAÇÃO COM DURAÇÃO INFINITA

Exemplo contrário: instituto da concessão de serviço público

- Prazo para terminar e reversibilidade de bens
  - Redução da atratividade dos projetos
  - Desincentivo ao planejamento e à execução de investimentos de muito longo prazo
  - Incompatibilidade com setores altamente intensivos em tecnologia (maior parte dos setores de infra)
  - Dificuldade de cobrar: litígios excessivos em processos administrativos e judiciais
  - Exemplos de problemas práticos: ferrovias (2013), distribuidoras de energia elétrica (2012), prorrogações de rodovias em SP, portos (2018)

⇒ **Por que não pensar na possibilidade de prazo indefinido, com mais instrumentos de *enforcement*?**
- Garantia de reequilíbrio econômico-financeiro – seguro sem franquia
  - Moral hazard: inúmeros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro; baixo incentivo à inovação
  - Seleção adversa: players mais propensos ao risco, com postura de entrar e depois renegociar; dificuldades de executar inadimplentes

⇒ **Por que não pensar em mecanismos de racionalização dos pleitos? (Ex.: alteração relevante, custas)**

⇒ **O governo deve se apropriar dos ganhos de eficiência decorrentes da inovação tecnológica?**



Lembrete: o direito deve se adaptar à realidade.

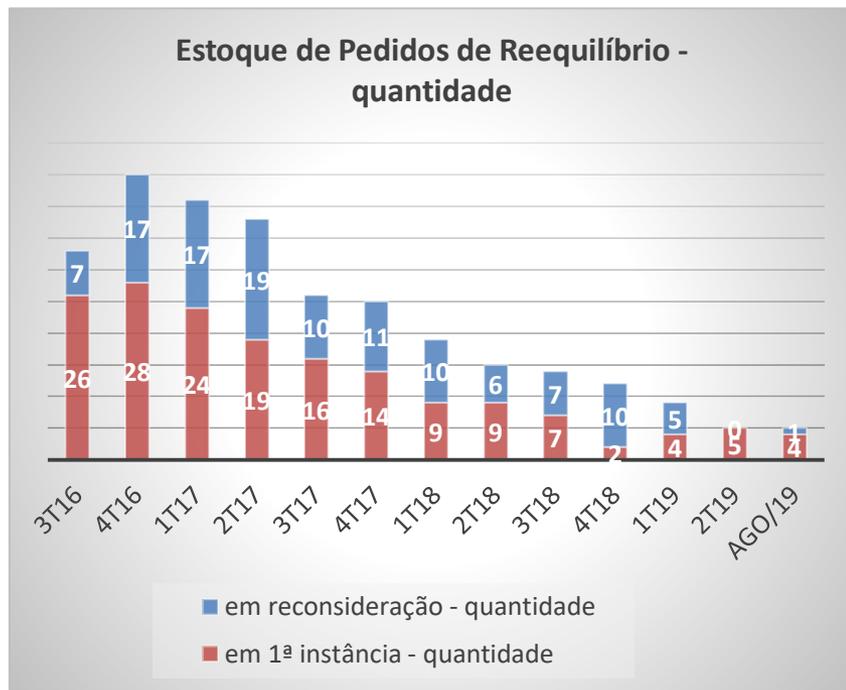
# Concessões Aeroportuárias



- 19 grupos participaram dos leilões
- 10 operadores distintos (competição)
- Lances vencedores somaram: R\$ 52 bilhões
- Ágio médio: 242%
- Investimento total estimado: R\$ 37 bilhões
- Investimento já realizado: R\$ 17 bilhões
- Aumento da capacidade aeroportuária
- Melhoria da qualidade (nota de 3,86 para 4,35)

Rodada	Ano	Milhões Pax 2018
1ª	2010	2,4 (1,2%)
2ª	2012	63,3 (30,8%)
3ª	2013	26,2 (12,7%)
4ª	2017	25,2 (12,2%)
5ª	2019	19,5 (9,5%)
<b>Total</b>		<b>136,7 (66,4%)</b>

# 150 PLEITOS DE EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS

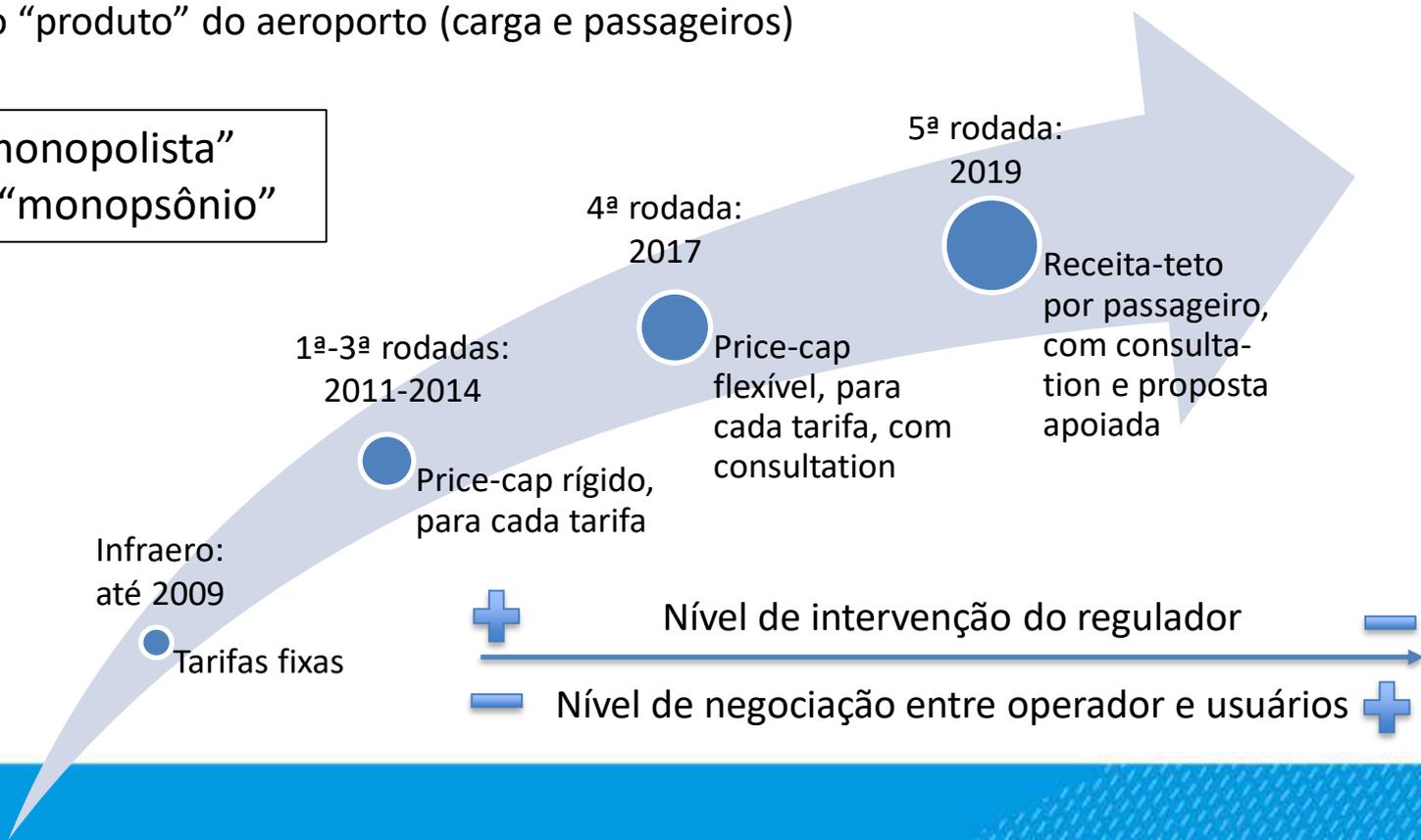


Assuntos específicos e variados: real state, equipamentos de inspeção, obras, variação de demanda, mudança de tributos, variação de custo de insumos etc.

# REGULAÇÃO POR INCENTIVOS NAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS

- Aeroporto – monopólio natural na maioria dos casos, apesar de:
  - Competir com outros aeroportos (origem-destino, hubs domésticos e internacionais, carga)
  - Lidar com um número limitado de empresas aéreas, as quais são responsáveis por garantir o “produto” do aeroporto (carga e passageiros)

Ou seja: “monopolista” lidando com “monopsônio”





# NOVOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO POR INCENTIVOS

- Consultation:
  - Antes de propostas de alterações na política tarifária, planos de qualidade de serviço e projetos de investimentos
  - Aéreas têm a oportunidade de opinar sobre essas propostas, devendo os aeroportos acatar os argumentos ou justificar a recusa
  - Problemas: (i) cultura de intervenção-litígio; (ii) prazo da concessão – plano de negócio já fechado
- Proposta apoiada
  - Aeroporto pode, mediante consenso com as aéreas, propor à ANAC a alteração da regulação contratual – tarifas, qualidade e nível de serviço
  - Ex.: menor nível de serviço com redução de 30% na receita média por passageiro
  - ANAC avalia a proposta, considerando o interesse do passageiro, e aceita ou não
  - Caso não aceite, mercado tem de seguir as regras contratuais previamente pactuadas
  - Problemas : os mesmos, porém essa inovação permite o compartilhamento de upsides, estimulando a negociação

# ANTIGOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO POR INCENTIVOS

$$\Delta\text{tarifa} = \text{IPCA} - X + Q$$

- Fator X: compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários
  - Alocação de custos despadronizada – histórico de regulação não baseada em custos
  - Incerteza
  - Não difere exatamente da regulação por custos – Jon Stern, 2003
- Fator Q: qualidade do serviço
  - Satisfação dos usuários depende de inúmeros fatores alheios ao aeroporto
  - Necessidades dos usuários variam ao longo do tempo, tornando alguns indicadores obsoletos
  - A busca por alguns indicadores pode atrapalhar a operação do aeroporto e das aéreas (ex.: pontes de embarque)

- Evolução tecnológica x monopólios naturais
- Regulação e concessões muito rígidas podem se tornar obsoletas e deletérias  $\Rightarrow$  sobretudo por desincentivarem os ganhos tecnológicos
- Trade-off: flexibilidade regulatória x segurança jurídica
- Saídas:
  - Credibilidade do regulador: *tit for tat*
  - Cultura colaborativa dos regulados
  - Mecanismos de compartilhamento de decisão e participação social
- Inovações do marco legal de concessões: maior flexibilidade e maior capacidade de atuação administrativa (melhoria dos instrumentos de enforcement)