

## **"VOTO CONAC Nº 002/2003**

### **Estabelece as diretrizes da Política de Aviação Civil.**

#### **1. DIRETRIZES DA POLÍTICA DE AVIAÇÃO CIVIL**

##### **1.1 Apresentação**

*As diretrizes da Política de Aviação Civil são resultado do trabalho do Comitê Técnico de Políticas Públicas, instituído por meio da Resolução nº 001, de 2003, do Conselho de Aviação Civil - CONAC, apresenta propostas de diretrizes e ações governamentais específicas, visando a assegurar o desenvolvimento sustentável e integrado dos pilares do setor de aviação civil: a indústria do transporte aéreo, a indústria aeronáutica, a infra-estrutura aeroportuária e a infra-estrutura de controle do espaço aéreo, plotados em cenário competitivo.*

*A definição desta política ganha urgência face à crise que atinge o setor de transporte aéreo no mundo, exigindo do governo ações capazes de preservar a indústria do transporte aéreo nacional, contemplando o reordenamento do setor de forma a assegurar a competitividade do país diante do contexto mundial e a viabilidade da atividade num ambiente de liberdade econômica preservado, no entanto, ao Estado a possibilidade de proceder a intervenções pontuais e temporárias sobre o mercado.*

*O Comitê Técnico de Políticas Públicas, sob a coordenação do Ministério da Defesa, teve a participação de entidades de representação dos empresários, dos trabalhadores e do governo, contando com significativas contribuições de técnicos e especialistas dos diversos setores da aviação civil (relação em anexo).*

*A Política de Aviação Civil se propõe a ordenar a atuação do governo, visando a dar à aviação brasileira as condições para o pleno cumprimento do seu papel estrutural, como forma de atingir o objetivo maior de promover a integração, o desenvolvimento social e econômico do país.*

*O momento exige uma ação firme e decidida do governo no estabelecimento de diretrizes que expressem com clareza as suas orientações, norteando o planejamento e as decisões empresariais do setor.*

##### **1.2 Cenário percebido da crise**

*O transporte aéreo atravessa crise cujas proporções exigem dos governos e da sociedade a atenção necessária para preservar serviços essenciais e o interesse público envolvido. As mega-transportadoras americanas estão sob situação de falência, reduzindo vôos, pessoal, renegociando dívidas e demandando apoio financeiro do governo americano. As européias, estatais ou pseudo-estatais, apresentam poucos resultados, obtidos graças a injeções de recursos, realizadas às custas do contribuinte europeu.*

*O modelo liberal norte-americano, o menos liberal modelo europeu, se é que podemos falar de um modelo europeu com seus momentos de claro paternalismo, e o modelo brasileiro recente não contemplaram soluções adequadas.*

*Assim, na medida da inexistência de modelos a serem seguidos ou adaptados, optou-se por uma construção de modelo próprio integrando nossas excelências, potencialidades, realidades e limitações.*

*Com essa premissa, propõe-se uma abordagem integrada entre transporte aéreo, indústria aeronáutica, controle do espaço aéreo e infra-estrutura aeroportuária, percebendo a forte vinculação e dependência do setor de aviação civil com a tecnologia e formação de recursos humanos.*

### **1.3 Objetivos da Política de Aviação Civil**

*A Política de Aviação Civil, cujas diretrizes aqui são apresentadas, pretende:*

#### **1.3.1 No mercado interno**

*Incorporar, resgatar e desenvolver a visão sistêmica com que a aviação nasceu no Brasil, integrando o transporte aéreo, a indústria aeronáutica, o controle do espaço aéreo e a infra-estrutura aeroportuária, entendido que estes pilares da Aviação têm como base a ciência e tecnologia, e esta construção se realiza com recursos humanos aplicados agora em ambiente competitivo de mercado.*

*O Comando da Aeronáutica teve o mérito, no passado, de visualizar e criar esta visão sistêmica e deu exemplo prático, na privatização da EMBRAER, de como um setor pode, a partir de uma adequada concepção básica, expandir-se para o mercado.*

*Ante o esgotamento da capacidade do estado de manter o sistema, cumpre maximizar a sinergia do sistema original, com ênfase na sua auto-suficiência, na racionalização de custos e maximização de receitas mediante a expansão do sistema.*

*Deve ficar claro que o mercado terá papel preponderante no ambiente regulatório que começamos a construir neste momento; deve ficar claro, também, que o governo disporá de instrumentos efetivos para proteger o cidadão e preservar a concorrência saudável.*

#### **1.3.2 No mercado internacional propomos duplo objetivo:**

**O primeiro**, incorporar ao transporte aéreo a percepção de sua função como infra-estrutura básica de integração física indispensável à projeção comercial, política e de defesa do país.

*Assim, a atividade de transporte aéreo, em mercados de interesse geopolítico e comercial, pode ser inclusive subsidiada, se esta for a única forma de construirmos as estradas aéreas para o turismo e exportação de serviços e bens.*

**O segundo**, criar condições para a exportação de produtos e serviços, dos componentes básicos do próprio setor:

- a) produtos da indústria aeronáutica, aviões, suas partes, equipamentos e serviços de homologação de produtos aeronáuticos;*
- b) serviços de infra-estrutura aeroportuária, construção, exploração e operação de aeroportos; c) serviços de controle do espaço aéreo, instalação, operação, manutenção e comercialização de equipamentos de navegação aérea; e*
- d) serviços de formação de recursos humanos, em todas as modalidades.*

*A crise da aviação no mercado internacional, em cenário de risco de segurança, abre oportunidades para o setor de aviação civil no Brasil, que dispõe de espaço aéreo, recursos humanos e tecnológicos e baixo nível de risco.*

## **1.4 Investimentos necessários à viabilização da política**

*Os investimentos que viabilizarão o setor serão gerados internamente no setor, na medida em que pudermos praticar a visão sistêmica também no campo tributário e fiscal, permitindo a desoneração do setor e a aplicação das suas receitas no próprio setor.*

*O Brasil dispõe da segunda maior frota de aeronaves do mundo, detém a quarta indústria aeronáutica, possui setor de tecnologia de ponta, sendo a certificação brasileira de produtos aeronáuticos reconhecida nos principais mercados mundiais.*

*O país dispõe de extensa rede de aeródromos, sendo detentor de tecnologia que é referência em gestão aeroportuária, opera um sistema de controle do espaço aéreo que provê cobertura de radar em todo o território nacional, podendo fazê-lo em território adjacente, e desenvolve tecnologia de ponta estando na frente do processo de operação do sistema CNS/ATM.*

*O Brasil tem posição de destaque no cenário mundial, o que lhe assegura posição no primeiro nível do conselho da Organização de Aviação Civil Internacional – OACI.*

*A crise que nos assola é centrada em uma parte de um dos segmentos da aviação civil e pode e deve ser resolvida neste âmbito. Temos massa crítica tecnológica, industrial, de recursos humanos e de projeção comercial, faltando apenas uma política de longo prazo que integre e equilibre o setor e a percepção clara de que temos que operar estrategicamente estas políticas.*

## **2.0 DAS DIRETRIZES**

*A Política Nacional de Aviação Civil deve refletir a importância estratégica que a aviação civil possui para o desenvolvimento social, econômico e para a integração nacional e regional.*

*As diretrizes gerais desta política são a provisão de um ambiente institucional e econômico estáveis, suportados por legislação e regulação econômica e técnica adequadas e transparentes.*

*Para tanto, estabelece um conjunto de ações que promova o desenvolvimento do setor em ambiente competitivo, aceitando a existência de peculiaridades nesse mercado.*

### **2.1 Do marco regulatório do transporte aéreo regular**

*A atuação do poder público sobre o setor aéreo volta a ganhar importância diante do quadro de crise que atinge as empresas de transporte aéreo, exigindo do governo decisões claras na busca de soluções para a superação do atual momento, que sejam rápidas, efetivas e ao mesmo tempo não interfiram na construção de um cenário estável, porém competitivo, para o futuro.*

*O transporte aéreo foi submetido, como política de governo, a cenários competitivos sem que se propiciasse gestão regulatória adequada na condução da transição entre ambientes não-competitivos, onde a iniciativa empresarial volta-se exclusivamente para o operacional e o ambiente desregulado de mercado.*

*Concomitantemente ao processo de desregulamentação, a liberalização do mercado de combustíveis, insumo crítico na formação dos custos da atividade, e os sucessivos períodos de instabilidade no câmbio e as medidas de liberalização do acesso a mercados ocasionaram sucessivas "guerras tarifárias" e, por fim, a crise que atingiu o setor aéreo no mundo inteiro, após os atentados de 11 de Setembro de 2001 e, mais recentemente, a Guerra do Golfo.*

*O quadro de dificuldades, gerado pelos eventos citados, levou à adoção de medidas emergenciais, hora em vigor, de controle da oferta mediante restrições à importação de aeronaves e outros procedimentos de intervenção sobre a oferta.*

*Estas medidas foram duras e necessárias e os resultados positivos e já perceptíveis no campo real, demonstrados pelas taxas de ocupação crescentes e pela volta ao azul no balanço operacional das empresas.*

*Os primeiros resultados positivos ainda não se configuram como uma situação de estabilidade, mas apontam um rumo e uma esperança.*

*Proponho para o transporte aéreo que a exploração seja exercida em regime de liberdade econômica, cabendo ao Estado o exercício do poder regulador, promovendo a defesa do consumidor e a promoção e a defesa da concorrência.*

*O modelo institucional de atuação do Estado define-se pela existência de uma instância organizacional de planejamento, que dá suporte ao CONAC, e uma instância operacional com a missão de regular e fiscalizar a aviação civil.*

***As atividades de regulação e fiscalização nos segmentos econômico e técnico serão realizadas pelo órgão regulador, tendo suas atividades balizadas pelo disposto no relatório "Análise e Avaliação do Atual Arranjo Institucional Brasileiro", orientações a serem observadas nas normas editadas pelo órgão regulador.***

*É sabido que, em algumas situações, os mercados não funcionam e a alocação de recursos decorrente das leis de mercado (com retorno para os agentes produtivos) não leva a um resultado ótimo para a sociedade e para os consumidores, que são as chamadas "falhas de mercado".*

*O transporte aéreo depende da utilização de facilidades de infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica que se caracterizam como monopólios naturais.*

*A cadeia produtiva do setor é caracterizada por concentração econômica. Oligopólios que têm demonstrado grande poder frente às empresas aéreas (arrendatários de aeronaves, fornecedores de combustíveis, equipamentos, seguradoras e exploradores de infra-estrutura).*

*O emprego de tecnologia avançada e a importância dos requisitos de segurança e de operação da infra-estrutura tornaram a regulação técnica um fator crítico em termos de custos para o desenvolvimento da atividade, sendo os aspectos econômicos decorrentes apenas tomados subsidiariamente em consideração. Historicamente, no mundo, esse setor é hipersensível às crises econômicas e de baixo retorno.*

*As empresas aéreas buscam sistematicamente uma maior participação no mercado, levando à expansão da oferta via ampliação da malha, reduções de tarifas e a conseqüente perda de rentabilidade, numa disputa cada vez mais acirrada, por vezes ruinosa, pelos mercados mais rentáveis e pelo acesso aos principais aeroportos.*

*O setor passou de uma fase de controle do Estado sobre a atividade econômica para a liberação total, em ritmo inadequado à adaptação dos agentes públicos e privados, com instrumentos pouco efetivos de acompanhamento pelo Estado na defesa do consumidor e na defesa da concorrência.*

*Não se percebeu a integração do transporte aéreo e as peculiaridades de sua cadeia produtiva, onde o segmento convive com setores da economia que, monopolistas e oligopolistas, exercitaram seu poder sobre um setor sem hábito de exercício da competição.*

*No entanto, deve-se prosseguir nos esforços para que se crie uma cultura da regulação econômica que estimule a concorrência, promovendo a transição para*

*uma situação de busca de maior eficiência e rentabilidade, de forma coordenada com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.*

*O Comitê Técnico de Políticas Públicas, instituído por este Conselho com a missão de propor medidas estruturais para a formulação de novo marco legal, institucional e regulatório, identificou a necessidade de estabelecer diretrizes visando a regulação econômica do setor.*

*As diretrizes recomendadas para a regulação econômica do transporte aéreo no mercado doméstico refletem o esforço na busca do consenso entre representantes do governo, empresários e trabalhadores do setor, com a participação de especialistas e representantes dos demais segmentos da aviação civil, resultando nos princípios submetidos a este Conselho, os quais deverão nortear a atuação dos órgãos governamentais na proposição das medidas de caráter legal ou normativo, necessárias à plena implementação das diretrizes estabelecidas.*

*Aceita-se a hipótese de que existe, nesse momento, razão para a regulação econômica, dada a interação do transporte aéreo com setores monopolistas ainda não adequadamente regulados, e que existem falhas de mercado e falhas de estado que somente no médio prazo poderão ser contornadas.*

*Aceita-se, também, que o setor de transporte aéreo deve ser exposto a cenários competitivos, o que induz a sugerir ao Conselho que a regulação observe, por princípio, o exercício da competição, sendo exceção a intervenção do órgão regulador.*

*Como regra, considera-se que é papel do mercado a definição sobre oferta e preços.*

*O órgão regulador monitorará o mercado, dispondo de instrumentos que permitam atuar sobre mercados específicos segundo regras previamente conhecidas com base no Código Brasileiro de Aeronáutica, Código de Defesa do Consumidor e na Lei de Defesa da Concorrência.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 002/2003.*

## **2.2 Diretrizes para a operação de linhas essenciais que apresentam baixo e médio potencial de tráfego**

*Aspecto relevante do papel desempenhado pelo transporte aéreo no país é o acesso a regiões longínquas, favorecendo a integração e a defesa nacional, ao mesmo tempo em que contribui para reduzir as desigualdades regionais.*

*Aceita-se, como premissa, que em tais circunstâncias os benefícios econômicos e sociais para as regiões e comunidades atendidas transcendem os limites econômicos da prestação do serviço de transporte aéreo, pois trata-se de ligações que têm um baixo potencial de tráfego, não apresentando viabilidade econômica e qualquer interesse para as empresas aéreas.*

*Por outro lado, a não-obrigatoriedade de voar rotas predeterminadas a preços prefixados pelo órgão regulador tem contrapartidas relevantes, além da competitividade.*

*A primeira, negativa, o desabastecimento de rotas de baixo potencial de tráfego, e a segunda, positiva, a não-responsabilização do Estado pela manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da empresa.*

*A proposta parte do entendimento de que a suplementação deve ser financiada com recursos do sistema, destinando-se àquelas ligações que dependem dessa suplementação para existir, que haja limites para a participação da*

suplementação no custo total do serviço e que exista um limite para os valores aplicados em relação ao faturamento total do setor.

*As diretrizes para que sejam definidas as linhas passíveis de suplementação e demais orientações de caráter geral que se façam necessárias deverão ser estabelecidas oportunamente por meio de resolução deste Conselho.*

*Ao órgão regulador caberá a edição das normas, o gerenciamento e aplicação dos recursos e o acompanhamento dos resultados, de modo a detectar distorções que venham a ocorrer em relação aos objetivos estabelecidos.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 003/2003.*

### **2.3 - Diretrizes para o mercado internacional**

*Existem grandes desafios e significativas oportunidades para que o Brasil conquiste maior projeção econômica, comercial e política, por meio da atuação de suas empresas aéreas no mercado internacional e, principalmente, no mercado regional (América do Sul).*

*Nesse contexto, diante da necessidade de assegurar os interesses nacionais e a competitividade de nossos produtos e serviços, o Conselho de Aviação Civil deverá formular, sempre que necessário, políticas específicas dirigidas a segmentos relevantes do mercado internacional.*

*Considerando o transporte aéreo como elo de integração indispensável à projeção comercial, política e de defesa do país, a este aplicamos o conceito de infra-estrutura básica.*

*A percepção de que essa integração corresponde à porta através da qual abrimos espaço à exportação de produtos e serviços, e que na medida em que agregamos valor às exportações brasileiras mais ainda dependeremos do transporte aéreo.*

*A existência de empresas brasileiras de transporte aéreo regular atuando no mercado internacional reveste-se de grande importância política e estratégica para o país, especialmente no atual momento, em que dois dos principais mercados mundiais, Estados Unidos e Europa, passam por profundas transformações.*

#### **2.3.1 Mercado de longo curso**

*A absoluta concentração do mercado aéreo nas mãos de dois ou três grupos econômicos mundiais, ordenados em alianças, pode conduzir à dependência de que o acesso de nossos produtos de maior valor agregado fique subordinado aos interesses econômicos internacionais.*

*Uma política de transporte aéreo internacional para os serviços de longo curso deve servir ao propósito de preservar o mercado brasileiro, em termos de frequências, dos avanços das grandes companhias americanas e européias, que desfrutam de vantagens comparativas de escala e tributárias em relação às brasileiras, devendo os acordos prever formas de salvaguarda quanto a preço abusivo e prática anticompetitiva.*

*Na medida de nossa capacidade de negociação em cada mercado, e observadas as características e interesses nacionais, devemos flexibilizar ou enrijecer a posição brasileira, tendo presente que a garantia de acesso competitivo aos produtos e serviços nacionais é mais relevante que o resultado da operação aérea.*

*Propõe-se a adoção da mono designação por acordo bilateral, como regra geral para serviços aéreos mistos. Neste caso, a indicação de uma*

*segunda empresa brasileira só será aplicável onde ficar comprovada a efetiva necessidade de complementação da oferta, ante a impossibilidade da empresa designada de ampliá-la, ou para coibir abusos de preços.*

*Para os serviços aéreos regulares de carga, a política adotada deverá ser a de multidesignação.*

*Deve-se observar, caso a caso, a conveniência e oportunidade de rever os acordos em vigor, observando cada mercado e as especificidades de cada processo de negociação.*

### **2.3.2 Mercado regional (América do Sul)**

*Os serviços internacionais regionais devem refletir políticas de integração física, por meio do fomento das Vinculação aéreas, fortalecendo a presença do transporte aéreo brasileiro na região.*

*A estratégia a ser implementada, independente do instrumento de formalização (Pacto Andino, Acordo de Fortaleza, Acordos Bilaterais), deve ampliar rotas no sentido de incrementar o tráfego intra-regional como forma de integração política, econômica e cultural.*

*A visão multilateral deve ser estimulada, buscando proporcionar melhores condições de competitividade, tendo em vista as futuras negociações entre blocos regionais (União Européia).*

*Devem ser adotadas nos acordos regionais práticas de designação equivalentes às aplicáveis ao mercado doméstico, observada a natural adaptação das diretrizes do mercado interno aos instrumentos internacionais.*

*Deve-se possibilitar que aeroportos domésticos sejam utilizados pelo tráfego regional, atendidos os requisitos de ordem legal, bem como, sempre no âmbito multilateral, estabelecer tarifas aeroportuárias regionais diferenciadas como forma de incentivo ao tráfego regional.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 004/2003.*

### **2.3.3 Mercado internacional - Política de aquisição, pelo governo federal, de serviços de transporte de carga e passageiros**

*A preferência por empresas brasileiras no transporte aéreo internacional de servidores públicos, representantes do governo brasileiro e no transporte de carga aérea é positiva, num momento em que são realizados esforços de dotá-las de condições de sustentabilidade e crescimento.*

*A utilização preferencial das empresas aéreas brasileiras em viagens internacionais deve ser realizada de maneira a preservar a economicidade, para o Tesouro Nacional, em termos de despesas e de tempo de deslocamento.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 006/2003.*

## **2.4 Diretrizes gerais para a infra-estrutura aeroportuária**

### **2.4.1 Mercado Doméstico**

*A infra-estrutura aeroportuária pública é explorada, em boa parte, pela União, que para isso constituiu a Empresa Brasileira de Infra-*

*Estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Conta ainda com o Comando da Aeronáutica, que administra inúmeros aeródromos em locais distantes, de grande importância estratégica para a integração e a defesa nacional. Supletivamente, estados e municípios exploram alguns aeroportos, diretamente ou por meio de empresas.*

*A INFRAERO é responsável pela administração dos 65 principais aeroportos do Brasil, que respondem por 97% do movimento do transporte aéreo regular no país, o equivalente a 2 milhões de pousos e decolagens de aeronaves nacionais e estrangeiras, transportando 75 milhões de passageiros e 1,2 milhão de toneladas de carga e administra, ainda, 83 Estações de Apoio à Navegação Aérea.*

*Existe, por outro lado, uma extensa rede de aeródromos públicos, da ordem de 730 homologados até 2001, dos quais 394, por falta de um convênio de administração firmado, estão sob a responsabilidade dos Comandos Aéreos Regionais, sendo que 146 são considerados de interesse militar pelo Estado-Maior da Aeronáutica.*

*Os Planos Aeroviários Estaduais – PAE, documentos elaborados pelo Instituto de Aviação Civil, em parceria com os Governos Estaduais, definem um conjunto de aeródromos de interesse para o desenvolvimento do transporte aéreo nos estados, sendo que, dos 729 aeródromos homologados, 388 foram selecionados para compor os sistemas estaduais, dos quais 180 são considerados sem administração, estando sob a responsabilidade dos Comandos Aéreos Regionais.*

*O desenvolvimento dessa infra-estrutura aeroportuária requer a mobilização de recursos, com o ordenamento e a racionalização dos investimentos nos três níveis de governo e o estímulo à inversão privada, devendo o Ministério da Defesa elaborar o Plano Aeroviário Nacional.*

*O custo para o Estado, para as comunidades e para os cidadãos da construção de um aeródromo transcende os limites da autoridade municipal e estadual. O Instituto de Aviação Civil – IAC tem que ter fortalecida sua capacidade de projeção da infra-estrutura aeroportuária, de modo a poder projetar a rede aeroviária nacional.*

*O papel da INFRAERO, como empresa de excelência na gestão de aeroportos de grande porte, economicamente rentável e eficiente, deve ser preservado, levando-se em conta a necessidade de aperfeiçoar a gestão de aeródromos de inquestionável relevância para o país, cuja operação depende de subsídios externos.*

*O órgão regulador deve ser reforçado de maneira a poder exercer seu poder de regulação técnica e econômica sobre os aeródromos.*

*O órgão regulador deve ter em conta o investimento e a situação operacional preexistente na área ou futura área de influência do aeródromo, antes de autorizar a construção ou ampliação de aeródromo, inclusive considerando a existência de investimentos em execução de modais complementares.*

#### **2.4.2 Diretrizes para o regime tarifário da infra-estrutura aeroportuária**

*O acesso e a utilização da infra-estrutura aeroportuária pública dá-se mediante o pagamento de tarifas recolhidas pelos exploradores desta infra-estrutura. São tarifas destinadas ao custeio dos serviços prestados e à realização de novos investimentos em conservação, modernização e ampliação da infra-estrutura aeroportuária existente.*

*O Comitê Técnico de Políticas Públicas identificou a necessidade de implantar uma política tarifária flexível, visando a incentivar uma utilização mais racional da infra-estrutura aeroportuária, por meio de tarifas diferenciadas.*

*Propõe-se, ainda, que o critério de classificação dos aeródromos para a determinação de seu regime tarifário leve em conta não apenas os equipamentos postos à disposição, mas a qualidade do serviço efetivamente prestado.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 011/2003.*

## **2.5 Proposta da participação da INFRAERO no mercado internacional**

*Existem grandes desafios e oportunidades para que o Brasil conquiste maior projeção econômica, comercial e política, por meio da atuação de suas empresas no mercado internacional e, principalmente, no mercado internacional regional (América do Sul). Trata-se, portanto, de um momento singular que exige uma ação firme e decidida do governo no estabelecimento de políticas que expressem com clareza as suas orientações, norteando o planejamento e as decisões empresariais para o desenvolvimento do País e da América do Sul.*

*A prestação de serviços no exterior pela INFRAERO tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos, bem como realizar quaisquer atividades correlatas.*

*A administração de atividades de infra-estrutura aeronáutica amplia as perspectivas para venda de serviços, ao exterior, de apoio à navegação aérea, integrados à base brasileira preexistente operada pelo Comando da Aeronáutica, bem como certamente fortalecerá as relações políticas de comércio exterior e colocará o Brasil na vanguarda dos países que ultrapassaram suas fronteiras na prestação de serviços técnicos especializados voltados à administração aeroportuária e aeronáutica.*

*A INFRAERO acumulou experiências e conhecimentos que a credenciam como uma das principais empresas do mundo na administração aeroportuária e aeronáutica, com reconhecimento que se reflete nos prêmios recebidos, nacionais e internacionais, além da certificação internacional na ISO 9001 em alguns aeroportos da rede, estando apta para disputar o mercado internacional em igualdade de condições com as melhores empresas do ramo aeroportuário e aeronáutico.*

*Empresa pró-ativa, com base em planejamento, que vem atingindo seus objetivos no território nacional e está pronta para participar da consolidação da integração física e econômica da América do Sul.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 012/2003.*

## **2.6 Diretrizes para a segurança da aviação civil contra atos ilícitos**

*A segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícitos vem adquirindo importância no contexto internacional, exigindo do governo e demais agentes envolvidos a intensificação de seus esforços, visando a um incremento nas condições de segurança nos aeroportos e nos serviços aéreos de modo geral.*

*A crescente utilização do transporte aéreo de valores e o aumento da criminalidade e do narcotráfico respondem por um aumento nas ocorrências envolvendo a infra-estrutura aeroportuária e os serviços aéreos no país.*

*Por outro lado, o aumento do risco de atos terroristas no âmbito internacional tornou-se um problema da maior relevância no contexto dos organismos internacionais de que o país faz parte, bem como nos acordos bilaterais com os países com os quais o Brasil mantém operações aéreas.*

*Considera-se importante a destinação de recursos para atender a essas novas necessidades, observando-se a existência de prioridades de âmbito nacional, como o combate ao narcotráfico, não necessariamente convergentes com os requisitos de prevenção contra atentados terroristas.*

*Com relação a essas questões, a segurança da aviação tem que ser uma prioridade e a determinação de risco deve ser decisão nacional soberana, enfatizando a alocação de recursos humanos e materiais visando a atender às novas exigências e necessidades estabelecidas no Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil - PNAVSEC.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 013/2003.*

## **2.7 Diretrizes para a gestão dos recursos do Fundo Aeronáutico e do Fundo Aeroviário**

*O Brasil, por razões estratégicas e de racionalidade econômica, optou por um sistema unificado de controle do espaço aéreo, ou seja, a mesma infra-estrutura que faz a vigilância do espaço aéreo brasileiro é a responsável pela proteção ao voo, ou seja, pela construção de nossas aerovias, estando esta atividade a cargo do Comando da Aeronáutica.*

*As operações aéreas de transporte de passageiros e carga dependem da eficiente operação das aerovias, assim como ônibus e carretas dependem de estradas. Se os custos no transporte terrestre aumentam quando a estrada é de má qualidade ou inexistente, da mesma forma os transportadores aéreos têm seus custos exponencialmente aumentados na ausência ou deficiência de equipamentos de controle do espaço aéreo, pois o aumento dos tempos de voo, necessidade de sobrevoo, atrasos etc têm reflexos diretos nos custos de combustível das empresas aéreas.*

*Essa infra-estrutura requereu pesados investimentos em equipamento e tecnologia para sua implantação, bem como a manutenção de um numeroso efetivo para o seu funcionamento.*

*Os recursos para a manutenção desse sistema provêm das tarifas arrecadadas, como contrapartida dos serviços prestados aos usuários do sistema de aviação civil, e são integralmente destinados à operação, manutenção e revitalização do próprio sistema, sendo escriturados no Fundo Aeronáutico e no Fundo Aeroviário.*

*O contingenciamento sistemático desses recursos vem produzindo dificuldades ao Comando da Aeronáutica, pois são recursos tarifários, arrecadados e destinados por lei a um fim específico, comprometendo a execução orçamentária da Aeronáutica.*

*Por outro lado, a diminuição dos recursos aplicados nessa atividade produz reflexos na própria segurança dos voos, podendo acarretar a degradação do sistema, sendo que, além dos efeitos danosos sobre o custo do transporte aéreo, pode obrigar o Comando da Aeronáutica, por medida de segurança, a adotar um controle de tráfego aéreo nos níveis convencionais existentes no passado.*

*O Comitê Técnico de Políticas Públicas, buscando promover maior efetividade nos gastos públicos, sugere a adoção de procedimentos que permitam que os recursos vinculados ao Fundo Aeronáutico e ao Fundo Aeroviário sejam passíveis de um adequado planejamento e a correta aplicação das tarifas arrecadadas.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 005/2003.*

## **2.8 Diretrizes para a integração da indústria aeronáutica e do transporte aéreo**

*A procura de nichos de excelência da indústria nacional, como forma de desestímulo à remessa de capitais, deve constituir-se em objetivo tão relevante quanto o suporte às exportações na tarefa de reduzir a dependência de capitais externos.*

*O desenvolvimento de políticas públicas adequadas ao estímulo da ocupação do mercado interno por empresas nacionais pode, no setor aeronáutico, minimizar a fragilidade cambial das contas nacionais dando, ao mesmo tempo, equilíbrio ao setor de transporte aéreo tão dependente de insumos dolarizados.*

*O equilíbrio nas contas externas e internas é visto como um elemento fundamental para o rompimento do círculo vicioso de altas taxas de juros, baixo crescimento econômico e desequilíbrio nas contas públicas, permitindo ao governo implementar de forma segura o seu programa de reformas estruturais.*

*A indústria aeronáutica brasileira, que tem seu expoente na EMBRAER, reúne ainda muitas outras empresas que produzem não apenas aviões, mas também componentes aeronáuticos, que vão desde poltronas até aviônicos, as quais devem ter seu desenvolvimento estimulado.*

*Nesse momento, dentro de uma visão macroeconômica de equilíbrio cambial, de estabilidade dos fatores de produção do transporte aéreo, da necessidade de preservação e geração de emprego na indústria aeronáutica e na indústria do transporte aéreo, nada mais natural que promover as condições de isonomia para a aquisição de equipamentos brasileiros por empresas brasileiras, dentro do território brasileiro.*

*Se existe consenso de que a consecução das metas estabelecidas pelo Governo para o setor externo exigirá um conjunto ordenado de ações envolvendo a redução de custos estruturais relacionados, entre outros, à logística de transportes e à legislação tributária, nada mais natural que este consenso seja estendido às indústrias nacionais, mediante o desenvolvimento de programas que permitam a setores competitivos terem condições equalizadas às disponíveis aos exportadores estrangeiros no mercado nacional.*

*É indispensável que o Governo brasileiro engaje-se de forma pró-ativa na formulação e implementação de políticas públicas, dentro de referencial moderno e compatível com uma visão globalizada e competitiva, que vá além dos tradicionais programas de substituição de importações.*

*Trata-se de praticar, sem desrespeitar regras do próprio mercado e os acordos internacionais dos quais fazemos parte, políticas setoriais visando a estimular o acesso ao mercado interno de empresas exportadoras nacionais, criando uma base ampliada de produção e uma indústria-satélite de componentes e manutenção de aeronaves.*

*Cabe notar, nesse contexto, a importância da disponibilidade de financiamentos competitivos para a indústria nacional, como forma não-paternalista de competitividade.*

*No mercado de aviação comercial, a disponibilidade de financiamento em condições competitivas é um componente fundamental na composição do custo do produto. Para tanto, as agências de crédito à exportação dos fabricantes de aeronaves estrangeiras fornecem garantias que permitem reduções significativas nas taxas ofertadas pelos financiadores, bem como um alongamento do prazo de financiamento.*

*A viabilização de ambiente que permita a comercialização de aeronaves fabricadas no país para empresas de transporte aéreo brasileiras é a melhor forma de fugir das oscilações cíclicas do câmbio, gerando empregos na indústria, no segmento de manutenção, na homologação e preservando empregos no transporte aéreo.*

*Para que os efeitos da indústria aeronáutica sejam maximizados e sustentados no tempo, a implantação de Programa de Fomento Industrial, em parceria com instituições e programas preexistentes, deve ser priorizada tendo em mente a necessidade de fortalecer institucionalmente, junto ao órgão regulador, as atividades de certificação, homologação e fiscalização de produtos e serviços aeronáuticos.*

*A meta de médio prazo corresponde à criação de condições para que o Brasil se qualifique como centro latino-americano de prestação de serviços de homologação de produtos e serviços aeronáuticos.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 007/2003.*

## **2.9 - Diretrizes para o desenvolvimento da aviação agrícola**

*No PIB, o agronegócio aparece como fator decisivo no desempenho positivo da balança comercial brasileira. Na agricultura, a profissionalização do campo, os aumentos significativos de produtividade e o surgimento de uma nova geração de administradores são notícias muito bem-vindas ao setor. Nesse contexto, a aviação agrícola apresenta-se útil a essa realidade, disponibilizando avançadas tecnologias, além de sua grande eficiência em prol do crescimento da produção de grãos no país.*

*A aplicação aérea oferece grandes vantagens em relação à terrestre, sendo justificativa para sua larga utilização em países desenvolvidos e com alta produtividade no setor primário.*

*Podemos relacionar algumas das vantagens, tais como:*

- 1- Rapidez – pela via aérea podemos cobrir, em apenas uma hora, área superior a que os equipamentos terrestres levam um dia para tratar, controlando melhor as pragas, evitando quebras na produção e melhor aproveitando os produtos aplicados;*
- 2 - Eficiência – os equipamentos aéreos dão coberturas mais uniformes. Além disso, não levam doenças, fungos ou sementes de ervas daninhas de uma área para outra;*
- 3 - Praticidade – os equipamentos terrestres necessitam de solo seco para trabalhar. Por via aérea, logo após a chuva, pode-se entrar em ação para combate de pragas ou reposição de fertilizantes;*
- 4 - Não ocorre amassamento – os equipamentos terrestres amassam áreas significativas em seu deslocamento, danificando a plantação, além de compactarem o solo; e*
- 5 - Economia – o investimento em equipamentos e mão-de-obra é menor. A economia cresce com a área, isto é, quanto maior a lavoura, maior a economia.*

*Embora exista consenso quanto às facilidades e vantagens da utilização da aviação agrícola, o setor enfrenta dificuldades, entre as quais destacam-se a tributação incompatível com a atividade, especialmente no que se refere à gasolina de aviação, e a dificuldade de aquisição e financiamento de aeronaves.*

*A crise com que se deparam as empresas de Transporte Aéreo Regular é um indicativo de que os problemas da Aviação Agrícola devem ser atacados e solucionados, evitando, assim, a repetição de omissões do passado.*

*Diante dessa situação, como ação pró-ativa, sugere-se a inclusão dos pulverizadores aéreos no Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras – Moderfrota.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 010/2003.*

## **2.10 Proposta de diretrizes para a formação e capacitação de recursos humanos**

*A formação de recursos humanos para a aviação deve ser considerada de interesse social, econômico e estratégico, devendo ser objeto de incentivo e fomento por parte do poder público.*

*Os cursos de formação de recursos humanos para a aviação civil devem ser objeto de avaliação periódica por parte do órgão regulador, mediante a avaliação da formação de seus alunos, podendo as instituições ser descredenciadas com base nesse processo.*

*Expansão do Programa de Formação de Recursos Humanos, adicionando às fontes de recursos existentes aportes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).*

*Neste programa deverá ser incluído projeto de desenvolvimento de centros de formação e treinamento de recursos humanos, com tecnologias de ponta em simulação.*

*Devem-se criar condições que estimulem a utilização de aeronaves nacionais nas atividades de treinamento de pilotos nos aeroclubes brasileiros.*

*O país possui uma ampla estrutura de aeroclubes e escolas, disponibilidade de espaço aéreo e centros especializados de treinamento, dotados das mais modernas tecnologias em simulação, com potencial para tornar-se uma referência internacional na formação de recursos humanos para a aviação, aproveitando-se das oportunidades criadas pelas restrições atualmente impostas nos Estados Unidos.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 015/2003.*

## **2.11 - Proposta de princípios para uma política tributária para o setor de aviação civil**

*O Brasil passa por um momento em que a manutenção da estabilidade econômica implica a necessidade de gerar superávits primários que, por sua vez, demandam um enorme esforço de arrecadação tributária, em detrimento da própria racionalidade e neutralidade na tributação, impondo à atividade econômica uma carga tributária relevante, na medida em que aumenta a informalidade da economia e outras formas de evasão fiscal, podendo, no limite, comprometer a própria busca do equilíbrio macroeconômico, que resultaria em taxas de juros*

*decrecentes e num círculo virtuoso de crescimento econômico e distribuição de rendas.*

*O setor de aviação civil, em particular, pelas margens limitadas que pratica no Brasil e no mundo, quando submetido a cargas tributárias acima de determinado patamar, sofre um impacto desastroso que o inviabiliza, contribuindo para conduzir as empresas a uma situação de insolvência, reduzindo investimentos, gerando desemprego e afetando negativamente a própria arrecadação tributária do setor, em total contradição com os objetivos de arrecadar mais, como já ficou demonstrado em outros setores, que responderam positivamente, em termos de arrecadação, à redução da carga tributária.*

*Esse efeito ocorre principalmente pelas seguintes vias:*

*Em primeiro lugar, há que se considerar que as empresas brasileiras competem com empresas de outros países, sujeitas a carga tributária eventualmente menor.*

*Essa competição desigual reflete-se na perda de participação no mercado de rotas internacionais e no conseqüente enfraquecimento da capacidade das empresas de gerar receitas em moeda forte, com efeitos sobre o próprio balanço de pagamentos do país.*

*Por outro lado, face à indisponibilidade de recursos de longo prazo em moeda nacional induz as empresas brasileiras a compromissos no mercado externo, tornando-as extremamente vulneráveis a crises ou variações cambiais.*

*Não menos relevante é o fato de que a carga tributária impõe tarifas altas para o consumidor final e, mais uma vez, alimenta o círculo vicioso em que a redução da demanda gera queda nos resultados e, em última instância, na arrecadação tributária.*

*Cabe ainda ressaltar que o papel de geração de divisas não vem exclusivamente da exportação de nossos produtos aeroespaciais, mas também de serviços realizados para fontes pagadoras residentes no exterior. Este tipo de atividade tem o mesmo efeito gerador de divisas que as exportações de bens e, como estas, deveria ser incentivado e desonerado.*

*A adequação do atual sistema tributário, para que o setor de aviação civil possa cumprir plenamente seu papel, requer as iniciativas legislativas e administrativas necessárias para atender a alguns princípios e atingir os objetivos neles contidos.*

*A política tributária para o setor de aviação civil deve levar em conta:*

- 1 – a vulnerabilidade do setor aos impactos da política tributária e suas repercussões nos aspectos de perda de postos de trabalho;*
- 2 – a importância de um tratamento tributário adequado em relação àquele aplicável aos operadores de aeronaves estrangeiras com acesso ao mercado brasileiro;*
- 3 – a desoneração das exportações de bens e de rendas geradas pela prestação de serviços aéreos.*

*Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 008/2003.*

## **2.12 - Proposta para agilização de procedimentos aduaneiros**

*Um grande desafio para o Brasil tem sido promover a competitividade da sua economia, reduzindo custos e tornando suas empresas mais ágeis e eficientes. Nesse contexto, cabem ao poder público importantes responsabilidades no sentido de prover a infra-estrutura necessária e implementar políticas setoriais, sobretudo*

na facilitação dos procedimentos administrativos e legais que oneram o funcionamento da economia.

O Comitê Técnico de Políticas Públicas identificou algumas medidas práticas que podem ser implementadas de imediato, sem ônus, agilizando os procedimentos aduaneiros para a importação de peças, componentes e ferramentas, com impacto efetivo para a desoneração do setor, conforme apresentados a seguir:

- a) Procedimento expedito para a liberação de componentes sempre que uma aeronave estiver impedida de voar (Aircraft on Ground – AOG);
- b) Autorização para o estabelecimento de Depósitos Especiais Alfandegados – DEA nas dependências das empresas aéreas; e
- c) Adoção da "Importação Temporária Antecipada" (exchange).

Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 009/2003.

### **2.13 -Proposta de diretrizes referentes aos preços dos combustíveis de aviação**

Os combustíveis de aviação são um dos principais insumos utilizados pela aviação civil, representando a parcela mais significativa de seus custos operacionais: cerca de um terço dos custos para as grandes empresas de transporte aéreo regular e cerca de metade dos custos em empresas menores, sendo também desta ordem no caso das empresas de aviação agrícola e demais serviços aéreos.

O Comitê Técnico de Políticas Públicas recomendou a constituição de um Comitê específico, envolvendo os ministérios integrantes deste Conselho e o Ministério de Minas e Energia, na busca de uma solução que minimize os impactos adversos dos aumentos significativos de preço do combustível de aviação sobre a indústria dos transportes e serviços aéreos.

Submete-se à aprovação, por este Conselho, a Resolução CONAC Nº 014/2003.

### **2.14 - Proposta de Política Nacional de Aviação Civil**

As resoluções aqui apresentadas formam um consistente conjunto de diretrizes para a aviação civil, as quais, devidamente detalhadas nos diversos níveis de atuação governamental, devem produzir norte claro determinante da ação governamental e indicativo para o conjunto da sociedade aeronáutica.

A explicitação e detalhamento deste processo requer um ordenamento processual e administrativo para seu satisfatório atendimento.

Submete-se à aprovação, por este Conselho, as Resoluções CONAC de números 016, 017 e 018.

À consideração de Vossas Excelências.

Voto do Ministro de Estado da Defesa

**JOSÉ VIEGAS FILHO**

Em: 30.10.2003."