



## Agência Nacional de Aviação Civil

# **JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DO REGIME DE LIBERDADE TARIFÁRIA PARA OS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO PÚBLICO REGULAR INTERNACIONAL DE CARGA COM ORIGEM NO BRASIL**

## **1. Introdução**

O objetivo do presente documento é o de justificar a proposta de alteração da atual política tarifária para o transporte aéreo regular internacional de carga com origem no Brasil, mediante implantação do regime de liberdade tarifária. Em particular, verifica-se a inadequação da regulamentação em vigor em face do disposto no Art. 49 da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Na seção 2, apresenta-se uma breve análise e contextualiza-se a questão. Na seção 3, são expostos os resultados das reuniões realizadas com as empresas aéreas nacionais e estrangeiras atuantes nesse mercado. A seção 4 traz as conclusões.

## **2. Análise**

A experiência internacional tem indicado uma tendência à liberalização da regulamentação dos serviços aéreos internacionais. Esse é o caso, por exemplo, do Acordo de Fortaleza, que atualmente reúne sete Estados da América do Sul, no qual se observa a influência das políticas de bloco de Estados, cujos objetivos transcendem até mesmo a questão tarifária, evoluindo para projetos políticos visando, sobretudo, à integração de Regiões. A tendência à liberalização se dá pela adoção da cláusula de aprovação pelo país de origem, no que diz respeito às tarifas, e ainda pelo fato de que não limita as frequências, restringindo unicamente as operações em rotas definidas nos acordos bilaterais.

Observa-se, assim, uma transição de um regime antigo, quando o Estado estabelecia regras que dificultavam as possibilidades de competição, para uma situação de flexibilidade dos regulamentos, em que o Poder Público busca preservar condições de equilíbrio competitivo entre

as companhias de transporte aéreo e estimula a exploração de novos mercados, novos horários e novas linhas, sob um regime de preços mais flexível.

Em consonância com o resto do mundo, o governo brasileiro reconheceu, após décadas de debates, que o setor de transporte aéreo é potencialmente competitivo, razão pela qual optou por desregulamentar, do ponto de vista econômico, o setor. A Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, consolidou essas modificações que vinham sendo realizadas no âmbito regulatório ao retirar as restrições à capacidade de oferta das empresas, com observância única das normas regulamentares de prestação de serviço e da capacidade operacional de cada aeroporto (Art. 48, § 1º) e determinar que prevalecesse o regime de liberdade tarifária (Art. 49).

Entre setembro e outubro de 2008, esta Agência realizou consulta pública com o intuito de alterar a política tarifária para voos internacionais de passageiros com origem no Brasil. Em 11 de fevereiro de 2009, em continuidade ao processo, foi realizada audiência pública que culminou na Resolução nº 83, de 22 de abril de 2009, que alterou a política tarifária para voos internacionais regulares com origem no Brasil. Esse processo deixou de abranger carga, visto que este tópico é regido por dispositivos legais diversos aos de passageiros. No momento, voltamos a atenção para o transporte de carga e sua política tarifária.

Atualmente a tarifação do transporte internacional de carga aérea segue as diretrizes da Norma de Serviço Aéreo Internacional – NOSAI – TC-020, que define o nível máximo de 80% de desconto aplicável sobre a tarifa de referência calculada pela *International Air Transport Association* – IATA para carga, exceto para aquelas de peso mínimo inferior a 45Kg, cujo desconto máximo é de 60%. Esta Norma é datada de 1º de fevereiro de 1999 e ratifica os valores descritos na NOSAI TC-002, de 8 de junho de 1995.

Em geral, os Acordos sobre Serviços Aéreos firmados pelo Brasil estabelecem um número máximo de frequências que podem ser realizadas pelo Brasil e pela outra parte envolvida. Estes acordos limitam a oferta das empresas aéreas estrangeiras e, assim, funcionam como uma forma de proteção às empresas nacionais à medida que, em diversas rotas, as empresas estrangeiras não conseguem atender toda a demanda.

Ademais, em algumas das principais ligações<sup>1</sup>, a diferença entre o número de frequências acordadas e o número efetivamente operado pelas empresas estrangeiras é menor do que a diferença observada em relação às empresas brasileiras. Isso significa que um eventual aumento de mercado resultante da prática de menores preços deve implicar em um aumento da participação das empresas brasileiras nessas ligações.

Buscando atender o disposto na lei de criação desta Agência e verificando que o desconto máximo de 80%, tão próximo à liberdade tarifária, encontra-se vigente desde 1995, propõe-se que desde logo se extingam os limites máximos de descontos, implementando o regime de liberdade tarifária para o transporte aéreo internacional de cargas, como já praticado no mercado doméstico.

Observa-se que o “piso tarifário”, assim como a regulação de capacidade (número de frequências) e de entrada (designação em acordos bilaterais), funciona como limitador à ação das empresas aéreas nacionais e estrangeiras que operam no Brasil. Contudo, o desconto máximo sobre as tarifas atualmente permitido aproxima-se de tal maneira da liberdade tarifária que é possível considerar que as empresas já competem quase livremente em termos de preços. Portanto, o fim do “piso tarifário” apenas consolidará o princípio da liberdade tarifária no transporte aéreo e cumpre a determinação legal do art. 49 da Lei nº 11.182/2005. Além disso, eliminará eventuais distorções que possam ocorrer em função do limite de descontos, bem como reforçará os benefícios propiciados aos consumidores em virtude da livre concorrência.

A experiência internacional com a desregulamentação econômica mostra que a introdução de um regime de liberdade propiciou a criação de um ambiente mais favorável à competição e ao desenvolvimento do setor. O crescimento do transporte aéreo apresenta um efeito multiplicador, capaz de expandir-se na economia como um todo, funcionando como uma externalidade positiva desse setor, principalmente no comércio exterior e no aprofundamento das relações comerciais do Brasil com os demais países, além dos efeitos gerados em setores de atividades correlacionadas, tais como aquelas de apoio ao transporte aéreo (*handling, catering, infraestrutura aeroportuária* etc.).

---

<sup>1</sup> Vide Anexo 1.

### **3. Discussão com as empresas aéreas**

No dia 10 de novembro de 2008, no Auditório da 4ª Gerência Regional da ANAC, localizada no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo, representantes desta Superintendência de Serviços Aéreos reuniram-se com os representantes de diversas empresas aéreas, nacionais e internacionais, ocasião em que foi apresentada proposta de liberalização de tarifas para transporte internacional de cargas, etapa essa que configurará o último passo no processo de implantação do regime de liberdade tarifária.

Ao término da apresentação, abriu-se o debate, objetivando colher as impressões e ponderações das empresas aéreas, bem como os seus posicionamentos iniciais em relação à proposta. De uma maneira geral, as empresas se manifestaram indiferentes à proposta, vez que a atual regulação já permite descontos de até 80%, bastante superiores aos atualmente oferecidos. Assim, na prática, o mercado já se enxerga trabalhando em regime de liberdade tarifária, não sendo considerados impactantes os possíveis efeitos de uma alteração desse percentual para 100%.

A preocupação das companhias, entretanto, recaiu em relação ao registro de tarifas. Atualmente, as tarifas praticadas dentro da banda de 80% não são registradas. Apenas aquelas que porventura extrapolem tal limite, devem ser submetidas à Agência para prévia aprovação. Todavia, considerando que a Resolução proposta estabelece o fim do registro de tarifas, bastando à companhia aérea mantê-las arquivadas para eventual necessidade do órgão regulador, a preocupação apresentada pelas empresas aéreas encontra-se sanada.

### **4. Análise de Impacto**

O desconto máximo de 80%, atualmente em vigor para a fixação das tarifas de transporte aéreo internacional de carga já é, via de regra, superior aos descontos praticados pelo mercado de maneira geral, uma vez que não se tem verificado a utilização de toda a margem permitida pela legislação vigente.

Atualmente, não há instrumentos normativos que restrinjam a ação das empresas do setor no que se refere à definição de suas tarifas, desde que as mesmas respeitem o limite máximo de desconto estabelecido. Dessa forma, o atual cenário mercadológico do transporte aéreo internacional de carga se comporta como se o regime de liberdade tarifária já estivesse em vigor,

vez que não há nenhuma legislação impedindo a dinâmica concorrencial nos limites em que ela atualmente se propõe.

Alia-se a isso o fato de que também não são verificadas condutas concorrenciais capazes de comprometer a ordem econômica, tais como a prática de preços predatórios, concorrência desleal etc.

Portanto, dado que o cenário atual já apresenta as principais características de liberdade tarifária, não se vislumbram impactos substanciais da norma proposta sobre o mercado. Esse entendimento é compartilhado também pelos representantes das principais empresas do setor, conforme já comentado no Item 3 do presente documento. Ainda, a norma proposta retira o peso do registro e do acompanhamento de tarifas que hoje praticamente não afetam o mercado, reduzindo o custo regulatório e trazendo mais celeridade aos processos desta Agência.

## **5. Conclusão**

O desconto que pode ser aplicado hoje sobre as tarifas do transporte aéreo internacional de carga aproxima-se sobremaneira da liberdade tarifária e encontra-se vigente desde 1995. Visto isso, o mercado já se encontra adaptado a uma realidade muito próxima à proposta, o que é corroborado pelo posicionamento das empresas do setor. Ademais, a proposta atende o disposto no art. 49 da Lei nº 11.182/2005, que determina que na prestação dos serviços aéreos regulares prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

Portanto, entende-se que não há restrições quanto a implementação da liberdade tarifária nos serviços de transporte aéreo público regular internacional de carga com origem no Brasil, tal como previsto no marco legal. Tal medida criará um ambiente regulatório mais favorável à livre iniciativa e, por consequência, à realização de investimentos no setor.

**Anexo 1**

<b>Tabela 1 – Frequências Aéreas Internacionais</b>				
<b>País</b>	<b>Frequências</b>		<b>Empresas Operadoras</b>	
	<b>Acordadas</b>	<b>Operadas</b>	<b>Brasileiras</b>	<b>Estrangeiras</b>
<b>África do Sul</b>	14 mistas e 7 carg. e 14 mistas e 7 carg. adicionais*	Nacionais (0) Estrangeiras (7 mistas)	---	SAA - 7 mistas
<b>Alemanha</b>	21 mistas e 7 carg.	Nacionais (7 mistas + 7 carg.) Estrangeiras (15 mistas + 7 carg.)	TAM - 7 mistas ABSA - 1 carg. VARIGLOG - 6 carg.	Lufthansa - 12 mistas Condor - 3 mistas Lufthansa Cargo - 7 carg.
<b>Angola</b>	5 mistas e 1 carg.	Nacionais (0) Estrangeiras (3 mistas)	---	TAAG - 3 mistas
<b>Austrália</b>	14 mistas e 7 carg.	---	---	---
<b>Áustria</b>	4 mistas	---	---	---
<b>Canadá</b>	7 mistas e 3 carg.	Nacionais (0) Estrangeiras (7 mistas)	---	Air Canada - 7 mistas
<b>China</b>	28 mistas ou carg.	Nacionais (0) Estrangeiras (3 mistas)	---	Air China - 3 mistas
<b>Espanha</b>	23 mistas e 7 carg. 14 mistas ΔΔ 14 mistas ΔΔΔ	Nacionais (7 mistas) Estrangeiras (24 mistas)	TAM - 7 mistas	Iberia - 19 mistas Air Europa - 4 mistas Iberworld - 1 mista
<b>Estados Unidos</b>	154 mistas e 42 carg.	Nacionais (53 mistas e 23 carg.) Estrangeiras (124 mistas e 24 carg.)	TAM - 53 mistas ABSA - 13 carg. Master Top - 1 carg. VARIGLOG - 9 carg.	American - 57 mistas; Continental - 14 mistas; Delta - 32 mistas; United - 21 mistas; Arrow Air - 5 carg.; Federal Express - 5 carg.; Polar Air Cargo - 10 carg.; UPS - 4 carg.
<b>França e Guiana Francesa</b>	30 mistas e 4 carg.	Nacionais (21 mistas) Estrangeiras (28 mistas e 2 carg.)	TAM - 21 mistas	Air France - 28 mistas e 2 carg.
	14 regionais	Nacionais (3 regionais)	TAF - 3 regionais	---

		Estrangeiras (0)		
<b>Japão</b>	10 mistas ΔΔΔΔΔ	Nacionais (0) Estrangeiras (3 mistas)	---	JAL - 3 mistas
<b>México</b>	16 mistas e 5 carg. Δ	Nacionais (3 carg.) Estrangeiras (7 mistas e 2 carg.)	VARIGLOG - 3 carg.	Aeromexico - 7 mistas MAS Air - 2 carg.
<b>Panamá</b>	21 + 14 mistas e 7 cargueiras	Nacionais (1 carg.) Estrangeiras (35 mistas)	Absa - 1 carg.	COPA - 35 mistas
<b>Portugal</b>	23 mistas e/ou carg. 32 mistas p/ N e NE ** 7 mistas p/ N e NE *** 19 mistas ****	Nacionais (0) Estrangeiras (67 mistas)	---	TAP - 67 mistas

\* O Memorando de Entendimentos Trilateral Brasil / África do Sul / Índia (IBAS) estabelece 14 freq. mistas + 7 freq. carg. em rotas envolvendo os 3 países.

\*\* Sem direitos de 5ª liberdade

\*\*\* Em código compartilhado, sem direitos de 5ª liberdade

\*\*\*\* Adicionais à TAP, com restrições (prov).

Δ Do total de 16 mistas, 4 não poderão ser operadas para Guarulhos ou Cidade do México

ΔΔ Fora da Terminal Guarulhos

ΔΔΔ Somente para o N e NE, em 3ª e 4ª liberdades

ΔΔΔΔ Sendo 28 s/ restrições (exceto 2 que não poderão pousar em SP) e 2 para o NE.

ΔΔΔΔΔ 3 para Osaka / 4 Narita / 3 em cdcp Nagoya

Fonte: Acordos Aéreos Internacionais, situação em 27/01/2009.