



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
Aeroporto Internacional de Brasília – Setor de Concessionárias
Lote 5 – CEP: 71 608 900 – Brasília – DF - Brasil
Tel.: ++55 61 3366-9200

Relatório de contribuições recebidas na Consulta Pública sobre alteração da política tarifária para vôos internacionais com origem no Brasil e destino nos demais países do mundo, exceto os da América do Sul.

➔ **Contribuição nº 1**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Thiago Vinicius Lima	
Organização: Civil	
Telefone de contato: 34-3314-0227	E-mail: tvlima1@hotmail.com

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Liberdade Tarifaria, e concorrência desleal.

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

Será que essa liberdade tarifaria, pode trazer a um curto espaço de tempo, uma melhora significativa no atendimento aos PAX, mas em longo prazo trazer também a falência de algumas instituições, que sendo pequenas necessitam operar, como aconteceu a anos atrás com a Intelig, no ramo de Telecomunicações?

Sugestiono ao órgão, uma fiscalização apurada, para que não haja abusos ou concorrência desleal.

A segurança de vôo deve ser mantida, mesmo que isso nos custe um preço um pouco mais salgado das tarifas. Tenho como sugestão também, que a Infraero, libere também as taxas de embarque Inter. Onde em alguns trechos elas custam quase 50% da tarifa da viagem, desestimulando a compra de bilhetes para território internacional.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que:

- Pelos argumentos explicitados na Exposição de Motivos, a agência considera que as empresas brasileiras têm plenas condições de competitividade e, portanto, não espera que a medida venha a causar falências;
- O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, competente para avaliar e reprimir condutas anticoncorrenciais, já funciona com essa finalidade, podendo ser provocado por qualquer interessado. Além disso, um convênio entre a ANAC e os órgãos do SBDC, que está em vias de acontecer, objetiva apenas tornar mais célere e preciso o envio de informações àquele órgão;
- A segurança de voo é verificada e fiscalizada pela agência por meio de regulação específica, não tendo, necessariamente, correlação com a liberação das tarifas praticadas. Ademais, cabe destacar que, atualmente, as empresas possuem outras formas de receita além das tarifas; e
- Quanto à taxa de embarque internacional, informamos que tal assunto extrapola o escopo da presente consulta pública, não obstante, esclarecemos que as operações aeroportuárias envolvendo embarque e desembarque internacional apresentam maiores custos do que as domésticas, tais como fiscalização aduaneira, de fronteira e de vigilância sanitária. Além disso, o referido assunto revela-se ainda mais complexo uma vez que envolve a arrecadação e repasse de valores a outros órgãos da União, como, por exemplo, o Tesouro Nacional (Lei 9.825, de 23 de agosto de 1999).

→ **Contribuição nº 2**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Claudio Louzada	
Organização: Carrascosa & Louzada, Engenharia e Soluções	
Telefone de contato: 11 91737284	E-mail: cl@ndata.com.br

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Taxas de Sobrevôo

Taxas de Navegação

Taxas de Comunicação

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Eliminar totalmente as taxas de sobrevôo para aeronaves com registro de matrícula dos países da America do Sul. Também podemos começar com os integrantes do MERCOSUL.

Eliminar totalmente as taxas de navegação. Essas taxas só podem continuar a ser cobrado de aeronaves que realmente utilizam esses serviços, como nas fases de aproximação, pouso e decolagem para ou de seus destinos.

Não podemos continuar cobrando essas taxas de aeronaves que apenas sobrevoam os territórios. Elas estão navegando por satélite (GPS), totalmente independentes e sem necessidade desse serviço, que embora útil, só é mais utilizado para melhorar a precisão do voo nas fases de aproximação, pouso e decolagem.

Manter apenas a taxa de comunicação. Estas mesmas também podem ser revista para um valor mais favorável as empresas de toda a região.

- **Justificativas, comentários e sugestões**

Idem acima.

- **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que as tarifas acima descritas estão fora do escopo da presente consulta pública e são de competência do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), órgão subordinado ao Comando da Aeronáutica.

➔ **Contribuição nº 3**

- **Dados do colaborador**

Nome: Vítor Panetto do Nascimento	
Organização: ANAC	
Telefone de contato: (21) 3284-7028	E-mail: vitor.nascimento@anac.gov.br

- **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

O trecho da minuta a discutir é a descrição do objetivo:

“Altera a política tarifária para vôos internacionais de passageiros com origem no Brasil e institui a obrigatoriedade de registro de tarifas junto à ANAC.”

- **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Altera a política tarifária para vôos internacionais regulares de passageiros com origem no Brasil, institui a obrigatoriedade de registro de tarifas junto à ANAC e regulamenta o art. 49 da Lei 11.182/05.

- **Justificativas, comentários e sugestões**

Primeira sugestão de alteração: é simplesmente frisar que a alteração se refere a vôos internacionais REGULARES, o que está muito bem esclarecido no texto concernente aos artigos que compõem a minuta. Porém, é importante que, no Título, seja estacada a aplicabilidade da resolução, uma vez que altera apenas a política tarifária para vôos internacionais regulares, não importando mudança aos vôos internacionais não-regulares.

Segunda sugestão de alteração: é importante destacar que está sendo regulamentado o art. 49 da Lei 11.182/05, tendo em vista compor todo o ciclo legislativo/executivo. Se a alteração concernente a este item for implementada, sugere-se que a procuradoria seja consultada a fim de se verificar se a resolução realmente regula todo o conteúdo do art. 49 da Lei 11.182/05.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa que acatou o teor da sugestão apresentada.

➔ **Contribuição n° 4**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Guido de Resende Sousa	
Organização: ANAC – Superintendência de Relações Internacionais	
Telefone de contato: (21) 2139- 9674 – R 107	E-mail: guido@anac.gov.br

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Caputs dos art. 1º e 2º da minuta de Resolução, especificamente os termos “concessionárias” e “autorizatórias”.

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

“Art. 1º Alterar os percentuais máximos de descontos permitidos com relação às tarifas a serem praticadas pelas empresas aéreas exploradoras dos serviços aéreos regulares internacionais de passageiros para vôos com origem no Brasil e destino em qualquer país, exceto os da América do Sul,.....”

“Art. 2º Instituir a obrigatoriedade de as empresas aéreas exploradoras dos serviços aéreos regulares internacionais de passageiros registrarem junto à ANAC”

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

No art. 180 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) é disposto que: “Art. 180 A exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre de prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não-regular ou de serviços aéreos especializados.” No art. 181 é estabelecido o regime da concessão para pessoa jurídica brasileira e no art. 182 o de autorização, também para pessoas jurídicas brasileiras. Os artigos 205 a 212, inclusive, do CBA tratam de outro tipo de autorização, prevista nos Acordos sobre Serviços Aéreos (ASA), para as empresas estrangeiras e estas não se enquadram no art. 182, não podendo ser tratadas como “autorizatórias”.

A minuta de Resolução trata de serviços aéreos regulares, portanto está, também, tratando de concessionárias brasileiras; mas deve tratar também de empresas aéreas estrangeiras

exploradoras de serviços aéreos regulares, designadas nos termos dos respectivos ASA, as quais não podem ser consideradas “autorizatárias”.

Os novos textos propostos para os art. 1º e 2º da minuta de Resolução eliminam as referências aos termos “concessionárias” e “autorizatárias”, o primeiro por ser desnecessário e o segundo por não ser aplicável.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa que as sugestões apresentadas serão acatadas.

➔ **Contribuição nº 5**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Cláudio Toledo	
Organização: Sindicato Nacional dos Aeronautas	
Telefone de contato: (021)98546300	E-mail: ctmaua@uol.com.br

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

“Neste ponto, destaque-se que, em cumprimento ao art. 6º da Lei nº. 11.182/2005, a ANAC está desenvolvendo um convênio com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para estabelecer procedimentos de cooperação, que permitam a atuação ágil e conjunta desses Órgãos na repressão de condutas anticompetitivas e oportunistas que por ventura possam advir. À ANAC, caberá monitorar o mercado e acionar o órgão antitruste, se detectado uma conduta suspeita, além de participar da instrução do processo e do fornecimento de todo o apoio técnico.” (pág. 11 – último par.)

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

INCLUSÃO: O convênio da ANAC com o SBDC, após Consulta e Audiência Pública, deverá preceder o início da liberação das tarifas internacionais da aviação de longo curso.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

Este assunto vem do tempo do DAC. Em abril de 2003, quando das reuniões do Comitê Técnico de Políticas Públicas que gerou as recomendações ao CONAC, houve consenso entre os participantes da necessidade de criação de um organismo ágil que inibisse/evitasse práticas anticompetitivas no setor aéreo. Passaram-se mais de cinco anos e nada foi feito. Não me parecesse razoável a liberação de preços para a área internacional sem que antes se estabeleçam mecanismos que proporcionem condições saudáveis de competição.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que:

- O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, competente para avaliar e reprimir condutas anticoncorrenciais, já funciona com essa finalidade, podendo ser provocado por qualquer interessado. Além disso, um convênio entre a ANAC e os órgãos do SBDC, que está em vias de acontecer, objetiva apenas tornar mais célere e preciso o envio de informações àquele órgão.

→ **Contribuição nº 6**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Cláudio Toledo	
Organização: Sindicato Nacional dos Aeronautas	
Telefone de contato: (021)98546300	Telefone de contato: (021)98546300

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Na pág. 48, a tabela 37 aponta que as empresas brasileiras estão em condições desfavoráveis em termos de CASK se comparado às empresas selecionadas, para os anos de 2006 e 2007. Com a liberação tarifária, a tendência é de queda acentuada nas margens líquida e operacional das brasileiras – até então superiores às das congêneres estrangeiras - em função do aumento da concorrência e da esperada queda de preços.

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Sugiro que antes do início do processo de liberação tarifária sejam adotadas medidas governamentais que propiciem às empresas brasileiras condições isonômicas de competição com as principais concorrentes estrangeiras, pelo menos no que diz respeito ao tratamento tributário, fiscal e creditício, já que em termos de escala pouco podemos fazer.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

A Resolução Nº. 007/2007 do CONAC, de 20 de julho de 2007, estabelece em seu item 1.2:

“A operação internacional de empresas aéreas brasileiras é considerada instrumento de projeção econômica e comercial de importância política e estratégica para o País e para a integração regional, devendo ter tratamento fiscal, tributário e creditício semelhante ao das atividades de exportação e de infra-estrutura.”

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que o tratamento tributário, fiscal e creditício dado às empresas, além de não fazer parte do escopo do presente trabalho, não é de competência desta Agência.

→ **Contribuição nº 7**

○ **Dados do colaborador**

Nome: César Fernandes Floreste	
Organização: HSSA Handy Support and Sales Agency	
Telefone de contato: 11 21412113	E-mail: césar@hssa.com.br

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

Sou contra a liberação tarifária internacional!

Caso isso aconteça veremos filmes repetidos com empresas diferentes, ou seja; nossas queridas empresas de Bandeira sendo oferecida aos Leões pelo próprio governo Brasileiro.

Velhas palavras como “Dumping” voltaram a tona.

Acho que é interessante que haja o controle tarifário, caso contrário a economia correrá riscos e o mercado de agencias de turismo/aviação sangrará.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que não concorda com o ponto de vista apresentado pelas razões descritas na exposição de motivos.

➔ **Contribuição n° 8**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Paulo Jorge de Medeiros Vieira	
Organização: Autônomo – Engenheiro de Infra-Estrutura Aeronáutica	
Telefone de contato: 21-9772-0452	E-mail: paulo.jorge@globo.com

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

1) “em cumprimento ao art. 6o da Lei no 11.182/2005, a ANAC esta desenvolvendo um convenio com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para estabelecer procedimentos de cooperação, que permitam a atuação ágil e conjunta desses Órgãos na repressão de condutas

anticompetitivas e oportunistas que por ventura possam advir.” (Último parágrafo da Página 11 da Exposição de Motivos);

2) “Outro motivo que justificaria a existência de um “piso tarifário” seria a alegação de que uma eventual “guerra de preços” poderia acabar por se refletir em quedas no nível de segurança do serviço de transporte aéreo” (Quinto parágrafo da Página 5 da Exposição de Motivos).

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Depende de discutir o texto e elaborar modelo de atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, além de implementar medidas efetivas que adêquem a ANAC, em suas obrigações na supervisão da segurança operacional.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

1) A implementação de uma liberação das tarifas só deveria ocorrer após a identificação e estabelecimento do procedimento de atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, quando algum País, em busca de apoiar suas empresas, atuar de forma que torne desleal a competição com as empresas brasileiras. Não é suficiente a menção de que será realizado convênio para estudar o assunto e deixar este importante aspecto de controle para uma decisão futura que pode levar mais tempo do que o razoável, criando-se uma lacuna que poderá ser extremamente prejudicial para as empresas brasileiras. Além disso, a forma de controle deveria ter amplo debate.

2) Não foi adequadamente avaliado o impacto dessas medidas na segurança operacional. A palavra “segurança” é mencionada, apenas, 5 vezes em todo o texto da exposição de motivos.

O real problema que pode impactar as empresas brasileiras e o interesse dos consumidores é a existência de empresas estrangeiras, que não proporcionem um serviço com os níveis adequados de segurança e que não sejam detectados pela supervisão da ANAC, devido às deficiências que hoje já existe na Agência. Este sim é o impacto que preocupa os países que adotam a postura de liberalização, os quais estabelecem mecanismos de avaliação e supervisão que não possui a ANAC, hoje, forma de implementar.

Resumindo os dois pontos abordados, há que se discutir e definir concretamente como será supervisionada esta liberalização, tanto do ponto de vista de defesa da concorrência, quanto da vigilância da segurança operacional, antes de implementá-la. Do contrário, há sérios riscos ao objetivo de se garantir a concorrência, com elevadas perdas para as empresas brasileiras, e exposição dos usuários brasileiros a serviços inadequados por empresas estrangeiras, com baixo padrão de segurança e de qualidade.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que:

- A segurança de voo é verificada e fiscalizada pela agência por meio de regulação específica, não tendo, necessariamente, correlação com a liberação das tarifas praticadas. Ademais, cabe destacar que, atualmente, as empresas possuem outras formas de receita além das tarifas; e

- O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, competente para avaliar e reprimir condutas anticoncorrenciais, já funciona com essa finalidade, podendo ser provocado por qualquer interessado. Além disso, um convênio entre a ANAC e os órgãos do SBDC, que está em vias de acontecer, objetiva apenas tornar mais célere e preciso o envio de informações àquele órgão;
- **Obs.:** Esta contribuição foi recebida no e-mail da Consulta Pública diretamente e também por intermédio de asscernai1@decea.gov.br .

➔ **Contribuição n° 9**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Jose Marcio Mollo	
Organização: SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias	
Telefone de contato: 21 – 2524 2818	E-mail: mariana@snea.com.br e presidência@snea.com.br

- **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**
- **Texto sugerido para alteração ou inclusão**
- **Justificativas, comentários e sugestões**

A exposição de motivos elaborada pela ANAC se caracteriza como bastante abrangente, envolvendo fatores importantes para a análise da política tarifária utilizada nos vôos internacionais de passageiros com origem no Brasil. Entretanto, o referido documento requer melhor detalhamento e maior aprofundamento em aspectos essenciais visando o aperfeiçoamento da política tarifária, que produza efetivos benefícios para os passageiros sem comprometer a evolução e a participação das empresas aéreas brasileiras neste segmento econômico vital para o desenvolvimento e o progresso do Brasil.

Em particular, existem impactos relacionados ao rápido desenvolvimento e aplicação de modernas tecnologias na aviação comercial que permitiram grande melhoria nas aeronaves e nos sistemas de apoio ao tráfego aéreo, resultando em maior eficiência operacional não quantificados na exposição de motivos em tela. Muitos dos ganhos creditados a maior competitividade e a liberdade tarifária estão inseparavelmente ligados à evolução tecnológica do setor aeronáutico.

A maior contribuição dos avanços tecnológicos às novas gerações de aeronaves estão concentrados na operação de vôos mais longos, transportando mais passageiros com maior eficiência em termos de consumo de combustíveis, alcançando significativa redução dos custos da viagem pelo modal aéreo e tornando as tarifas aéreas mais baixas para os passageiros.

Torná-se indispensável destacar que o principal fator de produção na realização do transporte aéreo de passageiros se constitui na frota de aeronaves, que está relacionada com a capacidade de oferta (ASK – Available Seat Kilometres) para atender a demanda (RPK – Revenue Passenger Kilometres). Em particular, a frota das empresas aéreas brasileiras quando comparadas, em termos absolutos, com as principais empresas americanas e européias demonstram a diferença existente, no momento, quanto a capacidade de ofertar serviços de transporte aéreo e os respectivos níveis históricos da demanda.

A referida Exposição de Motivos preparada pela ANAC, realça, inicialmente, a recente liberdade tarifária aprovada pela Resolução N° 16, de 27 de fevereiro do corrente ano, que alterou os valores mínimos de desconto para as tarifas aéreas internacionais, com origem no Brasil e destino nos países da América do Sul, com base no entendimento de que o regime de liberdade tarifária, encontra-se amparado na Lei n° 11.182, de 27 de setembro de 2005.

De acordo com a referida Resolução N° 16, foi implantado um sistema de gradual flexibilização tarifária, dividido em três níveis de descontos máximos:

- 50% a partir de 1° de março de 2008;
- 80% a partir de 1° de junho de 2008 e;
- Liberdade tarifária em vigor a partir de 1° de setembro de 2008.

É fácil entender, observando-se a Tabela 01 e a Tabela 02, mostradas abaixo, contendo respectivamente as informações do tráfego de passageiro e de carga e os dados financeiros das maiores companhias aéreas da América Latina, que as empresas brasileiras apresentam níveis de operação e de movimentação financeira bastante superior às suas congêneres regionais. Assim, o sistema de liberdade tarifária em vigor desde 1° de setembro de 2008 poderá conduzir a maior competitividade no mercado sul-americano, sem se constituir numa armadilha fatal para a indústria de transporte aéreo de nosso País.

Tabela 01 – Relatório do Tráfego Mundial das Empresas Aéreas – América Latina

AIRLINE	PASS (.000)	% CHG 2007/2006	RPKs (millions)	% CHG 2007/2006	LOAD FACTOR %	FTKs (millions)	% CHG 2007/2006
Gol Linhas Aéreas	23,690	35.8	22,670	53.0	66.0		
LAN	11,091	24.9	24,001	23.1	76.1	2,702	4.8
Aeromexico	8,657	-6.1	15,650	2.6	69.0	156	19.8
Avianca	8,341	12.3	9,763	17.2	74.7	142	16.5
TAM Linhas Aéreas	27,850	11.3	33,500	27.4	70.4	140	24.1

Fonte: Air Transport World – August 2008

Tabela 02 – Relatório Financeiro Mundial das Empresas Aéreas – América Latina

AIRLINE	2007 OPERATING REVENUE (\$,000)	% CHG 2007 2006	2007 OPERATING EXPENSE (\$,000)	CHG 2007 /2006	2007 OPERATING PROFIT /LOSS (\$,000)	2006 OPERATING PROFIT /LOSS (\$,000)	2007 NET INCOME /LOSS	2006 NET INCOME /LOSS
Gol Linhas Aéreas	2,792,068	29.9	2,805,057	60.1	(987)	396,595	57,960	321,783
LAN	3,524,923	16.2	3,111,552	13.9	413,371	302,622	308,323	241,300
Aeromexico	1,632,385	-5.1						
Avianca	1,444,323	13.8	1,252,544	4.0	191,780	64,725	222,378	14,124
TAM Linhas Aéreas	4,594,814	11.0	4,447,069	24.3	147,689	561,781	72,604	344,870

Fonte: Air Transport World – August 2008

Considerando que a análise detalhada de cada uma das partes (seções) da Exposição de Motivos permitirá trazer luz e informações essenciais relacionadas à questão da liberdade tarifária para os vôos internacionais com origem/destino no Brasil e destino/origem nos Estados Unidos e na União Européia, a presente contribuição pretende seguir a mesma ordem utilizada no referido documento.

No tocante ao posicionamento geral adotado na presente análise em relação ao tema da liberdade tarifária nos vôos de longo curso nos parece prudente, logo de início, lembrar o alerta de Robert Papkin, conhecido advogado e especialista em acordos de serviços aéreos, contido no “paper” – “The impact of Open Skies between the United States and Latin America”, publicado em 2000, na revista “Aviation Management Services”.

De acordo com Papkin, o governo salvadorenho não analisou com cautela os termos do Acordo de Céus Abertos entre os EUA e El Salvador, e decidiu pedir a revisão da cláusula que tratava do Preço (“Pricing”), dois anos após a sua assinatura, registrando queixa junto ao Departamento de Transporte norte-americano. A empresa salvadorenha TACA reclamava que havia excesso de oferta e preços abaixo do custo, que causava a perda de boa parte do seu tráfego entre El Salvador e os Estados Unidos.

As alegações dos salvadorenhos eram de que a Continental Airlines, com base na liberdade tarifária (parte essencial) do novo Acordo de Céus Abertos, estava inundando o mercado da América Central com tarifas extremamente baixas, cujos valores estavam abaixo do custo.

Segundo Papkin, “era altamente improvável que os Estados Unidos concordem com emendas no Acordo de Céus Abertos com El Salvador, visto que em discussões informais os norte-americanos relatavam acreditar que os usuários estão recebendo os benefícios das baixas tarifas

praticadas pela Continental” (o grifo é nosso). Este é o principal argumento utilizado em todo o corpo da Exposição de Motivos preparada pela ANAC.

Assim, sugere-se que a ANAC preste atenção as palavras de Papkin:

“Os países da América Latina devem estar em alerta durante as suas negociações para incluir uma linguagem o mais extensa possível em qualquer provisão sobre tarifas (“pricing”), que permita aos governos (dos países envolvidos) alguma oportunidade para lidar com níveis de tarifas baixas (“unreasonable”) que possam destruir (“undermine”) a viabilidade econômica de suas empresas nacionais. Considerando que os Estados Unidos, muito provavelmente, resistirão a qualquer objeção para lidar com este problema, os governos envolvidos devem considerar fortemente seus mecanismos legais internos. Isso permitiria que empresas nacionais tivessem um fórum para colocar suas queixas quanto à competição desleal, independente de mecanismos bilaterais.”

No referido artigo sobre o impacto de um Acordo de Céus Abertos entre os EUA e países da América Latina, Papkin não deixa dúvidas quanto ao momento crítico que estamos vivendo na aviação civil brasileira com a seguinte declaração:

“As empresas aéreas da América Latina podem não sobreviver a um regime de céus abertos com os Estados Unidos, o que deve ser encarado como uma hipótese cuja probabilidade de ocorrência é grande.”

Em sua síntese final sobre o que representa céus abertos para os americanos frente aos países da América Latina, Papkin resume assim:

“Trata-se de uma luta de boxe entre um lutador peso pesado e outro de peso pena, em que se retira o juiz.”

1. Análise - Regulação Tarifária do Transporte Aéreo Internacional

1.1 Quanto à Evolução do Transporte Aéreo Internacional

A Convenção de Aviação Civil Internacional, assinada na cidade de Chicago (1944), logo no período após a II Guerra Mundial, reafirmou o conceito de soberania dos Estados do espaço aéreo sobrejacente aos respectivos territórios. Esta definição do conceito de soberania do espaço aéreo conduziu a necessidade de realização de acordos bilaterais que permitissem a realização de serviços aéreos entre os Estados.

No entanto, torna-se importante ressaltar que os Estados Unidos da América pela supremacia de seus meios aéreos – aeronaves e tripulantes, devido aos excedentes da II Guerra Mundial, pleitearam desde então a aplicação do conceito de céus abertos, independente da negociação de acordos bilaterais. O pleito americano não prosperou, em função da grande oposição do Reino Unido, que contou com o apoio dos seus aliados europeus.

Por este motivo, o primeiro Acordo Bilateral foi celebrado entre os Estados Unidos da América e o Reino Unido com as negociações realizadas em Bermuda, no ano de 1946, e passou a ser utilizado como base para os demais Acordos de Serviços Aéreos (ASA).

De fato, este primeiro Acordo Bilateral serviu de modelo para a maioria dos países, que o adotaram nos Acordos de Serviços Aéreos (ASA), passando a ser chamado do tipo Bermuda, em reconhecimento a semelhança dos seus artigos e disposições.

Na Exposição de Motivos, os Acordos de Serviços Aéreos (ASA), do tipo Bermuda, são simplesmente chamados de restritivos e protecionistas. Mas, na verdade os referidos acordos do tipo Bermudas, buscaram dar condições mais equilibradas na competição com as grandes potências econômicas, que emergiram fortalecidas após a II Grande Guerra Mundial.

Com o passar dos anos os referidos Acordos de Serviços Aéreos (ASAs), do tipo Bermuda, passaram por um processo de aperfeiçoamento e flexibilização em diversas cláusulas e disposições. Mesmo assim, apenas no início do corrente ano (2008), depois de mais de sessenta anos, o Acordo Bilateral entre o Reino Unido e os Estados Unidos foi substituído por um Acordo de Céus Abertos, que ainda aguarda uma confirmação definitiva do governo americano de diversas disposições contidas nos seus Anexos, podendo, inclusive, ser cancelado em caso de não aprovação pelo Congresso dos EUA.

A experiência multilateral, em particular o Acordo de Fortaleza, citado como exemplo na Exposição de Motivos, em suporte a tendência de liberalização da regulamentação dos serviços aéreos internacionais, na verdade não produziu qualquer resultado prático que justifique tal afirmativa, pois não deu origem a efetivo incremento de ligações aéreas significativas para a integração regional da América do Sul.

Ademais, apesar de a Exposição de Motivos considerar “notável” o recente Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Européia, o mesmo deve ser visto como de aplicação provisória, podendo uma das partes decidir, nos termos do item nº 2, do artigo 25, interromper a sua aplicação.

Existem dificuldades de aprovação definitiva pela União Européia, em virtude de requerer do Congresso Americano a extensão de alguns direitos às empresas aéreas européias, como pressuposto básico para a sua posterior confirmação/validação.

Cabe destacar o disposto no ANEXO 3, relativo a autorização para que as companhias aéreas da Comunidade Européia realizem serviços de transporte (passageiros e cargas) contratados pelo Governo dos EUA, também conhecido como “Fly America”. No ANEXO 4, há também outras matérias referentes a propriedade, ao investimento e ao controle de empresas americanas por cidadãos estrangeiros (não americanos), que deverão ter a possibilidade de participação ampliada de 25% para 50%..

Com relação ao Programa “Fly America”, as autoridades européias alegam que na União Européia não existe tal mecanismo protecionista, que obriga aos funcionários do governo

utilizarem empresas aéreas americanas, em viagens a serviço, solicitando que suas empresas possam também disputar os quase US\$ 10 bilhões gastos anualmente.

Por outro lado, a modificação da legislação, conforme contido no ANEXO 4, envolvendo os percentuais de propriedade, de investimento e de controle de empresas aéreas americanas parece para alguns “experts” quase intransponível em função da tradicional posição nacionalista do governo americano, que entende ser o transporte aéreo instrumento estratégico e de projeção do poder nacional.

A Exposição de Motivos no que diz respeito a política tarifária ressalta que o Acordo “Provisório” de Céus Abertos entre o Reino Unido e os Estados Unidos da América estabelece completa liberdade, sendo desnecessário inclusive o registro das tarifas junto às autoridades aeronáuticas. Contudo, não menciona que o porte das empresas aéreas européias quer seja em dimensões das frotas de aeronaves, geração de receitas operacionais e a quantidade de passageiros transportados apresentam-se bem equilibradas com suas congêneres americanas, sendo que algumas empresas de bandeira dos países europeus ainda têm forte participação estatal e as companhias aéreas americanas continuam sob constante ameaça de falência (as maiores empresas aéreas americanas estiveram no Capítulo 11 – Das Falências na última década).

1.2 Quanto à Evolução da Regulamentação das Tarifas Aéreas Internacionais

Na análise do desenvolvimento alcançado pelo transporte aéreo no Brasil, a Exposição de Motivos destaca não somente a evolução do tamanho do mercado, mas também o avançado nível tecnológico de sua frota, indicando que estes foram os fatores que viabilizaram uma nova postura do Estado na regulamentação do setor.

Embora ressaltando o processo de flexibilização dos regulamentos, fica clara a presença da idéia de se preservar o equilíbrio competitivo entre as companhias de transporte aéreo, que foi iniciado à época do antigo Departamento de Aviação Civil, afirmando o estímulo à exploração de novos mercados, novos horários e novas linhas, sob um preço mais flexível.

Em consequência, de discussões setoriais ocorridas na primeira metade da década de 90, foi implantado o sistema de banda tarifária, como forma de reduzir a distância entre a tarifa aprovada e o preço de mercado. Este sistema de bandas procurou estabelecer desconto máximo a ser aplicado sobre as tarifas internacionais de passagem negociadas pelas companhias no fórum de multilateral da IATA e aprovadas pelo Órgão Regulador.

A Exposição de Motivos esclarece que a grande maioria das transportadoras que operam serviços internacionais regulares passaram a comercializar suas tarifas respeitando os patamares mínimos. Tal afirmativa pode ser entendida como uma provável tendência de futuras reduções dos preços dos bilhetes aéreos, após a eventual liberação tarifária presentemente proposta.

Nos parece ser fundamental de imediato manter uma visão global da representatividade dos fluxos de transporte aéreo internacional de passageiros entre as diversas regiões do mundo, tendo especial atenção para o significado da participação da região latino-americana, onde se encontra o Brasil, com as demais regiões principalmente com relação à América do Norte e a Europa.



Fonte:

IATA - 2007

Observando-se o quadro anterior pode ser verificado que o fluxo de passageiros entre a América do Sul e a América do Norte representa apenas 3% do total mundial de tráfego internacional de passageiros medido em passageiros quilômetros transportados. O mesmo percentual de 3% se observa com relação ao fluxo de passageiros entre a América do Sul e a Europa. O vulto dos serviços transporte aéreo doméstico e internacional, no contexto da aviação comercial brasileira, tem significativa participação no fluxo de passageiros em nosso continente, considerando-se os dados constantes da Tabela 01 e Tabela 02.

1.3 Quanto aos Aspectos Determinantes para a Regulamentação Tarifária

Os Acordos de Serviços Aéreos (ASAs) celebrados pelo Brasil vêm evoluindo em termos de aprovação dos valores tarifários, passando da “dupla aprovação”, prevista no acordo do tipo Bermuda inicial, para o modelo de aprovação das tarifas no “país de origem” dos vôos internacionais, adotado mais recentemente pelo governo brasileiro. Deste modo, as tarifas são registradas somente junto ao governo do território que se inicie um serviço regular de transporte aéreo para serem aprovadas ou não.

Na prática, atualmente, a ANAC somente exige registro para aprovação e fiscaliza as tarifas para os vôos que têm origem no Brasil, tanto para os ASAs com “dupla aprovação” como no caso de “aprovação no país de origem”.

A proposta apresentada na Exposição de Motivos pretende avaliar a relevância e a necessidade de se estabelecer valores máximos ou mínimos a serem permitidos pelo órgão regulador para o transporte aéreo internacional. Assim, se busca complementar o estudo realizado para a América do Sul, que resultou na liberdade tarifária a partir de 01 de setembro de 2008.

Sempre revelando que existe a determinação da Lei Nº 11.182/2005, a Exposição de Motivos argumenta que a existência de um “piso tarifário” se justificaria pela proteção de mercado para as empresas aéreas nacionais contra empresas estrangeiras que tenham vantagens comparativas sobre as congêneres brasileiras. As vantagens comparativas mencionadas podem ser oriundas de diversos aspectos, dentre eles são citados na Exposição de Motivos: economias de escala e de escopo, de rede, etc., vantagens tributárias ou creditícias, prática de subsídios governamentais ou até mesmo estruturas de custos mais eficientes.

Neste particular, Alfred Khan – considerado o pai da desregulamentação americana afirmava em 1977 que não conseguiria distinguir uma aeronave de outra, dizendo: “Para mim elas (as aeronaves) são apenas custos marginais com asas”. Naquela época, Khan garantia que: “todo estudo que tinha sido feito parecia mostrar a não existência de economias de escala”. Contudo, onze anos depois, ele confessou em artigo intitulado “Surprises of Airline Deregulation” ter sido: “mal conduzido pela aparente falta de evidência de economias de escala”.

Com outra visão da desregulamentação, Paul Dempsey – professor de legislação do ar e do espaço da Universidade McGill, de Montreal/Canadá, tem constantemente afirmado que os proponentes da desregulamentação parecem não entender algumas dinâmicas críticas da indústria de transporte aéreo tais como a economia de escala da aeronave e das próprias empresas aéreas.

A conclusão que se pode alcançar observando-se as duas posições antagônicas descritas nos parágrafos anteriores é de que existem economias de escala e de escopo na aviação comercial que trazem vantagens comparativas para as empresas aéreas de maior porte (dimensão de frota – escala e de rede – escopo).

Na presente exposição de motivos encontram-se na Tabela 34 e na Tabela 28, respectivamente, a dimensão da frota de aeronaves e a capacidade de geração de receita operacional bruta (relacionadas a economia de escala), além da quantidade de passageiros quilômetros transportados (ver Tabela 36), onde pode ser verificado as vantagens comparativas com claras economias de escala das empresas americanas e européias sobre as suas congêneres brasileiras.

As vantagens comparativas mencionadas na referida Exposição de Motivos, que justificaria a existência de um “piso tarifário”, como proteção de mercado para as empresas aéreas nacionais contra empresas estrangeiras, além da economia de escala e de escopo, de rede etc., que foram abordados nos parágrafos anteriores, envolve também os subsídios governamentais.

Apesar de se constituir de importante forma de vantagem comparativa, os subsídios governamentais não receberam a devida atenção no contexto da Exposição de Motivos preparada pela ANAC. Assim, considerando-se a necessidade de se tratar o assunto de subsídios em suas diversas formas, tanto nos Estados Unidos da América como nos países membros da União Européia, julgou-se oportuno levantar as suas principais ocorrências no passado e no presente da indústria do transporte aéreo americana e européia.

No caso americano, inicialmente, merece destaque o Programa da Frota de Reserva Aérea Civil (Civil Reserve Air Fleet), conhecido por CRAFT. Este programa permite que em algum evento de emergência, o Departamento de Defesa (DOD) do Governo Americano possa utilizar aeronaves civis para atender as suas necessidades de transporte aéreo de meios (tropas e equipamentos) militares. As empresas aéreas podem se apresentar voluntariamente para este programa assinando um contrato e recebem pagamento em bases predeterminadas por missões voadas com finalidade militar.

Segundo o Relatório do GAO (General Account Office), publicado dezembro de 2002, somente nos primeiros 10 (dez) meses do ano, foram voadas 942 missões, contando com um total de 927 aeronaves – jatos de grande porte - alocadas ao Programa CRAFT, envolvidas no transporte aéreo militar de cargas, passageiros e aero-médicos.

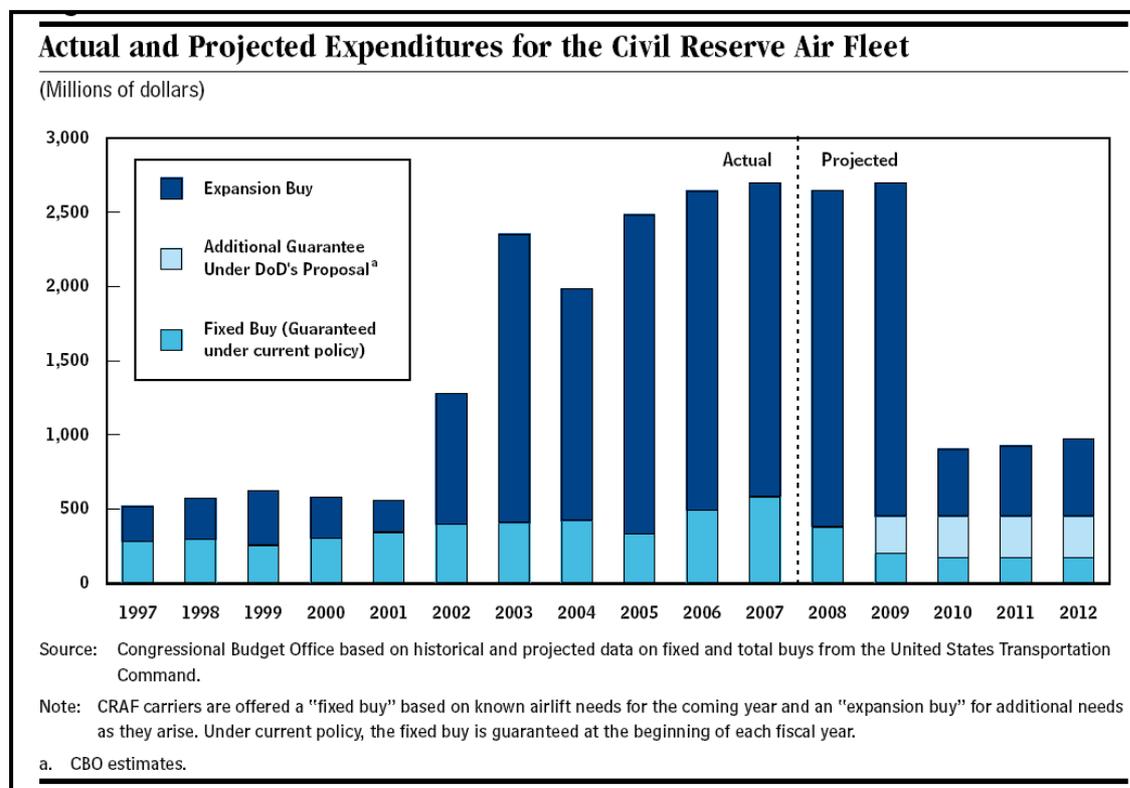
As aeronaves são alocadas de acordo com os requisitos do Departamento de Defesa para segmentos de transporte aéreo, conforme as suas características operacionais para os serviços de passageiros e de cargas internacional e nacional (doméstico e Alaska), evacuação aeromédica, e outros segmentos, que podem ser mutualmente acordados entre o Departamento de Defesa e o Departamento de Transportes.

O Programa CRAFT tem evoluído, de forma consistente, sendo que em maio de 2007, havia 37 empresas aéreas e 1.364 aeronaves envolvidas no referido Programa, sendo 1.273 aeronaves no segmento internacional, 41 aeronaves no segmento doméstico e 50 aeronaves na evacuação aeromédica. Evidentemente, estes quantitativos variam mês a mês, respondendo às necessidades de esforço adicional de transporte aéreo militar.

As 24 empresas aéreas participantes no segmento internacional de longo alcance eram: ABX Air, Air Transport International, Arrow Air, Astar Air Cargo, American Airlines, Atlas Air, Continental Airlines, Delta Air Lines, Evergreen International Aviation, FedEx Express, Gemini Air Cargo, Hawaiian Airlines, Kalitta Air, Murray Air, North American Airlines, Northwest Airlines, Omni Air International, Polar Air Cargo, Ryan International Airlines, Southern Air, United Airlines, UPS Airlines, US Airways, World Airways. Adicionalmente, haviam 12 empresas aéreas no segmento internacional de curto alcance: Alaska Airlines, American Airlines, Astar Air Cargo, Champion Air, Continental Airlines, Delta Air Lines, JetBlue Airways, Lynden Air Cargo, Miami Air International, Northern Air Cargo, Spirit Airlines, Sun Country. Por outro lado, operavam 07 companhias aéreas no segmento nacional (doméstico e Alaska): Air Tran Airways, America West, Frontier Airlines, Midwest Airlines, Southwest Airlines, Northern Air Cargo e Lynden Air Cargo. Finalmente, o Departamento de Defesa contava com 02 empresas aéreas para o segmento de evacuação aeromédica: Delta Air Lines e US Airways.

O Programa CRAFT nos últimos anos tem apoiado, principalmente, a ponte aérea de transporte militar entre o território americano e o Afeganistão – Iraque, que se constituem nas duas maiores frentes de combate da Guerra ao Terror (“War on Terror”). Existem outras necessidades de transporte de meios militares, que respondem por uma parte menor do esforço representado pelo CRAFT.

De forma a permitir a avaliação da importância do Programa CRAFT, como fonte de geração de receitas operacionais, encontra-se a seguir um quadro, contendo as despesas realizadas na última década e projetadas para os próximos cinco anos no âmbito do referido Programa. Pode se verificar no quadro que as empresas aéreas americanas receberam mais de US\$ 2 Bilhões de dólares anuais desde o início da Guerra ao Terror (“War on Terror”), em 2002.



Os recursos bilionários aportados pelo CRAFT às empresas aéreas americanas requerem uma profunda análise da ANAC e do governo brasileiro, neste momento quando se pretende aprovar a liberdade tarifária, pois, indiscutivelmente, garantem significativos montantes financeiros, que não estão disponíveis para as congêneres brasileiras. A eventual ociosidade da frota de aeronaves das maiores empresas americanas é preenchida e bem utilizada como um grande reforço de receita operacional, possibilitando um claro diferencial com participação unilateral do governo americano na competição a ser estabelecida.

Além disso, a demanda por transporte aéreo se caracteriza por ser extremamente cíclica em bases sazonais, sendo muito influenciada por tendências macro-econômicas e pela confiança ou medo dos usuários. Até mesmo na ausência de eventos exógenos extraordinários, o fluxo da demanda por transporte aéreo se retrai e se recupera mensalmente, diariamente e mesmo a cada hora, e ainda a capacidade não é facilmente ajustável para evitar excesso de passageiros ou falta de assentos.

A natural dificuldade de se ajustar a capacidade de prestar serviços de transporte aéreo ao incremento e à flutuação da demanda conduz as empresas aéreas ao sofrimento de absorver um constante excesso médio da capacidade entre 20% a 30%. Caso contrário, durante os ciclos de baixa demanda para diminuir a ociosidade algumas aeronaves deveriam ficar paralisadas, mas não seriam capazes de gerar receitas operacionais.

O Programa CRAFT, paralelamente a grande oportunidade de geração de vultosos recursos financeiros, facilita o ajustamento das condições cíclicas da demanda por serviços aéreos comerciais, representando clara vantagem comparativa quando se insere no cenário do transporte aéreo norte-americano. À título de exemplo, uma empresa aérea americana com duas centenas de aeronaves, que tenha uma flutuação na demanda no período de baixa estação ou mesmo num final de semana da ordem de 10%, poderá reduzir e ajustar a sua oferta, utilizando menos 20 aeronaves. Em conseqüência, a referida empresa aérea americana poderá manter o patamar de aproveitamento (“load factor”) de sua frota e ainda aproveitar o excedente de aeronaves com a operação de vôos no Programa CRAFT, que rendem de US\$ 100 mil a US\$ 200 mil por missão, conforme consta do Relatório do GAO (General Accounting Office), publicado em dezembro de 2002.

Para se compreender melhor a dificuldade de ajustamento da capacidade à demanda, o planejamento de aquisição de aeronaves deve ser decidido vários anos antes da sua entrega pelo fabricante com muitos profissionais da aviação afirmando que os pedidos de compra são colocados nos fabricantes em tempos bons com a demanda em elevado crescimento e entregues aos operadores aéreos em períodos de queda da demanda.

Adicionalmente, as empresas aéreas têm altos custos fixos e não podem simplesmente devolver inopinadamente as aeronaves ou paralisá-las em períodos de baixa demanda. Assim, continuam voando as suas aeronaves mesmo quando a receita não cobre completamente os custos envolvidos. Sob esta ótica da operação de uma empresa de transporte aéreo pode se perceber as vantagens comparativas das empresas americanas sobre as suas congêneres brasileiras decorrentes do Programa CRAFT.

Outro aspecto relacionado aos subsídios do governo americano que merece atenção pelo volume dos recursos financeiros disponibilizados às empresas aéreas ocorreu logo após os trágicos ataques as Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001.

O congresso americano, em 22 de setembro de 2001, aprovou o “Ato de Estabilização do Sistema e da Segurança do Transporte Aéreo” com um pacote no valor de US 15 bilhões, em auxílio às empresas aéreas daquele país sob a justificativa de compensá-las pelos prejuízos e despesas correlatas àquele terrível evento. A resposta do governo e do congresso americano foi rápida enfatizando que “um sistema de transporte aéreo comercial seguro, viável e eficiente é importante para a economia da América e para o padrão de vida do povo americano”.

A legislação aprovada pelo Congresso Americano dava as empresas aéreas americanas como fundo perdido (“grants”) US\$ 5 bilhões de assistência imediata em dinheiro e outros US\$ 10 bilhões em empréstimos garantidos num esforço para manter as suas principais companhias em operação, evitando o colapso geral.

Apesar de alguns questionamentos de senadores pela ausência de assistência para os desempregados e aqueles sem seguro de desemprego ou auxílio para outras indústrias, a grande maioria dos membros do congresso decidiram dar suporte a referida legislação, em função das condições extraordinárias.

Assim, da mesma forma que vem ocorrendo com o chamado “Setembro Negro de 2008”, onde os maiores conglomerados bancários americanos entraram em colapso, diversos senadores trouxeram preocupações com o auxílio de salvação para uma indústria que já tinha problemas financeiros antes dos ataques terroristas e questionavam a razão de se salvar empresas aéreas e não outras empresas com o dinheiro dos contribuintes americanos.

É interessante notar que a legislação aprovada em setembro de 2001 possui outras similaridades com o “setembro negro de 2008”. O “Ato de Estabilização do Sistema e da Segurança do Transporte Aéreo” previa medidas de limitação dos salários de executivos, com as empresas aéreas concordando em não dar aumento de salários nos próximos dois anos para qualquer funcionário com vencimentos anuais superior a US\$ 300 mil.

O mais forte argumento ouvido dentro do congresso americano era de que se as aeronaves não voarem, toda a economia iria parar e auxiliando as empresas aéreas haveria um efeito multiplicador com impactos positivos sobre os demais setores.

A distribuição dos recursos financeiros de US\$ 5 bilhões em fundo perdido (“grants”) seria feita com base na participação de mercado (“market share”), considerado o total de passageiros quilômetros transportados no âmbito doméstico e internacional no último ano. Quanto aos US\$ 10 bilhões de empréstimos garantidos deveriam ser apresentados pela empresas aéreas os pedidos de recursos financeiros necessários com as respectivas garantias e prazos de carência.

Infelizmente, ao observarmos o cenário das empresas brasileiras de transporte aéreo naquele período, principalmente em 2001 e 2002, é possível verificar os reflexos da drástica redução do tráfego aéreo doméstico e internacional com prejuízos acumulados pela indústria nacional de US 435 milhões e US 550 milhões, respectivamente. Estes resultados financeiros são inferiores apenas ao do ano de 2007 que alcançou um prejuízo quase US \$ 700 milhões. Entretanto, nada foi feito para tentar minimizar as perdas setoriais no Brasil.

Outra importante fonte de auxílio estatal, existente desde 1974, nos Estados Unidos da América, foi criada pelo FLY AMERICA ACT, que determina aos funcionários do governo americano utilizar empresas aéreas de bandeira do País, quando em viagem internacional comprada com recursos públicos.

Algumas das cláusulas do “FLY AMERICA” têm sido modificadas, visando dar maior flexibilidade aos funcionários, mas mantendo o previsto na legislação. A regulamentação federal de viagem agora permite vôos em empresas aéreas estrangeiras quando realizando vôo em código compartilhado (“code share”) com empresa de bandeira americana. Mas, é requerido que o código de designação da empresa aérea americana esteja presente na área próxima ao número do vôo no bilhete, cartão de embarque ou na documentação do bilhete eletrônico.

Recentemente, após a assinatura do Acordo de Céus Abertos entre os EUA e a UE, novas exceções estão sendo criadas para as empresas européias transportar funcionários do governo americano. Entretanto, os impactos destas possíveis exceções somente serão conhecidos depois da Administração Geral de Serviços emitir os novos regulamentos federais com as respectivas alterações. Em princípio, as empresas européias têm direito de acesso para as rotas nas quais não haja contrato acordado, por exemplo New York – Lisboa ou Boston – Dublin, porém não na rota Washington – Bruxelas ou Chicago – Londres.

Apenas para se ter uma idéia do volume de recursos financeiros disponíveis nos contratos do FLY AMERICA, durante o ano fiscal de 2007, o Departamento de Defesa realizou despesas da

ordem de US \$ 4,9 bilhões, representando 61% dos gastos totais do governo americano, que alcança cerca de US\$ 8,5 bilhões anuais.

Deve ser destacado que os representantes da União Européia estarão envolvidos, no corrente ano, em extensas discussões com os agentes do governo americano visando superar os impasses ainda existentes, conforme consta no Anexo 3, do Acordo de Céus Abertos, assinado em 2007, para a participação total das empresas de bandeira dos países europeus nos contratos de transporte aéreo do FLY AMERICA.

Considerando-se a significativa ampliação de frequências, com novos pontos de entrada e adicionais pontos intermediários, tanto em vôos de passageiros como de cargas, do Acordo Bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, que foi revisto ao final do primeiro semestre de 2008, poderia ser buscado também acesso para as nossas empresas de bandeira (atualmente apenas a TAM no caso de passageiros) aos contratos da FLY AMERICA ou talvez se tentar criar um programa semelhante o FLY BRAZIL.

Na década de 90, ocorreram ainda uma diversidade de subsídios governamentais em países europeus que estão bem apresentados na página 246, do livro “Airport Business” (segunda edição), do Professor Rigas Doganis, publicado em 2007, que se constitui em nítida vantagem competitiva pela ausência de tais recursos em apoio governamental no mesmo período às suas congêneres brasileiras.

A seguir encontra-se a listagem compilada pelo Prof. Rigas Douganis, que incluem os auxílios estatais e as injeções de capital recebidos pelas empresas aéreas da União Européia de 1990 a 1997.

EMPRESAS AÉREAS ESTATAIS

Injeções de Capital (U\$ milhões)

Auxílios Estatais Aprovados pela Comunidade Européia*

Sabena (1991).....	1,800
Iberia (1992).....	830
Aer Lingus (1993).....	240
TAP (1994).....	1,200
Air France (1994).....	3,300
Olympic (1994).....	2,245
Alitalia (1997).....	1,708

Não classificados como Auxílios Estatais

Air France (1991).....	338
Sabena (1995).....	267
AOM (1995).....	49
Iberia (1995).....	593

EMPRESAS AÉREAS - SETOR PRIVADO	Injeções de Capital (US\$ milhões)
British Airways (1993).....	690
KLM (1994).....	620
Lufthansa** (1994).....	710
Finnair (1992/4/5).....	175

NOTAS:

* Auxílio estatal aprovado, que é normalmente pago em partes no período de dois ou mais anos, sujeito às condições estabelecidas pela Comunidade Européia.

** O governo alemão também contribuiu com \$ 1.55 billion Marcos Alemães (quase \$ 800 milhões de euros) para o fundo de pensão da Lufthansa, em 1995.

Em princípio, as regras estabelecidas pela Comunidade Européia não permitem que os respectivos governos nacionais injetem recursos financeiros estatais nas suas empresas aéreas. Entretanto, no caso específico do transporte aéreo, freqüentemente, os governos invocam o artigo 87 (3c) do Tratado de Roma que tem sido aceito pela Comunidade Européia, permitindo “auxílio para facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou áreas econômicas, onde tal auxílio não afeta adversamente as condições de comércio numa extensão contrária ao interesse comum”.

É fácil verificar que o artigo 87 (3c) do Tratado de Roma se configura como bastante vago, abrindo claro espaço para que seja injetado capital estatal quando a situação se torna efetivamente crítica para a competitividade e sobrevivência dos principais transportadores aéreos de bandeira.

Torna-se interessante verificar que nas notas apontadas pelo Prof. Rigas Doganis, consta a injeção de \$ 800 milhões de euros pelo governo alemão ao fundo de pensão da Lufthansa, em 1995. No Brasil, nenhum aporte foi realizado na indústria de transporte aéreo, apesar de diversos planos econômicos e desvalorização cambial com impactos extremamente danosos sobre o setor na última década.

Recentemente, o caso da Alitalia se caracterizou como um bom exemplo de intervenção e de auxílio estatal (governo italiano), que serviu de plataforma política para a eleição do Primeiro-Ministro Berlusconi e abertamente aportou US\$ 500 milhões (\$ 300 milhões de euros) para salvar a tradicional empresa italiana.

Outro motivo mencionado na Exposição de Motivos que justificaria a existência de um “ piso tarifário” seria a alegação de que uma eventual “guerra de preços” poderia acabar por se refletir em quedas no nível de segurança do serviço de transporte aéreo. Porém, o que se verifica hoje é que o nível de segurança adequado é regulado por meio de regulação técnica, e não econômica, como pode ser constatado no mercado doméstico brasileiro, em que vigora o regime de liberdade tarifária e a segurança operacional tem sua regulação de forma independente da política tarifária. Apesar de conceitualmente estar correto, o nível de fiscalização no Brasil tem dificuldades de executar as atribuições atribuídas às autoridades de aviação civil pela Convenção de Aviação Civil Internacional, fato verificado nas últimas auditorias da OACI.

Ainda com relação a este ponto, há que se considerar que cada vez mais se verifica que, no transporte aéreo moderno, as empresas vêm encontrando formas alternativas de geração de

receita, tais como ações de marketing, divulgação de produtos etc, de forma que as tarifas não são única forma de cobrir os custos da operação.

1.4 A Desregulamentação Econômica e seus Efeitos

Não há dúvida que a desregulamentação econômica com a introdução do regime de liberdade tarifária trouxe um ambiente mais favorável à competição. Entretanto, existem discussões profundas quanto a efetiva diferenciação do serviço, pois basicamente o que se está realizando é o movimento (transporte) de um aeroporto na localidade A para um outro aeroporto numa localidade B. Cada vez mais as empresas aéreas com serviços completos (conhecidas em inglês como “full services”) buscam se adaptar às condições de competição das empresas de baixo custo com baixa tarifa (“low cost low fare”).

O principal aspecto a ser considerado, cuidadosamente no caso da liberdade tarifária, se constitui no contexto econômico, financeiro, operacional e legal que envolve a competição e os competidores. No mercado doméstico, as referidas condições de contorno são idênticas, permitindo um terreno de igualdade para a competição entre as empresas aéreas. Em se tratando do transporte aéreo internacional, o porte dos competidores e as condições dos mercados onde ocorrerá a competição requerem cuidadosa atenção.

Em especial, deve ser analisada e ponderada a possibilidade de eventual desaparecimento de empresas aéreas brasileiras do mercado internacional, que se apresenta como uma tendência histórica ao se observar a última década, onde TRANSBRASIL, VASP, VARIG (ANTIGA), BRA, OCEANAIR e VRG (NOVARIG) abandonaram a competição com as empresas estrangeiras.

Assim, no mercado internacional, sob a ótica brasileira, a desregulamentação e a liberdade tarifária proposta poderá apenas vir a acelerar o processo de consolidação ou concentração, reduzindo ainda mais a quantidade de competidores ao invés de ampliar a competição, conforme proposto na Exposição de Motivos. E o pior, tal concentração se dará provavelmente as custas do desaparecimento da bandeira brasileira.

Outro aspecto a considerar que já foi observado inclusive no Brasil, o sistema de hub-and-spoke no mercado doméstico não serviu para aumentar o número de cidades servidas, mas apenas funcionou como concentrador de tráfego, aumentando a ocupação e reduzindo o custo/preço da viagem. Se houver o mesmo efeito no mercado internacional poderemos chegar a um sistema similar com as viagens se concentrando em poucos hubs nos Estados Unidos e na Europa com os passageiros brasileiros sendo direcionados ao sabor do melhor resultado financeiro das empresas aéreas estrangeiras.

Muitos pesquisadores, com base simplesmente em fundamentos econômicos relegam a segundo plano ou não quantificam corretamente as melhorias de desempenho e eficiência das aeronaves, em constante inovação tecnológica, que contribuíram muito para a redução das tarifas aéreas. As tarifas aéreas caíram em rotas com grande densidade de tráfego e concorrência acirrada. Em outras rotas menos densas as elevações das tarifas foram marcantes (ver Estudo do BNDES -

“Aviação Regional Brasileira - Modal Aéreo IV ”, Informe de Infra-Estrutura No. 50, Nov/2002).

A Exposição de Motivos menciona a transferência de excedentes do produtor aos passageiros, afirmando que a permanência das bandas tarifárias limita a capacidade das empresas de realizar tal transferência. Resta definir se haverá teto tarifário, pois tal situação irá impedir que a entidade produtiva (empresa aérea) capture o excedente do consumidor (recursos disponíveis em passageiros de elevada renda), não havendo pleno funcionamento da Teoria Econômica.

O entendimento legal quanto ao disposto na Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005, requer uma apreciação jurídica mais ampla com melhor entendimento de suas raízes e texto original. É simplório afirmar que não contem exceções. Ao contrário do que consta na referida Exposição de Motivos, o debate não é residual, pois de forma substantiva poderá ser a decisão quanto ao final da participação brasileira no mercado internacional.

Nesta situação derradeira, resta saber como será o “day after”, conhecendo-se a facilidade de deslocamento do fator de produção dos serviços de transporte aéreo, quando houver alhures o conluio por mercados no nosso País, ou seja empresas estrangeiras se posicionando e repartindo o mercado brasileiro e elevando os preços das tarifas aéreas, que se configura como prática comum em grandes mercados. Com a dificuldade de se conter a elevação de preços ou se atrair novos competidores, e as empresas brasileiras se encontrarem desprovidas de aeronaves de grande porte para rotas intercontinentais, restará apenas a intervenção estatal, que no curto prazo será respondida com a paralisação total dos serviços.

No tocante aos ajustes realizados, até o momento, pela ANAC, em cumprimento à Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, se mostraram adequados, no âmbito do mercado doméstico (o grifo é nosso), 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 1º).

Notadamente, no segmento internacional a implementação e adaptação do referido documento legal requer uma profunda revisão do entendimento do legislador e uma análise completa dos impactos sobre os usuários e os operadores aéreos brasileiros, em curto, médio e longo prazos, sob pena de causar severos danos ao interesse nacional e a iniciativa privada.

Causa espécie a afirmativa de que “considerando-se a discrepância entre os valores cobrados pelas empresas brasileiras nas rotas iniciadas no Brasil e no Exterior, pode-se inferir que o preço mínimo determinado pelos reguladores é superior aos preços de mercado. Aqui deve ser reproduzida como ilustração a situação prática referente à captação de tráfego pela empresa brasileira (hoje só temos uma – TAM) no exterior, competindo com as redes de transporte aéreo de suas congêneres, que permeiam o território com suas linhas domésticas, captando e distribuindo o fluxo de passageiros e cargas.

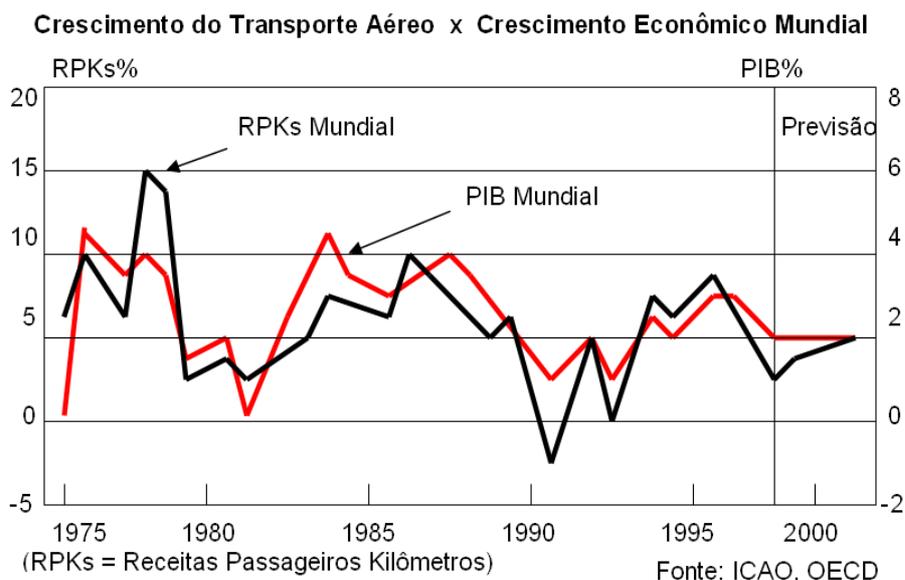
Além disso, tanto na Europa como nos Estados Unidos, as empresas estrangeiras contam com frota de aeronaves algumas vezes maior do que a empresa brasileira, ou seja, possuem economia de escala e economia de rede. Merece destacar que a demanda de passageiros e cargas gerados

no exterior (EUA ou na Europa) é também muito maior do que a demanda correspondente ao Brasil (basta relacionar e comparar o nível de atividade econômica medido pelo PIB), havendo uma propensão natural desses passageiros optarem por suas empresas de bandeira, considerando as facilidade de conexões internas e de idioma e costumes nas aeronaves.

A possibilidade de estimular o crescimento da demanda com a eventual diminuição das tarifas e o desenvolvimento do tráfego aéreo, não garantiria um crescimento substantivo que conseguisse trazer escala e conseqüente vantagem comparativa pela diferença dos mercados (RPK) e tamanho da frota de aeronaves.

Qualquer economista sabe que a demanda por transporte aéreo se caracteriza como uma demanda derivada de atividade econômica na Região, Estado ou País, não havendo significativa ampliação do mercado de transporte aéreo internacional sem um correspondente incremento no nível do Produto Interno Bruto (“Gross Domestic Product”).

A figura seguinte preparada com base nos dados da OACI e OECD demonstra relação direta entre o crescimento do transporte aéreo e crescimento econômico mundial quando medidos, respectivamente, pelo percentual de evolução do transporte aéreo (Revenue Passenger Kilometres –RPK) e de variação da atividade econômica mundial referente ao Produto Interno Bruto – PIB (Gross Domestic Product – GDP).



A argumentação quanto à assimetria regulatória observa a questão com a ótica do economista, que pensando no bem-estar social líquido de cunho extremamente abstrato e que se configura quase impossível de ser quantificado, principalmente quando colocado em horizonte temporal e campo de visão multisetorial mais amplo.

Por outro lado, a observação de experiências liberalizantes nos principais mercados mundiais que não foram especificados na Exposição de Motivos, pode não se aplicar num país de dimensões continentais com distribuição populacional e econômica diferente de outras regiões do mundo.

Ademais, a comparação com o mercado europeu deve ser feita considerando as características peculiares dos vôos internacionais continentais e as rotas internacionais de longo curso

(transoceânicas). Muitos estudos realizados não diferenciam estas características, distorcendo as suas conclusões quando aplicadas ao Brasil.

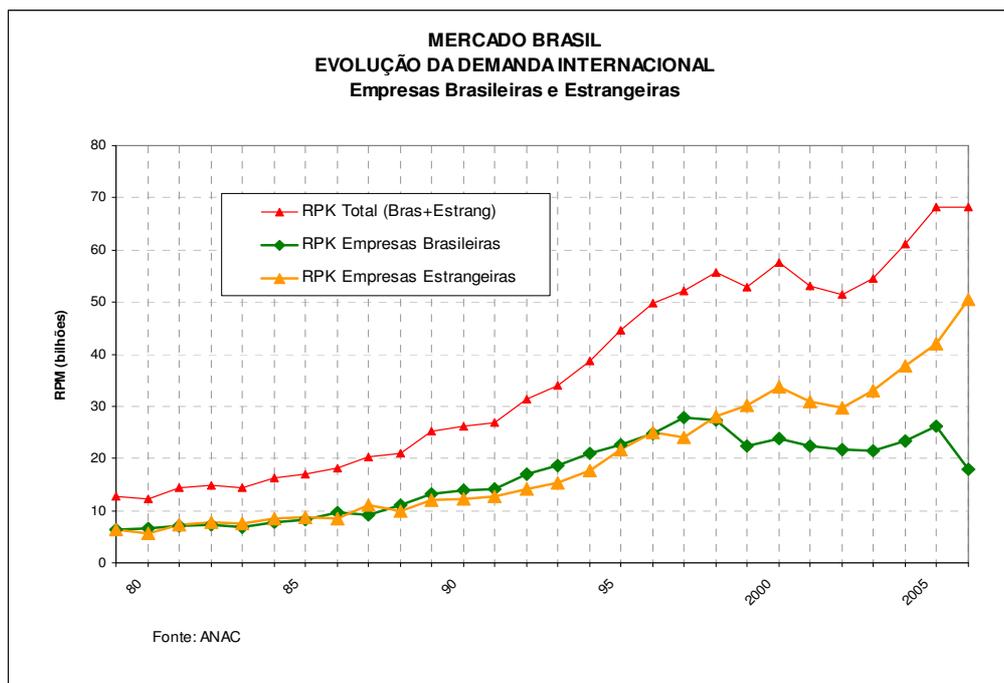
Não resta dúvida que a dinâmica da aviação é diferente dependendo de muitas variáveis exógenas e endógenas ao setor. Portanto, é preciso analisar sempre o mercado de um país de acordo com suas especificidades. As características chinesas jamais serão as mesmas das indianas, por exemplo. São muitas variáveis que necessitam ser levadas em conta. O Brasil precisa refletir com cuidado antes de decidir quanto à liberdade tarifária no mercado internacional, pois se trata de um caminho sem volta.

Nas conclusões dos estudos produzidos pela OCDE, os europeus repetem várias vezes o termo maior eficiência do setor, das empresas aéreas, etc., mas se esquecem de citar o incrível volume de subsídios providos pelos Estados membros às suas empresas de bandeira, muitas delas ainda com participação estatal. Um bom e atual exemplo, de empresa aérea extremamente preocupada em ampliar o seu mercado internacional, que possui histórico de prejuízos é a TAP, que vem nos últimos anos apresentando resultados operacionais negativos: \$ 28 milhões de euros em 2006 e \$ 59 milhões de euros em 2007, e com estimativa de mais de \$ 150 milhões de euros para 2008.

É interessante verificar que se argumenta na Exposição de Motivos, um efeito multiplicador na economia como um todo quando, principalmente no comércio exterior e no aprofundamento das relações comerciais, quando se sabe que o crescimento do tráfego de passageiros e de cargas será ínfimo, por ser mais alavancado pelo incremento da atividade econômica do que pela eventual redução de preço.

Com relação à variação da taxa de câmbio, mais do que os efeitos diretos referente ao benefício líquido (receitas e despesas em dólar) para as empresas aéreas brasileiras devem se observar os efeitos indiretos sobre a demanda, ou seja, historicamente a variação cambial se caracteriza como um reflexo das condições da econômica nacional, sendo, portanto, fator indutor ou redutor da demanda por transporte aéreo.

O gráfico abaixo indica o movimento de passageiros do mercado de transporte aéreo brasileiro (doméstico e internacional) desde 1992, que apresenta o crescimento da demanda até 1998 e o dólar sob controle utilizando a banda cambial com a taxa de câmbio de US\$ 1.00 para R\$ 1,20. Em 1999, com a livre flutuação do dólar houve uma queda na cotação do real passando a ser US 1.00 para 1,90 e a demanda por transporte aéreo apresenta visível queda. Posteriormente, ao final de 2002 (eleições presidenciais) e no decorrer de 2003 a taxa cambial apresentou o valor US\$ 1.00 para R\$ 3,00 e também se verificou uma queda significativa na demanda. Em seguida, a partir de 2004 com a recuperação econômica e a valorização do real ocorreu um sólido incremento na demanda.



Quanto ao argumento de que a concorrência de preços praticados pelas empresas estrangeiras, conhecida como guerra tarifária, faz parte de um processo legítimo, deve ser notado que apesar de não ser desleal, prejudicará as congêneres brasileiras, se configurando como uma prática suicida, onde morrem todos e as companhias mais fracas desaparecem antes das mais fortes.

Em particular, deve ser lembrado que a indústria aérea norte-americana perdeu todo o lucro auferido desde o vôo inaugural dos irmãos Wright. Nas palavras de Alfred Kahn, um dos maiores estudiosos da regulação econômica: “A competição destrutiva tem sido uma das surpresas desagradáveis da desregulamentação”.

A conta no final será paga pelos passageiros com os acionistas sofrendo também. Existem ainda as empresas que entraram em concordata, onde os credores se transformaram em acionistas. No Brasil, temos os casos recentes da VASP e da VARIG (antiga). Os lucros das empresas aéreas minguaram em todo o mundo e, assim, a competição destrutiva como disse Alfred Khan estará ainda mais próxima dos passageiros no Brasil.

A atuação da ANAC e dos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) será muito mais difícil na fiscalização de práticas predatórias, porque as empresas estrangeiras têm maior experiência em ambiente extremamente competitivo, trabalhando com margens apertadíssimas e não raro resultando em prejuízo. No passado, a ação do SBDC não apresentou resposta tempestiva, atrasando análises e intervenções, o que no caso do transporte aéreo extremamente dinâmico poderá resultar em prejuízos ainda maiores para as empresas aéreas brasileiras.

Quanto aos aspectos de incremento ou redução do turismo interno e externo, não resta dúvida que haverá uma queda nos preços das passagens compradas no Brasil, o que aumentará o êxodo de turistas brasileiros com destino ao exterior. Não é possível determinar o volume de turistas que irão optar pelo turismo internacional, mas sem dúvida haverá esta tendência.

No sentido inverso, ou seja, com turistas vindo do exterior para o Brasil, o regime de liberdade tarifária não deverá ter qualquer impacto no fluxo turístico, pois a grande maioria dos atuais Acordos Bilaterais já têm cláusula de preço com definição pelo país de origem do vôo.

Na verdade, a análise detalhada da proposta do regime de liberdade tarifária revela claras discrepâncias quando confrontadas com as políticas governamentais de incentivo ao turismo

doméstico. De fato, o que vem se observando é a idéia transmitida pela Diretoria da ANAC de que ocorrerá um incremento no quantitativo de turistas oriundos dos Estados Unidos e da Europa, quando o aumento do turismo no exterior se dará com brasileiros atraídos por passagens com valores mais reduzidos.

Paralelamente, o resultado das contas públicas, no que diz respeito a conta turismo, com a maior evasão de divisas de nosso país, calculando-se a diferença entre as receitas realizadas por estrangeiros na Brasil e as despesas de brasileiros no exterior ficará ainda mais negativa podendo alcançar US\$ 10 bilhões no próximo ano. Tal resultado poderá não comprometer o resultado final da Balança de Pagamentos, mas coloca em má posição os pilares do setor, favorecendo, nitidamente, a expansão e o domínio das empresas estrangeiras.

Parece-nos inconveniente, no momento, dar continuidade a presente proposta, que não agregará valor à economia nacional, em momento delicado ora atravessando a economia mundial, com reflexos ainda não esclarecidos sobre o Brasil, além de prejudicar o excelente trabalho realizada pelo Ministério de Turismo e EMBRATUR de difusão das belezas naturais do nosso território e da hospitalidade de nossa gente.

A Exposição de Motivos preparada pela ANAC, no princípio da página 13, reconhece o papel do turismo no desenvolvimento econômico, em especial, das regiões mais pobres e desfavorecidas, mas apenas empurra a responsabilidade de incentivo ao turismo para o Governo Brasileiro, como se o referido órgão regulador não fizesse parte da estrutura organizacional da administração pública federal. E induz a crença de que não seria razoável o incentivo ao turismo doméstico em contraposição ao crescimento de outros segmentos – neste caso das empresas estrangeiras explorando o nosso mercado internacional.

Com um bem urdido jogo de palavras apresenta à reflexão de que o turismo doméstico e o internacional são substitutos perfeitos e o crescimento de um não implica na estagnação ou redução do outro, simplesmente desdizendo o que havia reconhecido nos dois parágrafos anteriores.

Mais adiante, a Exposição de Motivos traz o foco da discussão sobre o tipo das viagens internacionais, que podem ser de lazer ou de negócios, invocando a ampliação da pauta comercial com novas oportunidades como se as frequências existentes ou a liberdade tarifária causaria reflexos positivos sobre as viagens de negócios.

A crença na livre concorrência como paradigma de salvação das empresas atuantes no setor, principalmente, no mercado internacional, se choca frontalmente com a realidade recente da indústria de transporte aéreo brasileiro que se viu reduzida a uma única empresa na arena internacional.

A Exposição de Motivos desenvolvida procura montar um racional que não se encadeia, apenas reforça uma idéia anterior culminando na promoção de um fluxo de pessoas, negócios, comércio e serviços, que dificilmente trará um aquecimento além do esperado, devido às características sócio, econômicas, físicas e geográficas de um país continental como o Brasil.

Ao final da sessão classifica de frágeis os argumentos contrários à liberdade tarifária. No Brasil, os gestores públicos raramente respondem pelos seus atos, mas no presente caso deveriam ficar gravados os depoimentos e posições dos Diretores da ANAC visando futura responsabilização por danos ao interesse público e privado.

2 ANÁLISE DA INDUSTRIA

2.1 Situação Atual dos ASA's

Os Acordos de Serviços Aéreos (ASAs) se classificam da seguinte forma: dupla aprovação (tradicional), aprovação pelo país de origem (transição), dupla desaprovação (moderada) e liberdade tarifária (totalmente liberada o estado não interfere ou exige apenas o registro).

Na Tabela 1, da Exposição de Motivos, pode se verificar que na Europa, todos os países são com aprovação no país de origem, excetuando-se Portugal, onde temos o regime de dupla aprovação. Na América do Norte, o Canadá é regime de dupla aprovação e nos Estados Unidos no país de origem. Na África do Sul e Austrália, a Política Tarifária é de aprovação no país de origem. No México e Angola o regime é de dupla aprovação. E, finalmente, na China é regime de país de origem e no Japão de dupla aprovação.

A proposta apresentada de nas próximas reuniões de consulta de Acordos Bilaterais deverão ser envidado esforços no sentido de se alterar a cláusula de dupla aprovação para o modelo “País de Origem”.

Observando-se a Tabela 2, contida na Exposição de Motivos, é possível verificar que dentre os (13) países selecionados que têm vôos regulares para o Brasil, nossas empresas aéreas somente estão ligadas a (06) seis países – Alemanha, França, Espanha, Estados Unidos, México e Panamá.

A concentração de vôos em apenas seis países demonstra concentração do mercado, havendo a eventual redução inicial dos preços e a perda de serviços anteriormente existiram em outros mercados (cidades).

Esta situação, somada a pequena quantidade de vôos das empresas brasileiras indicam a fragilidade da indústria de transporte aéreo em nosso país. Em particular, mercados tais como Japão e Austrália, que já receberam serviços de transporte aéreo de empresas brasileiras. E hoje encontram-se sem condições de oferecer os referidos serviços.

2.2 Análise do Mercado Brasileiro de Transporte Aéreo Internacional de Passageiros

2.2.1 Dados Consolidados por Nacionalidade da Empresa Aérea

O mercado de total de transporte aéreo internacional de passageiros, computando-se as empresas brasileiras e estrangeiras atingiu a marca de 11.266.132 passageiros transportados em 2007.

Novamente, observa-se relevante desequilíbrio entre a proporção de passageiros transportados por empresas estrangeiras e brasileiras. Esta participação das empresas brasileiras continua caindo desde 2005, último ano de operação da (VARIG ANTIGA).

Assim, a participação das empresas veio de 42,3% em 2005, para 33,10 em 2006, chegando a 29,2% em 2007, conforme consta na Tabela 3 da Exposição de Motivos.

A observação quanto ao vazio deixado pela saída da VARIG (ANTIGA) desse mercado internacional, demonstra o cuidado que deve ser tomado, caso se confirme a implementação do regime de liberdade tarifária.

A análise do gráfico 2, em que se comenta a dinâmica do mercado de vôos internacionais, em que variava entre 80% a 90% a participação da VARIG (ANTIGA), indica que o desgaste financeiro corroeu as suas reservas e a maior empresa aérea brasileira teve de se retirar do mercado. Atualmente, a TAM se aproxima do patamar de 80%, então ocupado pela VARIG (ANTIGA), requerendo apoio e atenção principalmente nos mercados da América do Norte e Europa. Entretanto, as atividades operacionais da TAM, em termos absolutos, ainda não alcançou a Receita por Passageiro Quilômetro (RPK) realizada pela congênere ao se retirar do mercado internacional.

Apesar de reconhecer o esforço e a capacidade técnica e operacional da TAM, as dificuldades encontradas no processo de rápida estruturação da empresa para o complexo e extremamente competitivo mercado internacional, nos obriga a ter cautela e prudência na proposta de liberdade tarifária, pois toda a preparação empresarial com pilotos, aeronaves e bases operacionais no exterior requer uma grande conjugação de esforços envolvendo um complexo sistema administrativo, econômico-financeiro e técnico-operacional.

Em nossos dias, a TAM tem demonstrado vigor e dinâmica empresarial, mas não se pode desconsiderar o porte das economias e das empresas aéreas americanas e européias, devendo qualquer modificação em termos de política tarifária ser conduzido por uma transição longa de 10 (dez) a 20 (vinte) anos e com avaliações periódicas com a participação da autoridade de aviação civil brasileira e da(s) empresa(s) aérea(s).

o **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e, com relação às sugestões apresentadas, esclarece que:

- A política de céus abertos não faz parte do escopo desta consulta pública e não se confunde com a liberdade tarifária. Tal política geralmente abrange outras questões além das tarifárias;
- O tratamento tributário, fiscal e creditício dado às empresas não é de competência desta autarquia;
- A segurança de vôo é verificada e fiscalizada pela agência através de regulação específica, não tendo, necessariamente, correlação com a liberação das tarifas praticadas. Ademais, cabe destacar que, atualmente, as empresas possuem outras formas de receita além das tarifas, sendo que a queda nas tarifas não deve determinar um menor nível de segurança operacional;
- A agência considera que as empresas brasileiras têm condições de concorrer no mercado internacional e, caso houvesse, casos de concorrência predatória seriam detectados e combatidos em conjunto com os demais órgãos de defesa da concorrência, sendo certo que

qualquer interessado pode apresentar representação junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC;

- O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, competente para avaliar e reprimir condutas anticoncorrenciais, já funciona com essa finalidade, podendo ser provocado por qualquer interessado. Além disso, um convênio entre a ANAC e os órgãos do SBDC, que está em vias de acontecer, objetiva apenas tornar mais célere e preciso o envio de informações àquele órgão;
- A agência não compartilha da visão de que as mudanças em questão serão prejudiciais ao mercado de turismo. Pelo contrário, acredita que os preços mais baixos podem gerar efeitos positivos ao segmento do turismo, aumento a demanda e, por consequência, beneficiando a toda sociedade; e
- A agência considera que o prazo previsto é suficiente para que as empresas nacionais se adaptem às novas regras.

→ **Contribuição n° 10**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Cristina Ferreira	
Organização:	
Telefone de contato:	E-mail: crisferreira@eln.gov.br

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

1 - Tarifas de carga

2 - Yield

3 - Forma de registro

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

1- Incluir o transporte aéreo internacional de carga no regime de liberdade tarifária, imediatamente.

2 - Solicitar das empresas o registro das tarifas de passageiros comercializadas, a exemplo do que é solicitado no transporte aéreo doméstico de passageiros.

3 - Detalhar mais a forma de registro das tarifas.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

1 - Como as tarifas de carga já tem um limite de desconto muito grande, não seria necessária a aplicação do cronograma proposto para as tarifas de passageiros.

2 - Seria importante o registro das tarifas de passageiros efetivamente comercializadas e a publicação dos yields como forma de dar maior transparência aos consumidores.

3 - O anexo que trata da forma de registro deveria ser mais detalhado, de forma a padronizar a forma de registro para todas as empresas e facilitar a compilação dos dados pela ANAC.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa que o transporte aéreo internacional de carga e o registro de tarifas internacionais serão normatizados em seguida por meio de resoluções específicas.

➔ **Contribuição nº 11**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Paulo Cesar Castello Branco	
Organização: TAM Linhas Aéreas	
Telefone de contato: 11 5582-9273	E-mail: paulo.castello@tam.com.br

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Art. 1º Alterar os percentuais máximos de desconto permitidos com relação às tarifas a serem praticadas pelas concessionárias e autorizadas de serviços aéreos regulares internacionais de passageiros para vôos com origem no Brasil e destino em qualquer país, exceto os da América do Sul, em serviços diretos e indiretos, de acordo com o seguinte cronograma:

I - para tarifas de todas as classes, comercializadas a partir do dia ____ de _____ de ____: 20% (vinte por cento) em relação às tarifas discriminadas no Anexo I desta Resolução; (imediatamente)

II - para tarifas de todas as classes, comercializadas a partir do dia ____ de _____ de ____: 50% (cinquenta por cento) em relação às tarifas discriminadas no Anexo I desta Resolução; e (3 meses após a publicação)

III - para tarifas de todas as classes, comercializadas a partir do dia ____ de _____ de ____: 80% (oitenta por cento) em relação às tarifas discriminadas no Anexo I desta Resolução. (6 meses após a publicação)

Parágrafo único. A partir do dia ____ de _____ de _____, para tarifas de todas as classes, passará a vigorar o regime de liberdade tarifária. (12 meses após a publicação)

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Art. 1º Alterar os percentuais máximos de desconto permitidos com relação às tarifas a serem praticadas pelas concessionárias e autorizadas de serviços aéreos regulares internacionais de passageiros para vôos com origem no Brasil e destino em qualquer país, exceto os da América do Sul, em serviços diretos e indiretos, de acordo com o seguinte cronograma:

I - para tarifas de todas as classes, comercializadas a partir do dia **01 de Abril de 2009**: 20% (vinte por cento) em relação às tarifas discriminadas no Anexo I desta Resolução;

II - para tarifas de todas as classes, comercializadas a partir do dia **01 de Outubro de 2009**: 50% (cinquenta por cento) em relação às tarifas discriminadas no Anexo I desta Resolução; e

III - para tarifas de todas as classes, comercializadas a partir do dia **01 de Abril de 2010**: 80% (oitenta por cento) em relação às tarifas discriminadas no Anexo I desta Resolução.

Parágrafo único. A partir do dia 01 de Outubro de 2010, para tarifas de todas as classes, passará a vigorar o regime de liberdade tarifária.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

Uma vez que o escopo desta resolução é para todos os destinos voados a partir do Brasil para o exterior (com exceção da América do Sul) tendo um impacto potencial muito maior e mais relevante em termos de rotas impactadas e conseqüentemente colocando uma parcela muito maior da receita da companhia aérea sob risco, solicitamos o entendimento desta Agência no sentido de ampliarmos o período de implementação conforme sugerido acima.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que o argumento utilizado para solicitar a dilação de prazo alinha-se com os levantamentos realizados no estudo apresentado, onde se verificou a possibilidade de redução das tarifas que porventura estejam em patamares acima do economicamente esperado, devido a uma imposição legal. Nesse sentido, esta Agência considera que o prazo estabelecido no cronograma é suficiente para a adequação das empresas à nova realidade normativa.

➔ **Contribuição nº 12**

○ **Dados do colaborador**

Nome: Paulo Cesar Castello Branco	
Organização: TAM Linhas Aéreas	
Telefone de contato: 11 5582-9273	Telefone de contato: 11 5582-9273

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Art. 3º Instituir, independentemente do registro de que trata o art. 2º, a obrigatoriedade de as empresas manterem disponível em suas páginas na internet, para livre e acesso e consulta pelos consumidores, tabela atualizada de que constem todas as tarifas vigentes registradas junto a esta Agência, bem como as regras de aplicação de cada uma delas.

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Art. 3º Instituir, independentemente do registro de que trata o art. 2º, a obrigatoriedade de as empresas manterem disponível em suas páginas na internet, para livre e acesso e consulta pelos consumidores, ~~tabela atualizada de que constem~~ todas as tarifas vigentes registradas junto a esta Agência, bem como as regras de aplicação de cada uma delas.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

A Resolução 016, de 27 de fevereiro de 2008, que aborda a alteração de limites máximos de desconto e posterior liberação tarifária entre Brasil e destinos nos países da América do Sul, não contém tal artigo ou consideração. Concordamos que não deva existir pois o objetivo a que se refere esta resolução é de fazer cumprir o artigo 49 da lei nº 11.182 de 27 de Setembro de 2005 que define o prevailecimento do regime de liberdade tarifária mas que não menciona necessidades de disponibilizar informações sobre o tarifário das empresas na internet.

Considerando as dinâmicas de mercado em que potencialmente milhares de preços são alterados diariamente, manter esta informação atualizada é uma missão extremamente complicada para as companhias aéreas.

Disponibilizar as tarifas nas consultas de viagem dentro do processo de compra de um bilhete aéreo já cumpre o intuito de transparência.

Questões ligadas a acuracidade da informação podem induzir a percepção de propaganda enganosa por parte dos órgãos de defesa do direito do consumidor.

Abordando tecnicamente, é impossível gerar uma tabela com todas as tarifas vigentes registradas para os trechos autorizados em Hotran e suas respectivas regras devido ao volume, tamanho do arquivo e problemas de desempenho do site. Outros problemas podem ser apontados:

- Tal tabela deveria ser com atualização em tempo real, pois se não atualizadas podem caracterizar propaganda enganosa.

- Os textos de regras internacionais são em inglês (conforme padrão da indústria). Além disso algumas categorias de regras, de natureza extremamente técnica, se expostas, podem gerar problemas de interpretação, tais como:

Categoria 17 – “HIP/Mileage exceptions” . Serve para checagens de distâncias para aplicação de tarifas, e pode ser confundida a aplicação com “passagens prêmio” dos programas de fidelização das empresas aéreas.

Categoria 10 – “Combinations”. Define a combinabilidade entre as distintas tarifas por tipos de viagens definidas por conceitos da indústria como “open jaws”, “circle trips”, End on end” (que não têm tradução), e outros termos técnicos que apesar de comuns nas práticas de mercado, não propiciam auto-compreensão (fare component, pricing unit) .

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa que o registro de tarifas internacionais será normatizado em seguida por meio de resolução específica.

→ Contribuição nº 13

○ **Dados do colaborador**

Nome: Paulo Cesar Castello Branco	
Organização: TAM Linhas Aéreas	
Telefone de contato: 11 5582-9273	Telefone de contato: 11 5582-9273

○ **Trecho da minuta a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar**

Art. 2º Instituir a obrigatoriedade de as concessionárias e autorizadas de serviços aéreos regulares internacionais de passageiros registrarem junto à ANAC, bem como manterem atualizados, conforme as descrições e orientações técnicas constantes do Anexo II desta Resolução, os valores das tarifas por elas praticadas em todas as rotas operadas, conforme autorizado nos respectivos Horários de Transporte - HOTRAN, e as regras de aplicação correspondentes.

○ **Texto sugerido para alteração ou inclusão**

Art. 2º Instituir a obrigatoriedade de as concessionárias e autorizadas de serviços aéreos regulares internacionais de passageiros registrarem junto à ANAC, através do GFS (Government Filing system) do ATPCO (Airline Tariff Publishing Company), bem como manterem atualizados, conforme as descrições e orientações técnicas constantes do Anexo II desta Resolução, os valores das tarifas por elas praticadas em todas as rotas operadas, conforme autorizado nos respectivos Horários de Transporte - HOTRAN, e as regras de aplicação correspondentes.

○ **Justificativas, comentários e sugestões**

Tal artigo e a explanação do anexo II da resolução apontam para registro de todas as tarifas das ligações, assim como a necessidade de mantê-las atualizadas.

Reconhecido na exposição de motivos desta consulta pública, o sistema de registro ATPCO (Airline Tariff Publishing Company) dispõe de ferramenta de monitoração justamente para tal fim; o GFS (Government Filing System) do qual a ANAC já é signatário. Como o próprio nome aponta, tem por finalidade o arquivamento das tarifas junto aos governos dos países. Tal ferramenta propicia controle seletivo de conteúdo em tempo real, propiciando maior acuracidade dos levantamentos que o analista possa gerar. As pesquisas podem ser feitas por Cia aérea, País, Mercado, Base tarifária, Regras aplicáveis e estão disponíveis não só para as estruturas vigentes como também retroativas de até 15 anos.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa que o registro de tarifas internacionais será normatizado em seguida por meio de resolução específica.

→ Contribuição n° 14

○ Dados do colaborador

Nome: Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE/MF	
Organização: SEAE/MF	
Telefone de contato:	Telefone de contato:

○ Contribuição



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Transportes e Logística

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 16 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 03 de outubro de 2008.

Assunto: Consulta Pública da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre proposta de alteração da política tarifária para vôos internacionais com origem no Brasil e destino nos demais países do mundo, exceto os da América do Sul.

Introdução

O presente Parecer apresenta considerações da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) sobre a minuta de Resolução submetida a Consulta Pública pela ANAC, que “altera a política tarifária para vôos internacionais de passageiros com origem no Brasil e institui a obrigatoriedade de registro de tarifas junto à ANAC”. O aviso de Consulta Pública foi publicado no Diário Oficial da União em 5 de setembro de 2008 e estabeleceu que as contribuições poderão ser enviadas à Agência até o dia 3 de outubro do presente ano.¹

1. Descrição da proposta de Resolução da ANAC

Em seu art. 1º, a minuta de Resolução da ANAC altera os percentuais máximos de desconto permitidos para as tarifas de serviços aéreos regulares internacionais de passageiros, para vôos com origem no Brasil e destino em qualquer país, exceto os da América do Sul, de acordo com o seguinte cronograma:

- I – Na data de publicação da Resolução, desconto de 20%;
- II – Três meses após a publicação, desconto de 50%;
- III – Seis meses após a publicação, desconto de 80%;
- IV – Doze meses após a publicação, desconto de 100%, ou seja, regime de liberdade tarifária.

¹ O conteúdo da Consulta Pública foi disponibilizado no site da ANAC na Internet, no seguinte endereço: <http://www.anac.gov.br/transparencia/consultasPublicas.asp>.

Tais descontos incidem sobre as tarifas discriminadas no Anexo I da Resolução e valem para todas as classes de tarifas.

No art. 2º, a Resolução instituiu a obrigatoriedade de as companhias aéreas regulares internacionais de passageiros registrarem junto à ANAC os valores das tarifas que praticarem e as regras de aplicação correspondentes, bem como as alterações posteriores.

No art. 3º, fica instituída a obrigatoriedade de as companhias aéreas manterem disponível, em suas páginas na Internet, para livre e acesso e consulta pelos consumidores, tabela atualizada com as tarifas vigentes registradas junto à Agência, bem como as regras de aplicação de cada uma delas.

2. Regulação tarifária vigente

No início deste ano, a ANAC liberou as tarifas de vôos internacionais originados no Brasil com destino aos demais países da América do Sul, e o respectivo vôo de retorno. No entanto, para os demais destinos internacionais, a regra atualmente em vigor impede que as companhias aéreas pratiquem descontos em relação aos preços-limite estabelecidos pela ANAC, que por sua vez se baseiam em tarifas de referência da IATA (International Air Transport Association).

Em alguns Acordos de Serviços Aéreos (ASA) firmados entre o Brasil e outros países, as tarifas são fixadas pelo modelo de “país de origem”, ou seja, as tarifas são aprovadas apenas pela autoridade aeronáutica do país onde se inicia o serviço. Em outros casos, os ASA prevêem que as tarifas são regidas pelo modelo de “dupla aprovação”, ou seja, as tarifas devem ser aprovadas por ambos os países².

Entretanto, na prática, em muitos casos o modelo de “dupla aprovação” é praticado como se fosse “país de origem”, já que as tarifas são aprovadas apenas pela autoridade onde se inicia o serviço, enquanto a outra autoridade se abstém de interferir. Além disso, cumpre observar que, no passado recente, a ANAC tem buscado, nas negociações internacionais, consagrar o modelo de “país de origem”, por meio de ajustes nos ASA, quando possível.

3. Considerações SEAE

Após a exposição do conteúdo básico da proposta e da regulamentação tarifária vigente, esta SEAE observa que a medida sob análise contribui para o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, permitindo ainda a ampliação do bem-estar do consumidor brasileiro. As razões para acolhimento da

² ASAs são instrumentos bilaterais assinados por dois países que desejam estabelecer e disciplinar o transporte aéreo entre si. Os ASA se dividem, tradicionalmente, em uma minuta principal e seus anexos. A primeira parte, considerada a principal, corresponde aos artigos que traçam as regras gerais que irão nortear o relacionamento das partes e compreende: os direitos de tráfego, o regime de designação de empresas, as taxas aeroportuárias, o regime de tarifas das empresas aéreas, os direitos alfandegários, as aplicações de leis, os aspectos de segurança, a modificação e denúncia do acordo, além da solução de controvérsias. Os anexos contêm o detalhamento de algumas características dos futuros serviços a serem prestados, tais como o quadro de rotas e escalas, as empresas designadas, a capacidade dos serviços (frequência, tipo de aeronave ou oferta de assentos), as tarifas a serem aplicadas etc.

proposta podem ser divididas em razões de ordem legal e razões de ordem técnica. Uma e outra via passam agora a serem analisadas.

3.1 Razões de ordem legal para acolhimento da proposta

Conforme apontado pela ANAC em sua exposição de motivos, há requisitos legais para o cumprimento da medida em discussão, consubstanciadas na Lei n° 11.182, de 27 de setembro de 2005 (Lei da ANAC) e na Res. 007/2007, do Conselho de Aviação Civil (CONAC)³.

Ambos os textos expressam a determinação em promover maior competição no segmento internacional da aviação civil. Há menção expressa à nova orientação do Poder Público no sentido de primar pela maior concorrência no mercado, principalmente através da liberdade tarifária, com objetivo, também expresso, de inclusão de novos usuários ao modal.

Segundo o art. 49 da Lei no 11.182/05:

“Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.”

Já a Res. 007/2007, do CONAC, estabelece que:

“1.5 Nas negociações de Acordos sobre Serviços Aéreos, devem ser buscadas condições que possam promover a modicidade dos preços para os usuários, por meio do incentivo à concorrência entre as empresas.

1.5.1 Considerando o disposto no art. 49 da lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, a regulamentação dos preços para o mercado internacional deverá ser revista pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, com vistas a maior promoção da liberdade de mercado e ao maior acesso dos usuários ao transporte aéreo internacional.”

Ressalte-se que a os dispositivos reconhecem os benefícios advindos do processo de liberalização tarifária doméstica e do estímulo à concorrência. Durante o período de liberalização, importantes empresas aéreas foram forçadas a descontinuar os serviços, processo natural em que a inépcia em adaptar-se a novas realidades mercadológicas implica em progressivo alijamento do mercado. O crescimento de novas empresas, sob novas filosofias de negócio permitiu maior eficiência e a racionalização das operações, em benefício do consumidor.

Tanto a Lei da ANAC, aprovada pelo Congresso Nacional, quanto a Res. CONAC 007/2007, editada pela instância regulamentadora máxima da aviação civil, reconhecem o papel a ser desempenhado pela livre concorrência, a qual apenas por meio da liberdade tarifária pode permitir o atendimento aos preceitos de modicidade tarifária e maior acesso dos usuários ao transporte aéreo.

³ Sublinhe-se que a ANAC, de acordo com o Art. 3º da lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, é instada observar as determinações do Conselho, como se segue:

“Art. 3º A ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC”.

3.2 Razões de ordem técnica para acolhimento da proposta

O transporte aéreo internacional foi tradicionalmente alvo de intensa regulamentação, baseada em premissas relativas às diferentes capacidades de competição entre as empresas aéreas. Nesse sentido, as políticas de monodesignação, restrições a direitos de tráfego e uma política tarifária restritiva atuavam no sentido de permitir apenas uma “competição supervisionada”, onde fossem resguardados os interesses das empresas nacionais.

No caso brasileiro, a progressiva flexibilização das regras, como a introdução do critério de multidesignação nas negociações sobre serviços aéreos, não havia sido acompanhada até o momento por gestões quanto à política de bandas tarifárias. Os argumentos tradicionais perpassam a competitividade das empresas brasileiras e referem-se principalmente à menor escala das empresas nacionais, com possíveis impactos financeiros advindos de menor capacidade de *hedge* cambial e de combustível; maiores custos de *leasing* de aeronaves; carga tributária brasileira superior à aplicada sobre as congêneres internacionais em seus países de matrícula; menos acesso a financiamentos. Estas variáveis, conforme o pensamento tradicional, não permitiriam às empresas brasileiras condições adequadas de competição, e por isso, a existência de uma política tarifária restritiva, ao constranger a precificação das congêneres, asseguraria capacidade de concorrência e, logo, de sobrevivência das aéreas nacionais. Ao contrário do princípio da isonomia, era aplicado o princípio da equidade na diplomacia aeronáutica brasileira.

A percepção tradicional tomou força quando houve ampliação da concorrência entre empresas nacionais e norte-americanas no final da década de 1990. A multidesignação permitiu às brasileiras se lançarem ao mercado americano. Não obstante o ímpeto inicial, a desvalorização cambial de 1999 e o excesso de capacidade resultaram em pesadas perdas às empresas brasileiras, que progressivamente descontinuaram os serviços. Como resultado do processo, as empresas norte-americanas passaram a deter participação maior no mercado de serviços aéreos entre Brasil e EUA. A incapacidade em manterem-se competitivas em face da nova situação parecia comprovar a impossibilidade de concorrência das empresas brasileiras com as principais aéreas estrangeiras.

O estudo promovido pela ANAC fornece subsídios para observar que a consolidação de novas empresas brasileiras no transporte internacional, sob novas filosofias de negócio, alterou a percepção tradicional acerca da competitividade internacional das aéreas nacionais. O estudo analisa com detimento os índices de eficiência operacional das empresas, mapeando em estudo comparativo com os principais concorrentes internacionais, a real capacidade de concorrência entre nacionais e estrangeiras.

Da relação entre escala e competitividade

Os dados apresentados indicam que as brasileiras (TAM e Gol) possuem porte algumas vezes inferior ao das principais estrangeiras – em especial American, United, Delta, Luft, B.A. e Air France. O porte inferior e a inexistência de *sub-core business*, como o setor de consultoria da Lufthansa, implica em menor capacidade de geração de receita bruta por parte das brasileiras. Pela

rubrica Receita Operacional, TAM e Gol situaram-se entre 13º e 14º no *ranking*, mostrando um faturamento muito menor do que as demais. No entanto quando a análise se desloca para a capacidade de geração de lucro operacional e líquido, a eficiência das nacionais é ampliada. Nestes dois quesitos as duas brasileiras situam-se em posição intermediária dentre as empresas analisadas, alternando-se entre a 6º e a 8º posições.

A conclusão imediata do estudo promovido pela ANAC é que a competitividade de empresas aéreas é relativamente insensível a diversos critérios que permeiam o pensamento tradicional explicitado acima, com especial destaque à escala das empresas. O argumento pode também ser reforçado pela observação empírica. A sujeição da variável escala às demais variáveis que compõem as estratégias de negócios das diferentes empresas é atestada pela emergência do fenômeno *low cost* e por empresas de pequeno porte que operam em regime de céus abertos com países que possuem empresas aéreas de porte superior. Em ambos os casos, empresas de pequeno porte oferecem rivalidade efetiva ao produto oferecido por empresas maiores.

Da regulação por preços mínimos

Deve-se observar que a regulação por preços mínimos – em especial no que concerne o setor aéreo – é necessariamente ineficiente e arbitrária, na medida em que o Poder Público não pode corretamente avaliar e comparar a estrutura de custos das empresas brasileiras e menos ainda das estrangeiras devido à acentuada assimetria de informações. Interconexão entre diversas variáveis de difícil mensuração, como economias de escala, de escopo e de rede, padrão tributário e crédito prejudicam ainda mais a correta aferição de preços mínimos.

Conforme salienta a ANAC, a política de preços mínimos implica em apropriação de bem-estar do consumidor pelos produtores, empresas estrangeiras e brasileiras. Portanto, acredita-se que a flexibilização das regras tarifárias contribuiria para reduzir o excedente do produtor e aumento do bem-estar do consumidor, traduzido em tarifas mais baratas para usuários correntes e inclusão de novos usuários ao modal. Portanto, a liberdade tarifária deve gerar benefícios líquidos ao consumidor.

Do mercado brasileiro de serviços aéreos

Deve-se frisar que o mercado brasileiro de serviços aéreos vem apresentando franco crescimento durante a última década, freqüentemente apresentando crescimento anual de dois dígitos durante o período. Há previsão de que o mercado dobre de tamanho ao longo da década de 2020. A flexibilização de preços implicaria menores tarifas médias e, conseqüentemente, ampliação do mercado internacional. Trata-se de jogo de soma positiva onde, pressupondo-se padrões mínimos de eficiência operacional, haverá espaço para crescimento das empresas brasileiras (e estrangeiras). A política de preços mínimos implica em redução na capacidade de crescimento do mercado aéreo brasileiro, já que mantém os preços artificialmente altos, o que restringe a demanda. Esta política prejudica as próprias empresas brasileiras que, devido à existente reserva de mercado doméstico, possuem vantagens competitivas na captação do crescimento esperado.

Parece haver contradição na alegação de falta de escala do mercado brasileiro de serviços aéreos. A introdução de liberdade tarifária no mercado permitirá que o preço praticado pelas companhias possa aproximar-se no preço concorrencial, implicando em ampliação do número potencial de usuários e, logo, do mercado. Contraditoriamente, a ampliação do mercado implicaria justamente em maior escala para as empresas brasileiras. A manipulação artificial de preços e da demanda pelo regulador constringe a plena maturação do mercado, impedindo a ampliação da escala de negócios das empresas brasileiras.

Por outro viés de abordagem, a ampliação do mercado contribuirá para reforçar as externalidades positivas verificadas no setor. No caso das empresas aéreas, tais benefícios referem-se diretamente a serviços aeroportuários, ao volume de empregos diretos e indiretos, à indústria aeronáutica brasileira, aos setores hoteleiro e turístico, entre outros.

Da possibilidade de exercício de comportamento predatório

Existem receios sobre a possibilidade de exercício de condutas anticompetitivas, ou seja, por meio de predação tarifária, as empresas brasileiras poderiam ser expulsas do mercado. Não foram raras as alegações de que a liberdade tarifária provocaria a “quebra” das empresas brasileiras. O argumento, mesmo que muito difundido, revela-se frágil diante de análise mais acurada. Conforme ressalta a ANAC, a liberdade tarifária e a concorrência direta com empresas estrangeiras não é fato novo às brasileiras. Nos acordos de serviços aéreos celebrados com os principais países/destinos de longo curso, a saber EUA e União Européia (UE), a cláusula tarifária vigente é a de “país de origem” ou é operada na prática como se assim fosse. Ou seja, nestes termos, as empresas brasileiras já vêm enfrentando as estrangeiras em regime de liberdade tarifária e são raros registros de denúncias da prática de preços predatórios nestes mercados.

Por outro lado, o setor aéreo possui relativamente poucas barreiras à entrada, o que tornaria inócua uma eventual tentativa de prática de preços predatórios. Nada pode assegurar à empresa estrangeira que outra nacional não passará a operar na mesma rota depois da “quebra” de congênere nacional. Ainda, falar-se em falência de empresas brasileiras em consequência da concorrência internacional parece não se basear em observação da forma como se estrutura a mercado aéreo internacional. Uma eventual predação em uma rota não implicaria quebra da empresa, mas, em caso extremo, apenas o abandono temporário daquela rota específica. Há necessidade de ter clareza quanto ao fato de que as margens de lucro são estreitas no setor aéreo e prejuízos no Brasil não poderiam ser tolerados facilmente. Por outro lado, o combate a condutas anticompetitivas é auscultado pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que, com o auxílio da ANAC, deverá proceder às investigações de denúncias que lhe sejam feitas.

Do impacto sobre as receitas com o segmento aéreo internacional

Conforme informações prestadas pelas próprias empresas, a liberdade tarifária pode trazer impactos sobre a receita das companhias aéreas brasileiras no curto prazo⁴. Não há números precisos de quanto

⁴ Observe-se que, conforme o quadro atual de ligações internacionais de longo curso, a TAM é a única operadora regular e de passageiros em atuação. Logo, os impactos em virtude da implantação da liberdade tarifária deverão ser sentidos apenas por esta

esta redução pode representar em termos de redução de receita operacional das empresas. No entanto, utilizando-se dos dados contidos no Relatório Anual 2007 da empresa TAM pode-se estimar a ordem de grandeza do impacto financeiro em decorrência da liberalização tarifária de longo curso. Abaixo apresenta-se a segmentação da receita bruta por tipo de serviço prestado, por localidade geográfica e por linha de produto, nos períodos indicados⁵.

Demonstração de Resultados TAM¹

Tabela 1

Por tipo de serviço prestado (em milhões de reais)	31 de dezembro de 2007	31 de dezembro de 2006	31 de dezembro de 2005
Receita Nacional			
Regular – Pax	4.683	4.936	3.966
Fretamento – Pax	151	226	226
Carga	360	322	277
Total	5.194	5.484	4.469
Receita Internacional			
Regular – Pax	2.109	1.513	1.011
Fretamento – Pax	20	24	23
Carga	417	165	130
Total	2.546	1.702	1.164
Outras receitas operacionais			
Parcerias com o Programa	290	207	85
Fidelidade TAM			
Sub-arrendamento de aeronaves		34	65
Outros	434	273	127
Total	734	514	277
Receita Bruta	8.474	7.700	5.910
Por localidade geográfica (em milhões de R\$)			
Brasil	5.928	5.998	4.747
Europa	1.048	617	457
América do Norte	1.000	648	368
América do Sul (excluindo Brasil)	498	437	338
Total	8.474	7.700	5.910

¹ Em milhares de reais, exceto quando indicado de outra forma.

Do quadro acima depura-se que os serviços internacionais de longo curso representaram cerca de 20% da receita operacional bruta da TAM no exercício 2007, excetuando-se a receita com cargas aéreas. Por outro lado, os dados informam a representatividade do mercado doméstico para o faturamento da empresa, na medida em que contribui com cerca de 62% da receita bruta verificada no mesmo período. Fica claro também o contínuo e expressivo crescimento das receitas internacionais da empresa, que apresentaram crescimento de cerca de 100% durante o biênio

empresa.

⁵ Disponível em www.bovespa.com.br e www.mzweb.com.br/tam/wcb/arquivos/Tam_USGAAP_20080514_port.pdf

2006/2007. O dado representa fielmente a agressiva expansão da companhia aérea, que se aproveitou das dificuldades enfrentadas pela antiga Varig para tomar-lhe o lugar de principal empresa aérea brasileira no segmento internacional.

Entende-se que a liberalização tarifária poderá reduzir a receita do segmento internacional da TAM, mas amplitude dos impactos é limitada. Ainda que houvesse uma redução tarifária linear da ordem de 20% – índice contemplado pela primeira etapa de liberalização da ANAC e que, ao comparar-se com os menores preços ATPCO origem exterior, já se figuram próximos ao ambiente de liberdade tarifária – o impacto imediato nas receitas da TAM seria da ordem de 5%. No entanto, como será analisado em maior detalhe posteriormente, o corte linear das tarifas praticadas não parece provável. Em alguns destinos – Miami, por exemplo – o menor preço ATPCO origem exterior, onde há liberdade tarifária, é superior ao menor preço autorizado Brasil. Nestes destinos, não há porque se pensar em preços menores e, por conseguinte, em danos ao balanço da empresa brasileira. Dessa forma, pode-se propor que os impactos de curto prazo serão inferiores a 5% do faturamento bruto da empresa. No médio prazo, a depender da ampliação dos acordos de serviços aéreos e da implementação de novos serviços, caberá à empresa brasileira ampliar sua escala de negócios para captar a parcela de mercado que tenderá a ser criada com a ampliação do número de usuários brasileiros do transporte aéreo internacional, suavizando os impactos financeiros de curto prazo descritos.

A segunda maior empresa brasileira, a GOL, descontinuou suas rotas de longo curso, então operadas pela operadora VARIG, àquela pertencente. Portanto, não há conseqüências imediatas para a empresa. Quaisquer investidas no mercado de longo curso, no entanto, deverão tomar como variável o maior grau de concorrência conferido pela atual medida

Quanto aos impactos em termos de ligações aéreas com o Brasil

Quanto à conectividade aeroviária da parte brasileira, em termos de número de destinos atendidos por empresas aéreas, pode-se afirmar que os impactos serão limitados. A medida atinge apenas cerca de 45% das ligações internacionais envolvendo o Brasil. Apenas neste percentual dos destinos de longo curso há empresa brasileira operando, notadamente a empresa TAM, que, pelos motivos explicitados até o momento, possui capacidade técnica, operacional e financeira de oferecer rivalidade efetiva às empresas estrangeiras. A parcela restante refere-se a vôos regionais ou de longo curso sem participação brasileira, situações nas quais a medida em estudo não trará impactos imediatos para empresas brasileiras. Ressalte-se que vários destinos são operados apenas por empresas estrangeiras, onde, ainda que a possibilidade de redução tarifária seja duvidosa, não há sentido em haver política de preço mínimo.

4. Recomendações SEAE

Na seção anterior buscou-se avaliar os argumentos apresentados pela ANAC para justificar a iniciativa de introduzir progressivamente a liberdade tarifária nos vôos internacionais de longo curso. Da mesma forma, foram apresentados argumentos que apontam para benefícios aos consumidores brasileiros, traduzidos em maior concorrência entre as operadoras, menores preços e ampliação do mercado consumidor dos serviços em questão. Pelas questões explicitadas, em especial o

distanciamento entre os conceitos de escala e competitividade, o relativo pequeno impacto de curto prazo da flexibilização nos balanços financeiros das empresas e a ineficiência da regulação administrativa por preços mínimos, a medida pode beneficiar não só os consumidores brasileiros, mas também as companhias aéreas, habilitadas que estão a conquistar significativas parcelas do crescente mercado brasileiro de aviação civil.

Não obstante a pertinência da medida, outras iniciativas devem ser implementadas para que os efeitos benéficos mencionados possam de fato ser efetivados. Limitações de infra-estrutura, menores níveis de acesso a créditos e restrições de oferta, materializadas nos acordos de serviços aéreos, podem impedir que a concorrência induzida pela liberdade tarifária se traduza em menores preços e melhor qualidade de serviços aos consumidores de serviços aéreos. A seguir serão brevemente analisadas algumas medidas que contribuirão para a efetivação da liberdade tarifária.

Da necessidade de ampliação da participação de capital estrangeiro nas companhias aéreas

A indústria de aviação civil apresenta características singulares que apenas em parte refletem especificidades do setor. Se, por um lado, o setor é caracterizado por apresentar estreita margem de lucros, marcante viés tecnológico, intensa sazonalidade e caráter pró-cíclico, por outro, a aviação civil foi tradicionalmente alvo de interesses não comerciais que atribuíram à aviação traços de centralidade estratégica presentes apenas em setores sensíveis tais como educação, comunicações e energia atômica.

Nesse contexto, o caráter comercial da atividade permaneceu latente e subjugado pelos interesses estratégicos dos Estados nacionais na preservação de suas empresas de bandeira. Os demais interesses subjacentes à atividade aérea, como os do turismo, do setor hoteleiro e demais efeitos econômicos diretos e indiretos sucumbiram em tempos em que a defesa do direito do consumidor era apenas incipiente em grande parte do mundo.

As principais razões que motivaram a elaboração de restrições à maior participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas referem-se a questões de segurança, de proteção à economia local, de salvaguarda de recursos e objetivos estratégicos, determinados a partir de concepções pontuais acerca da definição de interesse nacional. Mesmo que justificáveis em tempos iniciais do desenvolvimento da atividade, tais interesses perderam importância paulatinamente à maturação do mercado de serviços aéreos. De tal modo, o processo de desregulamentação veio a reconhecer a maturidade do estágio recente de desenvolvimento, implicando em concessão de maior importância ao caráter comercial da atividade.

O Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece em 20% o limite de participação de capital estrangeiro no capital social de companhias aéreas brasileiras. Da mesma forma, o Código requer que a direção seja feita exclusivamente por brasileiros. Tais restrições não se coadunam com a necessidade atual de acesso a crédito e representam entrave ao desenvolvimento das empresas aéreas brasileiras. Durante a exposição de argumentos deste Parecer, foram apresentadas as fortes expectativas de crescimento do mercado de aviação civil no Brasil. Afirmou-se também, a partir do estudo realizado pela Agência, que as empresas brasileiras apresentam bons índices de competitividade e estão bem postadas para viabilizar a expansão do mercado. O processo, no entanto, gerará necessidade crescente de acesso a recursos e instrumentos financeiros que, reconhece-se, são mais limitados às empresas brasileiras que a algumas estrangeiras. As companhias

nacionais somente poderão ampliar suas frotas, estender suas malhas, avançar sobre mercados internacionais, acaso lhes seja facultado o acesso a um *pool* adequado de capital.

Neste sentido, esta SEAE julga pertinente a ampliação da participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas brasileiras dos atuais 20% para 49%. A medida, que tem amplo apoio das empresas aéreas, visa ampliar a capacidade de financiamento das empresas aéreas brasileiras, habilitando-as a absorver a ampliação do mercado brasileiro de serviços aéreos e assegurar maior competitividade às empresas nacionais.

Da necessidade de ampliação dos Acordos de Serviços Aéreos

As premissas adotadas neste Parecer, de que as empresas nacionais possuem capacidade de competição com as estrangeiras, de que a concorrência sob liberdade tarifária resultará em melhores serviços e melhor qualidade dos produtos ofertados, são todas variáveis dependentes do livre funcionamento do mercado e da lei de oferta e demanda. A regulação internacional hoje existente sobre os serviços aéreos, baseada na troca de “liberdades supervisionadas”, representa um obstáculo institucional que pode tornar inócua a medida por ora pretendida pela ANAC.

O efeito redução nas passagens aéreas tenderá a ser mínimo nas ligações onde haja restrição à ampliação da capacidade ofertada, ou seja, onde novas frequências encontrem-se indisponíveis. A dependência de negociações internacionais muitas vezes sujeitas a revezes em consequência de considerações políticas e estratégicas estranhas à atividade econômica que e a prestação de serviços aéreos, pode funcionar como limitador automático aos ganhos trazidos pela liberação tarifária. Restrições de oferta poderão resultar em maiores *yields* médios, tendo consequências similares a da atual política de preços mínimos, quais sejam, restrições à ampliação do mercado, prejuízos ao consumidor e aos setores beneficiados pelas externalidades positivas verificadas na atividade.

Segundo as informações prestadas pela ANAC, grande parte dos menores preços ATPCO origem Brasil e exterior são flagrantemente superiores à banda mínima brasileira. Não há porque imaginar queda substancial nos preços nestes casos. O caso pode ser atribuído a inexistência de rivalidade efetiva, seja por limitações impostas pelos ASA, seja pela pouca concorrência entre empresas. Em Frankfurt e em Paris, onde a TAM introduziu número substancial de novos serviços, os preços ATPCO praticados no Brasil e no exterior situam-se próximos ao mínimo autorizado no Brasil. O fato pode indicar rivalidade efetiva entre as aéreas, havendo espaço para novas quedas caso as bandas tarifárias sejam eliminadas.

Nesse sentido, recomenda-se que a Agência prossiga no aprimoramento dos ASA, logrando acordos de médio a longo prazo, que permitam a progressiva ampliação da capacidade negociada, viabilizando o máximo de liberdade ao planejamento estratégico das empresas aéreas. Deve-se buscar a eliminação de restrições à oferta, que inviabilizam a implantação de novos serviços e a ampliação dos existentes.

De acordo com o quadro atual de ASA apresentado pela ANAC, especial atenção deve ser devotada aos acordos com a França, Itália, Alemanha, Reino Unido e Espanha. Nestes, a capacidade já se encontra perto da plena utilização e devem ser revistas.

Por outro lado, a redução de preços também deverá ser mínima nas rotas operadas apenas por estrangeiras, em especial quando há apenas uma empresa estrangeira designada. Nestes casos a contestabilidade do mercado é residual, devendo-se buscar ampliar quadros de rotas, direitos de tráfego e de código compartilhado, visando ampliar as condições favoráveis para o estabelecimento de novos serviços.

Da necessidade de comunicação por parte da ANAC de eventuais condutas anticompetitivas

Apesar de improváveis, na medida em que sejam eliminadas as restrições de oferta contidas nos ASA, a pressão ou o incentivo à prática de condutas anticompetitivas pode aumentar. Compete à ANAC comunicar os indícios de infração à ordem econômica aos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que devem estar atentos para iniciar investigações mediante comunicação da ANAC ou de quaisquer empresas aéreas.

5. Considerações Finais

O presente Parecer apresentou considerações da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) sobre a minuta de Resolução submetida a Consulta Pública pela ANAC, que “altera a política tarifária para vôos internacionais de passageiros com origem no Brasil e institui a obrigatoriedade de registro de tarifas junto à ANAC”. Neste sentido, esta SEAE ofereceu subsídios teóricos e práticos que oferecem suporte à medida da Agência, tida como evolução natural do processo de flexibilização e aprimoramento técnico-gerencial por que vem passando o setor aéreo brasileiro. Entre as considerações oferecidas, ressaltam-se:

- Há requisitos legais para o cumprimento da medida em discussão, consubstanciadas na Lei da ANAC e na Res 007/2007, do CONAC;
- A regulação por preços mínimos é necessariamente ineficiente e arbitrária, na medida em que o Poder Público não pode corretamente avaliar e comparar a estrutura de custos das empresas brasileiras e menos ainda das estrangeiras;
- A política de preços mínimos implica em apropriação de bem-estar do consumidor pelos produtores, empresas estrangeiras e brasileiras;
- A política de preços mínimos implica em redução na capacidade de crescimento do mercado aéreo brasileiro;
- A flexibilização de preços tende a implicar menores tarifas médias e, conseqüentemente, ampliação do mercado de serviços aéreos internacionais. Pela exclusividade da exploração do mercado doméstico e pelos indicadores de rentabilidade e pela demonstração de rápida adaptação às mudanças recentes no mercado nacional, conforme demonstrado pelo estudo da ANAC, as empresas brasileiras encontram-se bem posicionadas para absorver boa parte do crescimento do mercado brasileiro;
- A ampliação do mercado pode contribuir para o aumento da escala de negócios das empresas brasileiras, o que seria bastante positivo para a sua saúde financeira;

- As externalidades positivas do setor aéreo são substanciais e o incremento do mercado deve ser incentivado de forma a incentivá-las;
- A possibilidade de predação, mesmo que não possa ser desprezada, é reduzida. Ainda, os órgãos do SBDC deverão ser acionados para investigar quaisquer indícios de conduta anticompetitiva;
- A liberalização tarifária poderá reduzir as margens de lucro das empresas brasileiras no segmento internacional. Porém, os ganhos de escala poderão compensar a redução de margens, ao menos em parte. Eventuais impactos negativos tenderão a ser limitados e de curto prazo.

Não obstante a pertinência da medida, esta SEAE recomenda que outras iniciativas sejam implementadas para que os efeitos benéficos mencionados possam de fato ser construídos. Entre estas medidas destacam-se:

- *Ampliação da participação de capital estrangeiro nas companhias aéreas* – neste sentido, esta SEAE julga necessária a ampliação da participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas brasileiras dos atuais 20% para 49%. A medida, que tem amplo apoio das empresas aéreas, visa ampliar a capacidade de financiamento das empresas aéreas brasileiras, habilitando-as a absorver a ampliação do mercado brasileiro de serviços aéreos e assegurar maior competitividade às empresas nacionais.
- *Ampliação dos ASAs* – o efeito redução nas passagens aéreas tenderá a ser mínimo nas ligações onde haja restrição à ampliação da capacidade ofertada, ou seja, onde novas frequências encontrem-se indisponíveis. Nesse sentido, recomenda-se que a Agência busque o aprimoramento dos ASAs, tratando de eliminar restrições à oferta, que inviabilizam a implantação de novos serviços e a ampliação dos existentes.
- *Aprimoramento dos mecanismos de investigação de condutas anticompetitivas* – mesmo que improváveis, na medida em que sejam eliminadas as restrições de oferta contidas nos ASAs, a pressão ou o incentivo à prática de condutas anticompetitivas pode aumentar. A ANAC deve comunicar ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência quaisquer indícios de infração à ordem econômica. Os órgãos do SBDC, por sua vez, devem estar atentos para iniciar investigações mediante comunicação de quaisquer empresas aéreas ou da Agência.

Por fim, esta SEAE sugere à ANAC o fortalecimento dos argumentos contidos no estudo apresentado por meio das seguintes medidas:

- Dados sobre competitividade apresentados são consolidados e incluem vôos domésticos e internacionais. O argumento poderia ser refinado pela desagregação destes mercados. Um estudo comparativo atentando apenas para o segmento internacional das empresas demonstraria com maior acuidade a competitividade das empresas brasileiras face às estrangeiras. Este estudo comparativo segmentado também permitiria identificar: a) subsídio cruzado entre as atividades e b) se o segmento internacional nas brasileiras

representa parcela mais que proporcional que o mesmo segmento em empresas estrangeiras, indicando excedente do produtor excessivo⁶;

- Neste Parecer foram apresentados dados iniciais sobre possíveis impactos da liberalização na receita operacional das empresas nacionais. O argumento em prol da liberdade tarifária seria fortalecido por estudo mais detalhado destes impactos;
- O texto sob Consulta poderia referir-se a comparativos internacionais sobre ganhos com a liberdade tarifária. Por exemplo, nas negociações pela formação de uma Open Aviation Area entre EU e EUA houve menção a ganhos advindos com a redução do preço das passagens e intensificação do tráfego. A ANAC pode utilizar-se destes e de outros dados semelhantes para substanciar sua medida.

O presente Parecer apresentou considerações da SEAE sobre a minuta de Resolução ANAC que altera a política tarifária para vôos internacionais de longo curso com origem no Brasil. Esta SEAE entende que a medida representa um aprimoramento do marco regulatório brasileiro, apresentando potencial de benefícios tanto para empresas como para consumidores.

À consideração superior.

BRUNO SILVA DALCOLMO

Técnico

MAURICIO ESTELLITA LINS COSTA

Assistente

CHRISTIANE MARANHÃO DE OLIVEIRA BARBOSA

Coordenadora-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA

Secretário de Acompanhamento Econômico, Interino

⁶ Ressalte-se que as variáveis deveriam ser controladas por perfil da empresa, das aeronaves e se o foco de negócios refere-se ao mercado doméstico ou internacional. A partir da análise do desenvolvimento das congêneres internacionais, o estudo poderia abrir vias de estudo para projetos de expansão das nacionais.

○ **Resposta da ANAC**

A ANAC agradece a contribuição e informa, com relação às sugestões apresentadas, que:

- A agência vem estudando a possibilidade de modificações na legislação e normas em vigor, em especial com relação ao limite de participação de capital estrangeiro em empresas aéreas brasileiras, que permitam um maior desenvolvimento das empresas e do setor de aviação civil como um todo;
- Concorde com a necessidade de ampliação dos Acordos de Serviços Aéreos e destaca que estes já estão sendo revistos; e
- A agência já vem atuando em conjunto com os demais órgãos do governo para reprimir a prática de condutas anticompetitivas. O convênio com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC está em vias de acontecer e será uma forma de tornar a identificação de condutas anticoncorrenciais mais rápida.