



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 institui 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 nº 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 constringer 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, frequentemente 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 Fidelidade TAM	290	207	85
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/web/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 consequências 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 balços 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 de 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.