



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE ESTABELECE CRONOGRAMA DE ALTERAÇÕES DOS VALORES MÁXIMOS DE DESCONTO PARA AS TARIFAS AÉREAS INTERNACIONAIS, COM RELAÇÃO À AMÉRICA DO SUL.

1. INTRODUÇÃO

O Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, determinou que fossem tomadas medidas no intuito de promover uma maior integração da América do Sul e elegeu a indústria do turismo como um dos principais vetores para esse fim. Neste sentido, o transporte aéreo tem papel fundamental no alcance dessa meta.

Além da citada diretriz, o Conselho de Aviação Civil – CONAC emanou, por meio da Resolução nº 007, de 20 de julho de 2007, algumas novas diretrizes para o transporte aéreo internacional. Essa Resolução, no que diz respeito às tarifas internacionais, aprova os seguintes itens:

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.

Os dispositivos em questão, em especial o item 1.5.1, dão uma clara diretriz no sentido de que haja uma revisão na regulamentação dos preços para o mercado internacional, visando o aumento da concorrência e a promoção da liberdade de mercado. Cabe aqui destacar o disposto no art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, citado na referida diretriz, *in verbis*:

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

Em cumprimento às diretrizes supracitadas, a ANAC, no pleno exercício de seu dever institucional, promoveu estudos acerca da questão e abre Consulta Pública sobre a proposta de resolução que estabelece cronograma de alterações nos valores máximos de descontos para as tarifas aéreas, com relação à América do Sul. A norma vigente com relação à Política Tarifária está consubstanciada por meio da Norma de Serviço Aéreo Internacional - NOSAI nº TP-033, que trata da “concessão de descontos tarifários”.

2. ANÁLISE

2.1. Histórico do desenvolvimento do transporte aéreo internacional

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Aliados, a convite dos Estados Unidos da América, reuniram-se na cidade de Chicago, entre novembro e dezembro de 1944, para uma Conferência destinada a estabelecer o novo ordenamento jurídico para a aviação civil internacional, no pós-guerra. Dessa Conferência resultou a Convenção de Aviação Civil Internacional, mundialmente conhecida como Convenção de Chicago, bem como a Organização de Aviação Civil Internacional – OACI.

Dentre suas importantes disposições, a Convenção de Chicago reafirmou o princípio da soberania dos Estados sobre o espaço aéreo sobrejacente aos respectivos territórios, definição fundamental da Convenção de Paris de 1919, que regulamentou a navegação aérea internacional, após a Primeira Guerra Mundial.

A consagração da soberania dos Estados sobre os respectivos espaços aéreos impôs a necessidade da negociação de acordos bilaterais que permitissem a realização de serviços aéreos entre os Estados.

O primeiro Acordo dessa natureza, no pós guerra, foi concluído entre os Estados Unidos da América e o Reino Unido, tendo as negociações se realizado em Bermuda, durante vinte e seis dias, no início do ano de 1946.

Esse Acordo serviu de modelo para a maioria dos países que desde então realizaram Acordos de Serviços Aéreos, daí porque estes passaram a ser classificados como do tipo Bermuda, em virtude da semelhança das disposições neles contidas. Por motivos da conjuntura da época, esses Acordos, historicamente, são restritivos e protecionistas.

2.2. Tendências Multilaterais

A experiência multilateral tem indicado uma tendência à liberalização da regulamentação dos serviços internacionais. Este é o caso do Acordo de Fortaleza, promulgado pelo Decreto nº 3.045, de 05 de maio de 1999, pelo qual se observa a influência das políticas de bloco de Estados, cujos objetivos transcendem até mesmo a questão tarifária, evoluindo para projetos políticos, visando, sobretudo, a integração de Regiões.

Esse Acordo atualmente reúne sete Estados da América do Sul, quais sejam: Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Peru. Sua influência, no que diz respeito às tarifas, se dá pela adoção da cláusula de aprovação pelo país de origem, e ainda pelo fato de que não limita a capacidade nem as rotas, restringindo unicamente as operações em rotas utilizadas com base nos Acordos bilaterais. Nota-se nesse acordo certa influência da desregulamentação norte-americana.

O Acordo vigente entre o Chile e a Argentina também demonstra uma forte tendência de liberalização do setor, até porque a rota aérea internacional com maior densidade de tráfego dentro da América do Sul é o trecho Santiago/Buenos Aires. Esse Acordo já contempla a liberdade no estabelecimento de frequências e preços, com direitos de 5ª e 6ª liberdades¹ no âmbito regional (América do Sul).

¹ As Liberdades do Ar são um conjunto de direitos de aviação comercial que concedem à(s) empresa(s) aérea(s) de um Estado a prerrogativa de entrar e pousar no espaço aéreo e no território de outro Estado. Foram formuladas em virtude de desentendimentos acerca da proposta liberalização dos serviços aéreos na Convenção sobre Aviação Civil Internacional, de 1944. Estabeleceu-se, então, um conjunto padronizado de direitos aéreos que seriam (e ainda são) negociados entre os Estados.

A 5ª Liberdade dá o direito de transportar passageiros e carga entre o território do outro Estado contratante e o território de um terceiro Estado, no âmbito de um serviço aéreo destinado a ou proveniente do Estado de nacionalidade da aeronave. Divide-se em "quinta liberdade intermediária" (se a escala no

Notável é também o Acordo entre os Estados Unidos da América e a União Européia, recentemente concluído, o qual pode ser considerado um autêntico multilateral, pois inclui os vinte e sete Estados da União Européia e os EUA. No que diz respeito às tarifas, tema que é objeto do presente estudo, esse Acordo estabelece completa liberdade, sendo desnecessário inclusive o registro das tarifas junto às autoridades aeronáuticas.

2.3. Aspectos determinantes para a regulamentação tarifária

Os Acordos sobre Serviços Aéreos – ASA's celebrados pelo Brasil são, em sua maioria, regidos, quanto aos aspectos tarifários, nos moldes usualmente chamados de “dupla aprovação de tarifas”, como no paradigmático Acordo de Bermuda. Isto significa que as tarifas a serem cobradas pelas empresas designadas de cada uma das Partes Contratantes serão submetidas à aprovação prévia da autoridade aeronáutica de ambas as Partes Contratantes para que entrem em vigor.

Entretanto, à medida em que os nossos ASA's vêm sendo revisados ou firmados com outros países, o Governo Brasileiro vem adotando o modelo “país de origem”, isto é, as tarifas são registradas somente junto às autoridades do território em que se inicie um serviço, para serem aprovadas ou não.

O que se verifica é que mesmo os ASA's regidos nos moldes da “dupla aprovação de tarifas” já funcionam, na prática, como se fossem no modelo “país de origem”. Ou seja, a Autoridade de Aviação Civil Brasileira - ANAC - apenas exige registro para aprovação e faz a fiscalização das tarifas internacionais para vôos que têm o Brasil como país de origem.

Portanto, torna-se relevante avaliar a necessidade de se estabelecer valores máximos ou mínimos a serem permitidos pelo órgão regulador para o transporte aéreo internacional. No caso do presente trabalho, pretende-se realizar esta avaliação em relação ao mercado da América do Sul.

A justificativa para a existência de um “teto tarifário” se fundamentaria na proteção do usuário do transporte aéreo internacional contra a prática de tarifas abusivas em mercados com características de monopólio natural, mercados atendidos por apenas uma empresa ou em mercados em que as empresas não têm incentivos para competir por tarifas mais baixas ou repassar seus ganhos de eficiência e redução dos custos aos usuários.

Já 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 aquelas. Essas vantagens comparativas podem ser oriundas de diversos aspectos, dentre eles: economias de escala, de escopo, de rede, etc., vantagens tributárias ou creditícias, prática de subsídios governamentais ou até mesmo estruturas de custos mais eficientes.

A adequação da existência do mecanismo de preço mínimo com esta fundamentação é economicamente discutível. Porém, para efeitos da presente análise, estes aspectos foram levados em consideração.

Hoje, as empresas aéreas designadas para operar vôos internacionais com origem no Brasil devem enquadrar suas tarifas dentro de um limite mínimo estabelecido pelo órgão regulador, por meio da NOSAI TP-033. Este limite mínimo é expresso em valores percentuais máximos de desconto a serem

território do terceiro Estado ocorre durante o percurso entre o território de uma das Partes Contratantes e o da outra - ponto intermediário) e "quinta liberdade além" (quando a escala no território do terceiro Estado ocorre depois da escala no território do outro Estado contratante - ponto além).

A 6ª Liberdade dá o direito de transportar passageiros e carga, através do território do Estado de nacionalidade da aeronave, entre o território de um terceiro Estado (ponto aquém) e o território do outro Estado contratante.

aplicados sobre uma tarifa de referência calculada pela International Air Transport Association – IATA e aprovada pela autoridade aeronáutica. A existência de uma tarifa mínima limita os benefícios da livre concorrência e, como qualquer ação de regulação econômica promovida pelo Estado, incorre em falhas regulatórias e acarreta o risco de gerar distorções no mercado.

O que se verifica é que o “piso tarifário” funciona como limitador à ação das empresas aéreas nacionais e estrangeiras que operam no Brasil. Logo, pode-se afirmar que a justificativa para a existência de regulamentação sobre as tarifas internacionais tem como função a proteção das empresas brasileiras contra empresas estrangeiras que eventualmente possuam as vantagens comparativas supracitadas. Nos casos em que as empresas estrangeiras não possuam vantagens comparativas, essa regulamentação tarifária não se justificaria e, eventualmente, impediria as empresas nacionais de exercerem suas vantagens comparativas sobre as estrangeiras, por meio da prática de tarifas mais baixas. Mais do que isso, essa limitação impediria a geração de um considerável aumento de bem-estar do consumidor brasileiro.

2.4. Levantamento da situação atual dos ASA's com países da América do Sul

A Tabela 1, a seguir, apresenta, de forma resumida, a atual situação dos ASA's entre o Brasil e os demais países da América do Sul.

TABELA 1: RESUMO DA SITUAÇÃO ATUAL DOS ACORDOS SOBRE SERVIÇOS AÉREOS						
PAÍS	DIREITOS DE TRÉFEGO	POLÍTICA TARIFÁRIA	FREQUÊNCIAS ALOCADAS	FREQUÊNCIAS	EMPRESAS OPERADORAS	
				OPERADAS	BRASILEIRAS	ESTRANGEIRAS
ARGENTINA	1ª a 6ª	País de origem	133 R e LC	127	VARIG 49 GOL 28+ 14 FZ TAM 50	AEROLINEAS ARGENTINAS 56 LAN ARGENTINA 14
BOLÍVIA	1ª a 6ª	País de origem	16 R e 8 LC	7	GOL 7 R	LAB 3 REG 3 LC AEROSUR 7
					VARIG 7* LC	
CHILE	1ª a 6ª	País de origem	42 R e 21 LC	49	GOL 35 TAM 7LC + 7R	LAN 26/ TASA 7
					VARIG 14* LC	
COLÔMBIA	1ª a 4ª + 5ª (2 freq.)	Dupla Aprovação	7 R e LC (240 PAX)	4	VARIG 7 LC	AVIANCA 07
EQUADOR	1ª a 6ª	Dupla Aprovação	14 R e 7 LC	----	----	----
GUIANA	1ª a 6ª	Dupla Aprovação	3 (757) ou 7 (50 ASS)	2	META MESQUITA 2	----
PARAGUAI	1ª a 6ª	País de Origem	42 R e 7 LC	13	GOL 14 R	TAM MERCOSUR 28
					VARIG 7* LC	
PERU	1ª a 6ª	Dupla Aprovação	28 R e 8 LC	14	VARIGLOG 7 LC	TACA 14 / LAN PERU 7
					GOL 14 R	
SURINAME	1ª a 6ª	Dupla Aprovação	4 R (200 ASS)	4	META MESQUITA 4	SURINAM 2
URUGUAI	1ª a 6ª	Dupla Aprovação	43 R e 7 LC	14	TAM 7 LC	PLUNA 15 REG 3LC
					GOL 14 R	
VENEZUELA	1ª a 5ª	Dupla Aprovação	7 R e 7 LC	4	VARIG 7 LC	----
					TAM 7 (INICIO 03 SET 07)	

R = REGIONAL

LC = LONGO CURSO

(*) = TEMPORARIAMENTE SEM OPERAÇÃO

Verifica-se que a maioria dos ASA's prevê direitos de tráfego até a 6ª liberdade. Quanto à política tarifária, verifica-se que parte considerável dos ASA's (incluindo os dois principais) já funciona no modelo “país de origem”.

2.5. Políticas Tarifárias da América do Sul

Foi realizado um levantamento da política tarifária vigente na Argentina, no Chile e no Peru, alguns dos principais países da América do Sul, no que diz respeito ao transporte aéreo. Abaixo, segue um breve relato sobre o funcionamento da política tarifária nesses países.

2.5.1. Argentina

O órgão regulador da Argentina acredita nos benefícios da livre concorrência. Entretanto, o regime de liberdade tarifária só se aplica ao mercado internacional. O mercado doméstico tem seus preços controlados. A explicação para tal política é a crença de que o mercado internacional é mais concorrencial do que o mercado doméstico, onde há quase um monopólio. Para o mercado internacional é exigido o registro prévio das tarifas.

2.5.2. Chile

Em reunião com a autoridade chilena, percebeu-se uma crença forte nos benefícios da concorrência para o mercado como um todo. O Chile é, sem dúvida, um dos países mais liberais do mundo em termos de políticas para o transporte aéreo. O regime de liberdade tarifária é aplicado tanto no âmbito doméstico como no internacional, e é considerado positivo pelo Governo. Há uma obrigatoriedade de registro de tarifas apenas para o mercado internacional.

2.5.3. Peru

No Peru também se verificou a vigência do regime de liberdade tarifária e uma forte crença de que esse regime foi o grande responsável pelo desenvolvimento do tráfego aéreo do país. Há a obrigatoriedade de registro das tarifas.

2.6. Do tráfego de passageiros

O mercado de transporte aéreo de passageiros entre o Brasil e os demais países da América do Sul atendeu uma demanda de 6.711.739 pessoas entre janeiro de 2005 e dezembro de 2006. Esse número refere-se à quantidade total de passageiros transportados tendo como origem o Brasil e destino qualquer outro país da América do Sul, bem como os passageiros transportados tendo como origem qualquer país da América do Sul e destino o Brasil.

A Tabela 2, a seguir, demonstra a participação das empresas nacionais e estrangeiras nesse mercado:

Tabela 2: Tráfego de pax entre Brasil e América do Sul (nos dois sentidos) 2005 e 2006 por nacionalidade da empresa aérea						
Nacionalidade	2005		2006		TOTAL	
	QT. PAX	%	QT. PAX	%	QT. PAX	%
Brasileira	1.998.841	60,9%	1.817.252	53,0%	3.816.093	56,9%
Estrangeira	1.285.653	39,1%	1.609.993	47,0%	2.895.646	43,1%
Total	3.284.494	100,0%	3.427.245	100,0%	6.711.739	100,0%

A Tabela 3 demonstra a participação de cada empresa nesse mercado. É importante ressaltar que o grupo chileno LAN atua nesse segmento mediante a operação de 4 empresas distintas: LAN Chile, LAN Peru, LAN Argentina e LANexpress; dessa forma, para efeito de análise e comparação, utilizaremos os dados consolidados do grupo, compreendendo essas últimas empresas sob a simples designação de LAN.

Tabela 3: Tráfego de passageiros entre Brasil e América do Sul (nos dois sentidos) 2005 e 2006 por empresa atuante						
Empresa	2005		2006		Total	
	QT. PAX	%	QT. PAX	%	QT. PAX	%
VARIG VIAÇÃO AE.RIOGRANDENSE	1.328.784	40,5%	572.128	16,7%	1.900.912	28,3%
TAM LINHAS AÉREAS S/A	490.216	14,9%	655.817	19,1%	1.146.033	17,1%
AEROLINEAS ARGENTINAS	323.503	9,8%	376.657	11,0%	700.160	10,4%
GOL TRANSPORTES AEREO	157.818	4,8%	540.509	15,8%	698.327	10,4%
LAN (e demais empresas do Grupo)	231.552	7,0%	353831	10,3%	585.383	8,7%
TAM TRANSP.AÉR.DEL.MERCOS.	167.040	5,1%	219.511	6,4%	386.551	5,8%
PLUNA	201.248	6,1%	172.002	5,0%	373.250	5,6%
AVIANCA	57.184	1,7%	110.567	3,2%	167.751	2,5%
TRASAMERICA AIRLINES-TACAPERU	71.926	2,2%	86.984	2,5%	158.910	2,4%
LUFTHANSA	41.309	1,3%	87.280	2,5%	128.589	1,9%
CIA BOLIVIANA DE TRASNP. AEREO	43.446	1,3%	74.388	2,2%	117.834	1,8%
LLOYD AEREO BOLIVIANO	55.408	1,7%	26.995	0,8%	82.403	1,2%
SWISSAIR	243	0,0%	43.308	1,3%	43.551	0,6%
AMERICAN AIRLINES INC	37.604	1,1%	3.620	0,1%	41.224	0,6%
BRITISH AIRWAYS	12.673	0,4%	24.967	0,7%	37.640	0,6%
AIR CARAIBES S.A.	17.344	0,5%	13.477	0,4%	30.821	0,5%
TAF LINHAS AÉREAS S/A	8.334	0,3%	17.213	0,5%	25.547	0,4%
META MESQUITA	11.205	0,3%	11.721	0,3%	22.926	0,3%
SURINAM AIRWAYS	12.900	0,4%	7.598	0,2%	20.498	0,3%
AIR EURO AMERICA	12.273	0,4%	-	0,0%	12.273	0,2%
BRA TRANSPORTES AÉREOS LTDA	1.228	0,0%	9.914	0,3%	11.142	0,2%
NOVA VARIG	-	0,0%	8.824	0,3%	8.824	0,1%
AIR MADRID LINEAS AEREAS	-	0,0%	8.808	0,3%	8.808	0,1%
RICO LINHAS AÉREAS S/A	1.256	0,0%	1.080	0,0%	2.336	0,0%
NHT LINHAS AÉREAS LTDA	-	0,0%	29	0,0%	29	0,0%
PUMA AIR	-	0,0%	17	0,0%	17	0,0%
Total	3.284.494	100,0%	3.427.245	100,0%	6.711.739	100,0%

No que se refere ao tráfego entre países, o mercado Brasil x América do Sul x Brasil se divide conforme descrito na Tabela 4:

Tabela 4: Tráfego de passageiros entre Brasil e América do Sul (nos dois sentidos) 2005 e 2006 por país						
País	2005		2006		Total	
	QT. PAX	%	QT. PAX	%	QT. PAX	%
ARGENTINA	1.651.457	50,3%	1.770.951	51,7%	3.422.408	51,0%
CHILE	546.408	16,6%	593.289	17,3%	1.139.697	17,0%
URUGUAI	272.335	8,3%	260.302	7,6%	532.637	7,9%

PARAGUAI	206.506	6,3%	229.362	6,7%	435.868	6,5%
PERU	173.475	5,3%	171.794	5,0%	345.269	5,1%
BOLIVIA	180.740	5,5%	150.583	4,4%	331.323	4,9%
COLOMBIA	109.634	3,3%	135.056	3,9%	244.690	3,6%
VENEZUELA	93.952	2,9%	65.508	1,9%	159.460	2,4%
GUIANA						
FRANCESA	25.902	0,8%	30.816	0,9%	56.718	0,8%
SURINAME	20.726	0,6%	15.843	0,5%	36.569	0,5%
GUIANA	3.359	0,1%	3.602	0,1%	6.961	0,1%
EQUADOR	-	0,0%	139	0,0%	139	0,0%
Total	3.284.494	100,0%	3.427.245	100,0%	6.711.739	100,0%

É importante notar que os dois principais países listados na tabela acima, quais sejam: Argentina e Chile, representam juntos 68% do total do mercado analisado. Dessa forma, passa-se a analisar cada um desses dois mercados especificamente. A Tabela 5 abaixo mostra a participação por empresa no mercado argentino.

Tabela 5: Passageiros transportados entre Brasil e Argentina (2005 e 2006) por empresa						
EMPRESA	2005		2006		Total	
	QT. PAX	%	QT. PAX	%	QT. PAX	%
TAM LINHAS AÉREAS S/A	420.774	25,5%	537.504	30,4%	958.278	28,0%
VARIG VIAÇÃO AE.RIOGRANDENSE	667.515	40,4%	281.229	15,9%	948.744	27,7%
AEROLINEAS ARGENTINAS	315.588	19,1%	368.712	20,8%	684.300	20,0%
GOL TRANSPORTES AEREO	155.726	9,4%	393.892	22,2%	549.618	16,1%
LUFTHANSA	19.928	1,2%	77.403	4,4%	97.331	2,8%
TAM TRANSP.AÉR.DEL.MERCOS.	44.638	2,7%	47.122	2,7%	91.760	2,7%
BRITISH AIRWAYS	12.673	0,8%	24.967	1,4%	37.640	1,1%
PLUNA	13.368	0,8%	9.028	0,5%	22.396	0,7%
BRA TRANSPORTES AÉREOS LTDA	1.004	0,1%	9.189	0,5%	10.193	0,3%
LAN ARGENTINA S.A.	-	0,0%	9.103	0,5%	9.103	0,3%
AIR MADRID LINEAS AEREAS	-	0,0%	8.808	0,5%	8.808	0,3%
NOVA VARIG	-	0,0%	3.994	0,2%	3.994	0,1%
SWISSAIR	243	0,0%	-	0,0%	243	0,0%
TOTAL	1.651.457	100,0%	1.770.951	100,0%	3.422.408	100,0%
Empresas Brasileiras	1.245.019	75,4%	1.225.808	69,2%	2.470.827	72,2%
Empresas Estrangeiras	406.438	24,6%	545.143	30,8%	951.581	27,8%

É importante notar que o mercado Brasil x Argentina responde por cerca de 50 % de todo o mercado de transporte de passageiros entre o Brasil e a América da Sul.

Neste contexto, percebe-se claramente a presença das empresas nacionais, dominando consideravelmente a participação de mercado da rota. Em 2005, as empresas brasileiras respondiam por 75,4% desse mercado, enquanto as estrangeiras ficavam com apenas os 24,6 % restantes. Em 2006 essa relação continua ainda bastante favorável para as companhias nacionais, as quais ficaram com 69,2 % do mercado contra 30,8% das estrangeiras.

Vale lembrar, ainda, que os números de 2006 refletem os efeitos causados pela crise da Varig, que atuava fortemente nesse mercado até meados de 2005. Não obstante a crise da Varig nesse período, nota-se que a redução de *market share* das empresas brasileiras nesta rota foi pequena (de 75,4% para 69,2%). Em parte, isso se explica pela entrada de uma nova empresa brasileira neste mercado, a Gol, que vem preenchendo parcialmente o espaço deixado pela Varig.

O mercado, que antes se dividia basicamente entre Varig e Aerolíneas, vem experimentando a presença forte de outras empresas nacionais tais como a TAM e a Gol, que aumentaram sua participação no mercado de forma significativa.

A Tabela 6 refere-se aos passageiros transportados entre Brasil e Chile, nos meses de janeiro de 2005 a dezembro de 2006, destacando a participação das empresas brasileiras e estrangeiras que atuam neste mercado.

Tabela 6: Passageiros transportados entre Brasil e Chile (2005 e 2006) por empresa						
EMPRESA	2005		2006		Total	
	QT. PAX	%	QT. PAX	%	QT. PAX	%
LAN CHILE (Inclui LANEXPRESS)	231.552	42,4%	302.729	51,0%	534.281	46,9%
VARIG VIAÇÃO AE.RIOGRANDENSE	213.478	39,1%	88.017	14,8%	301.495	26,5%
TAM LINHAS AÉREAS S/A	68.206	12,5%	108.921	18,4%	177.127	15,5%
SWISSAIR	-	0,0%	43.308	7,3%	43.308	3,8%
LUFTHANSA	21.381	3,9%	9.877	1,7%	31.258	2,7%
PLUNA	8.015	1,5%	13.230	2,2%	21.245	1,9%
GOL TRANSPORTES AEREO	-	0,0%	20.595	3,5%	20.595	1,8%
TAM TRANSP.AÉR.DEL.MERCOS.	3.776	0,7%	6.612	1,1%	10.388	0,9%
Total	546.408	100,0%	593.289	100,0%	1.139.697	100,0%
Empresas Brasileiras	281.684	51,6%	217.533	36,7%	499.217	43,8%
Empresas Estrangeiras	264.724	48,4%	375.756	63,3%	640.480	56,2%

Observa-se que o mercado em tela é liderado pelo grupo chileno LAN com 42,4 % de participação em 2005 e 51 % em 2006. Contudo, se observarmos o *market share* pela nacionalidade das empresas, percebemos que as empresas nacionais dividiam simetricamente o mercado com as empresas estrangeiras. Em 2005 as nacionais eram líderes com 51,6%, perdendo essa liderança em 2006 para as estrangeiras que passaram a deter 63,3% da participação. Atribui-se essa queda à descontinuidade das operações da Varig ao longo de 2006.

Outro fator importante a ser considerado refere-se à entrada da empresa Gol no mercado Brasil x Chile. A empresa iniciou suas operações diárias para Santiago em meados de agosto de 2006, com um significativo número de vôos neste mercado; os reflexos dessa entrada certamente serão refletidos em mudanças na estrutura de *market share*. Os números relativos ao ano de 2007 já serão capazes de delinear uma nova estrutura de concorrência para essa rota, contemplando a saída da Varig (ainda que temporária) e a entrada da Gol.

2.7. Diferenças tarifárias – Origem Brasil x Destino Brasil

Com o objetivo de obter uma melhor compreensão da dinâmica de mercado estabelecida com a regulamentação vigente, foi realizado um levantamento, relativo aos meses de janeiro a junho de 2007, das tarifas praticadas pelas empresas que operam vôos no âmbito da América do Sul, com origem ou destino no Brasil.

Considerando que os vôos com origem nos demais países e destino no Brasil operam no regime de liberdade tarifária e os vôos com origem no Brasil operam no regime de bandas tarifárias, esse levantamento permite verificar se há distorções nos preços que os brasileiros pagam para ir a outros países da América do Sul e o preço que os passageiros destes países pagam para vir ao Brasil.

Segue abaixo alguns exemplos de diferenças tarifárias encontradas nas principais rotas da América do Sul, com origem ou destino no Brasil. As tarifas estão expressas em dólares americanos (US\$).

Tabela 7: Diferenças Tarifárias entre Origem e Destino Brasil				
EMPRESA	PAR DE CIDADES	TAR. DESTINO BRASIL (RT)	TAR. ORIGEM BRASIL (RT)	Δ %
AER. ARGENTINAS	SÃO/BUE	29	265	814%
BRITISH AIRWAYS	SÃO/BUE	265	265	0%
GOL	SÃO/BUE	266	265	0%
LAN	SÃO/BUE	364	306	-16%
LUFTHANSA	SÃO/BUE	238	265	11%
TAM	SÃO/BUE	79	265	235%
VARIG	SÃO/BUE	79	265	235%
GOL	SÃO/LIM	199	635	219%
LAN	SÃO/LIM	89	635	613%
TACA	SÃO/LIM	89	635	613%
TAM	SÃO/LIM	822	659	-20%
AER. ARGENTINAS	SÃO/SCL	385	437	14%
GOL	SÃO/SCL	99	466	371%
LAN	SÃO/SCL	49	510	941%
SWISS	SÃO/SCL	309	466	51%
TAM	SÃO/SCL	99	466	371%
AER. ARGENTINAS	RIO/BUE	195	303	55%
GOL	RIO/BUE	269	303	13%
LAN	RIO/BUE	310	347	12%
TACA	RIO/BUE	396	433	9%
TAM	RIO/BUE	195	303	55%
VARIG	RIO/BUE	200	303	52%
GOL	RIO/LIM	299	635	112%
TAM	RIO/LIM	822	561	-32%
AER. ARGENTINAS	RIO/SCL	275	464	69%
GOL	RIO/SCL	99	526	431%
LAN	RIO/SCL	49	494	908%
TAM	RIO/SCL	69	494	616%

RT – Round Trip (ida e volta)

A Tabela 7, acima, apresenta as tarifas do mês de junho de 2007 encontradas no levantamento realizado, com relação às principais empresas que operam rotas entre São Paulo ou Rio de Janeiro e Buenos Aires, Santiago ou Lima.

Pode-se observar inúmeras discrepâncias entre as tarifas praticadas nos vôos com origem no Brasil e com destino no Brasil. Em alguns casos, a tarifa com origem no Brasil chega a ser 10 (dez) vezes superior à tarifa com destino no Brasil. Esta distorção é causada pela diferença entre os regimes praticados nos países da América do Sul, uma vez que Argentina, Chile e Peru adotam o regime de liberdade tarifária e o Brasil adota o sistema de bandas.

Fica evidente, portanto, que o passageiro brasileiro é prejudicado sobremaneira pela impossibilidade de comprar passagens aéreas com destino a outros países da América do Sul a preços promocionais, a exemplo do que ocorre nos demais países.

2.8. Das principais empresas do setor

A análise comparativa abaixo foi realizada nas empresas Gol, TAM e LAN (inclui LAN Chile, LAN Peru e Lanexpress). Essas empresas foram escolhidas para a análise porque, além de serem três das maiores no segmento internacional da América do Sul, são empresas que têm ações listadas em bolsa

de valores (inclusive na de New York), o que facilita a obtenção de informações seguras, auditadas e em um mesmo padrão contábil (no caso o padrão americano denominado USGAAP).

A Tabela 8, abaixo, apresenta a análise comparativa de dados financeiros e operacionais das empresas Gol, TAM e LAN, referentes aos anos de 2005 e 2006.

Tabela 8: Indicadores Financeiros - Resultados de 31/12/2005 e 31/12/2006, em U\$, no padrão USGAAP						
Indicadores	TAM		GOL		LAN	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Receita Líquida	2.407.692.308	3.425.046.730	1.140.641.026	1.776.643.458	2.506.400.000	3.034.000.000
EBITDAR	487.180.000	845.120.000	383.418.803	496.822.430	370.300.000	583.100.000
Lucro operacional	261.538.462	509.626.168	265.456.000	327.783.645	141.600.000	302.600.000
Lucro Líquido	185.897.436	377.943.925	219.316.239	265.951.869	146.600.000	241.300.000
Lucro Líquido/ADS	1,26	2,51	1,14	1,36	0,46	0,76
CASK (custo)	0,076	0,083	0,066	0,071	*	*
RASK (receita)	0,086	0,096	0,086	0,088	0,062	0,069
Yield	0,128	0,137	0,112	0,113	0,084	0,093
Frota	76	95	42	65	72	80
Passageiros Transportados	19.571.000	25.022.000	13.000.000	17.447.000	7.966.900	8.881.300
ASK (oferta)	28.024.000.000	35.564.000.000	13.246.000.000	20.261.000.000	23.687.300.000	26.400.000.000
RPK (demanda)	19.797.000.000	26.289.000.000	9.740.000.000	14.810.791.000	17.490.800.000	19.495.500.000
Load factor (%)	70,60%	73,90%	73,50%	73,10%	73,80%	73,80%
Break-even (%)	65,30%	63,90%	56,40%	59,60%	65,00%	62,30%
Utilização média das aeronaves (hs/dia)	11,36	12,66	13,9	14,2	**	**
Funcionários	9.669	13.195	5.456	8.840	15.099	14.624
EBITDAR por frota (US\$/aeronave)	6.410.263	8.896.000	9.129.019	7.643.422	5.143.056	7.288.750
EBITDAR por funcionário (US\$/funcionário)	50.386	64.049	70.275	56.202	24.525	39.873

Cotação do dólar em 31/12/05: R\$2,34

Cotação do dólar em 31/12/06: R\$2,14

*Não foram encontrados dados de CASK da LAN para os períodos em questão.

** Não foram encontradas informações referentes à utilização média das aeronaves da LAN.

A análise do quadro acima, referente ao fechamento dos balanços de 2005 e 2006, permite confrontar alguns aspectos da situação financeira e da eficiência operacional da Gol e da TAM frente ao Grupo LAN, considerado o maior concorrente potencial às empresas brasileiras no caso de uma maior abertura. Verifica-se que os dados financeiros levantados (Receita Líquida, EBITDAR, lucro operacional, lucro líquido e lucro líquido por ADS) apontam, de forma geral, a superioridade das empresas brasileiras (TAM e Gol) sobre a LAN.

Os dados relativos à frota, que podem indicar alguma vantagem em termos de economia de escala, mostram que a TAM tem a maior frota, seguida pela LAN e Gol, respectivamente. Quando se analisa a oferta e a demanda dessas empresas em 2005 e 2006 verifica-se que a TAM aparece como líder, seguida pela LAN e Gol. Em termos de aproveitamento das aeronaves, Gol e LAN aparecem em patamares semelhantes, pouco superiores à TAM, no ano de 2005. Já no ano de 2006, as três empresas encontram-se em níveis semelhantes.

Os dados de *break-even*² mostram uma considerável vantagem da Gol sobre a TAM e a LAN.

Com relação ao número de passageiros transportados por essas empresas nos anos de 2005 e 2006, a TAM foi a empresa que mais transportou passageiros, seguida pela Gol e pela LAN.

² Percentual de aproveitamento das aeronaves onde a receita correspondente iguala os custos da operação.

O fato de a LAN apresentar um valor de demanda superior ao da Gol e uma quantidade de passageiros transportados inferior deve-se ao fato de que, por operar muitas rotas de longo curso, a LAN opera com uma etapa média bem superior à da Gol, que tem a grande maioria de suas rotas no segmento doméstico e não opera vôos de longo curso.

Essa diferença de etapa média se reflete ainda no *yield* das empresas, uma vez que o valor das tarifas, para efeitos de aferição do *yield*, é diluído pela distância do vôo, o que explica o fato de que a LAN possui o *yield* médio mais baixo das três empresas.

Outros dados interessantes na análise em questão são os de EBITDAR por aeronave e de EBITDAR por funcionário, que são uma forma de medir a capacidade de geração de receita em relação aos recursos de que dispõem essas empresas. Essa análise demonstra, de certa forma, sinais de eficiência operacional. Esses dados mostram uma significativa vantagem das empresas brasileiras (TAM e Gol) sobre a LAN, especialmente na geração de receita por funcionário.

De forma geral, pode se depreender da análise da tabela acima que as empresas TAM e Gol demonstram relativa superioridade na maior parte dos aspectos analisados que dizem respeito à parte financeira e operacional. Esta posição indica que as principais empresas brasileiras têm plenas condições de suportar e até de se beneficiar de um ambiente com maior liberdade de competição.

2.9. Argumentos pró e contra a liberdade tarifária para a América do Sul

A hipótese de liberdade tarifária para o mercado internacional no âmbito da América do Sul enseja diversos argumentos, tanto favoráveis a essa hipótese quanto contrários. Segue abaixo alguns argumentos discutidos para a elucidação da questão.

Os principais argumentos favoráveis a um regime com liberdade tarifária no âmbito da América do Sul são no sentido de que, a exemplo do ocorrido no mercado doméstico, uma diminuição nas tarifas estimularia a demanda e proporcionaria uma aceleração no desenvolvimento deste tráfego. Esse desenvolvimento geraria uma operação em maior escala que, associada à maior demanda, poderia aumentar a rentabilidade das empresas que atendessem esta demanda, mesmo com uma tarifa mais baixa para os usuários.

Outro argumento favorável à liberdade tarifária foi o de que as maiores empresas brasileiras são as mais eficientes deste mercado e, portanto, um ambiente de maior liberdade permitiria que essas empresas exercessem efetivamente suas vantagens comparativas.

Ademais, foi levantada ainda a questão da maior popularização do transporte aéreo na América do Sul, atendendo assim a objetivos sociais de universalização, como ocorrido no mercado doméstico, onde pessoas de classes sociais mais baixas têm acesso ao modal aéreo.

Foram também discutidos diversos argumentos contrários à liberdade tarifária. Um deles diz respeito à taxa de câmbio. Foi argumentado que desde a adoção dos atuais limites de descontos houve uma forte apreciação do real frente ao dólar americano (moeda em que as tarifas internacionais são expressas na regulamentação) e que, portanto, o valor em real daquelas tarifas já são significativamente mais baixos em reais, afetando as receitas das empresas em reais. Entretanto, cabe ressaltar aqui que ao passo que as receitas em dólar ficaram mais baixas quando expressas em reais, os custos em dólar também ficaram igualmente mais baixos quando expressos em reais. Como os custos em dólar ou atrelados ao dólar são significativamente superiores às receitas em dólar, a apreciação do real frente ao dólar é, em última análise, benéfica às empresas brasileiras.

Outro argumento apresentado foi o receio de que as empresas estrangeiras incorram em uma concorrência predatória que prejudique as empresas brasileiras. Entretanto, na visão do grupo e em

decorrência dos dados levantados, essa hipótese não se configura como provável e, ainda que materializada, não apresentaria prejuízos às empresas brasileiras no longo prazo.

Neste sentido, foi demonstrado especial receio com relação à possível concorrência predatória de empresas americanas ou européias com direitos de operar vôos entre o Brasil e outros países da América do Sul, uma vez que essas empresas (algumas delas estatais) têm escala e poder de mercado muito grandes.

Entretanto, dois aspectos indicam que essa possibilidade não se sustenta. Um deles diz respeito ao mercado relevante. A limitação de frequências dessas empresas pelos ASA's não permite que elas detenham uma participação nesse mercado suficiente para exercer esse tipo de concorrência. O outro aspecto é simples verificação do comportamento dessas empresas nos vôos que realizam entre o Brasil e outros países da América do Sul, com origem em outros países, onde se aplica a liberdade tarifária.

Como pôde ser observado nesses casos, em que essas empresas podem aplicar qualquer tarifa, as tarifas praticadas são superiores às das empresas da América do Sul. Não é razoável, portanto, a crença de que esse comportamento se materialize caso haja a liberdade tarifária nos vôos com origem no Brasil, no âmbito da América do Sul.

Por fim, foi apresentado o argumento de que a liberdade tarifária estimularia em maior grau a viagem de brasileiros com destino a países da América do Sul do que a vinda de passageiros de países da América do Sul para o Brasil. Isso se daria porque para estes passageiros as tarifas aéreas, em tese, não seriam reduzidas, uma vez que já são bastante inferiores às tarifas com origem no Brasil, já que nesses países já vigora o regime de liberdade tarifária. Portanto, cabe aqui uma análise mais aprofundada dos possíveis efeitos da liberdade tarifária neste aspecto.

Em uma análise inicial, a liberdade tarifária poderia revelar discrepâncias quando confrontada com as demais políticas de incentivo ao turismo doméstico, as quais apontam para a necessidade de desenvolvimento do turismo brasileiro tanto no sentido da promoção da infra-estrutura quanto na atração de turistas brasileiros e estrangeiros para os destinos domésticos.

Sob esses aspectos, poderia ser questionada a eficácia da liberdade tarifária com a alegação de que a mesma, ao promover uma redução das tarifas aéreas com origem no Brasil, estaria incentivando os turistas brasileiros a viajarem para o exterior, no caso ora em análise, especificamente para os demais países da América do Sul.

Deve-se, portanto, aprofundar as análises na busca de justificativas econômicas plausíveis com relação à liberdade tarifária. Primeiramente, deve ser considerada a questão da integração econômica da região e, conseqüentemente, a atuação da América do Sul enquanto bloco de países com diversos interesses em comum atuando em um cenário globalizado de competição.

Sob esse enfoque, qualquer atuação por parte do Estado Brasileiro no sentido de promover a livre iniciativa e a livre concorrência entre as empresas atuantes no setor certamente trará diversos benefícios ao país, sejam eles de natureza econômica, comercial, diplomática ou cultural.

Em tese, compete ao Brasil, num contexto de bloco econômico, criar ambientes regulatórios saudáveis, transparentes e com regras claras, capazes de incrementar tanto as relações comerciais dentro do próprio bloco quanto as relações comerciais do bloco com os demais países.

A flexibilização das bandas tarifárias proposta, quando em vigor, certamente será capaz de gerar incentivos ao mercado da aviação civil como um todo, uma vez que dá sinais de amadurecimento econômico do mercado brasileiro. Essa iniciativa, de caráter pró-concorrência, acaba por gerar uma atmosfera positiva entre os diversos integrantes do mercado, dando sinais de que o Brasil acredita na capacidade técnico-operacional de suas empresas.

O argumento de que uma eventual redução das tarifas aéreas internacionais do Brasil para a América do Sul causaria uma evasão de turistas brasileiros rumo a outros países poderia ser eventualmente justificado pela preocupação quanto à evasão das divisas cambiais do país, o que, em última instância, poderia comprometer a liquidez do nosso Balanço de Pagamentos.

Entretanto, ao analisar a presente matéria sob este aspecto, verificamos que estamos atravessando uma das melhores fases da economia brasileira no que se refere às reservas internacionais bem como à estrutura do Balanço de Pagamentos. Em meados de 2007 o Banco Central do Brasil anunciou o patamar recorde de reservas internacionais em valores superiores a US\$ 150 bilhões. Alia-se a isso o fato de que, não obstante as consecutivas valorizações do real frente ao dólar, as exportações brasileiras vêm se sustentando em patamares elevados, mantendo o saldo da Balança Comercial em US\$ 20 bilhões até junho deste ano.

Em termos práticos, uma eventual redução de preços das tarifas aéreas internacionais causada pela flexibilização das bandas tarifárias ora em vigor, promoveria um aumento no fluxo de pessoas, negócios, comércio e serviços entre os países da América do Sul. Tal situação provocaria, em última instância, um aquecimento da atividade econômica entre esses países, incentivando diversas atividades ligadas direta ou indiretamente ao turismo.

Mediante a possível redução dos preços motivada pela liberdade tarifária ora em análise, a entrada de turistas na América do Sul por cidades brasileiras seria incentivada. Isto porque, hoje, um turista que visita a América do Sul pretendendo vir ao Brasil e visitar algum outro país é incentivado a entrar no continente por cidades argentinas ou chilenas, uma vez que sua viagem dentro da América do Sul seria mais barata partindo de lá do que no partindo do Brasil. Considerando a efetivação da liberdade tarifária no Brasil, esta situação tenderia a desaparecer, incentivando o uso de cidades brasileiras como portas de entrada de turistas estrangeiros na América do Sul.

Finalmente, é importante ressaltar que o assunto em questão foi objeto de estudo do próprio Ministério do Turismo por meio do trabalho intitulado “Programa de Integração Física da América do Sul – Módulo Aéreo – Foco Turismo”. O tema foi abordado no Módulo IV – Marco Lógico onde se recomenda, nas folhas II.8 e II.9:

“Adotar a liberdade tarifária, aplicando a legislação de defesa da concorrência de cada Estado parte enquanto se desenvolve definição comum aplicável, no âmbito do acordo, para defesa da concorrência.”

Pelos motivos citados, e pelo fato de um estudo promovido pelo Ministério do Turismo sugerir e liberdade tarifária no âmbito da América do Sul, acredita-se que nenhum dos argumentos apresentados sustenta a hipótese de manutenção do atual regime de bandas tarifárias.

3. CONCLUSÕES E PROPOSTA DE REVISÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA PARA A AMÉRICA DO SUL

A análise apresentada demonstra que as empresas brasileiras têm plenas condições de competir com suas concorrentes da América do Sul, em um ambiente de liberdade tarifária, tanto do ponto de vista econômico-financeiro quanto de eficiência operacional. O processo de profissionalização da gestão empresarial das nossas empresas culminou por posicioná-las entre as mais competitivas e eficientes do mercado, com condições de ampliar ainda mais a participação no tráfego aéreo da região.

A análise da liberalização tarifária experimentada por outros países da região demonstrou que houve considerável crescimento do setor, fortalecimento das empresas eficientes e benefícios aos consumidores, que pagam tarifas mais baixas. Como exemplo, pode-se citar o fato de que o tráfego aéreo entre Santiago e Buenos Aires possui o maior volume de toda a região. Isso sinaliza o grande potencial de crescimento do tráfego aéreo entre o Brasil e os demais países sul-americanos.

Uma potencial redução das tarifas proporcionaria considerável aumento no bem-estar do consumidor, por meio do repasse dos ganhos de eficiência das empresas para as tarifas, além de estimular uma maior integração regional, cumprindo a diretriz governamental expressa pelo Presidente da República.

Deve-se destacar ainda as externalidades positivas sobre a economia como um todo, em especial no setor de turismo, uma vez que o multiplicador do setor de transporte aéreo sobre a renda e o emprego é de magnitude considerável.

Ademais, uma desregulamentação nas tarifas funcionaria também como forma de se avaliar o comportamento das empresas em um ambiente desregulamentado, no sentido de se verificar a conveniência e oportunidade de uma maior abertura e desregulamentação com outros países, o que se configura hoje como uma forte tendência mundial.

Entretanto, se reconhece a necessidade de que haja um ambiente de transição, como forma de evitar rupturas bruscas, sem que as empresas disponham de tempo hábil para se preparar e se adequar ao novo ambiente regulatório.

O presente estudo revelou que a manutenção dos atuais mecanismos de controle tarifário, conforme disposto na NOSAI TP-033, vem limitando os benefícios que a concorrência entre as empresas atuantes na América do Sul poderia gerar. Ficou constatado que a banda mínima não gera o devido incentivo para que as empresas invistam na redução de custo e em ganhos de produtividade. Caso tais reduções de custos venham a ocorrer, o atual mecanismo não permite o repasse desses ganhos ao consumidor. A empresa se apropria desse excedente criado.

O presente trabalho demonstrou que as empresas nacionais possuem plena capacidade de competir e, até mesmo, crescer significativamente a sua participação no mercado de transporte aéreo da América do Sul. Isso significa que não mais se fundamentam os riscos passados de que as empresas estrangeiras poderiam incorrer na prática de *dumping* para retirar as empresas nacionais das rotas. Ademais, os benefícios aos passageiros ficam claros quando se considera que a concorrência tenderá a produzir preços mais baixos, elevando o bem-estar dos usuários que pagarão preços menores. Outro efeito positivo da liberalização é o fato de que preços mais baixos pressionarão para cima a demanda, uma vez que mais pessoas terão condições de viajar, o que acelera o crescimento da aviação civil brasileira.

Não obstante a latente necessidade de revisão da NOSAI nº TP-033 com vistas à liberalização das bandas tarifárias em vigor, conforme conclusão do grupo, para os trechos da América do Sul, é importante considerar os efeitos diretos e indiretos oriundos da aplicação imediata de uma nova política tarifária para o setor. Sob este aspecto, a equipe técnica do presente estudo acredita que tais alterações devem ser pautadas pelos mais altos critérios de transparência, legalidade e responsabilidade inerentes a um órgão público regulador do mercado.

Mudanças repentinas nos rumos das políticas em vigor podem causar prejuízos aos diversos agentes do mercado. Uma liberalização imediata poderia causar pequenas distorções de curto prazo no mercado, desencadeando, por exemplo, guerras tarifárias entre seus participantes. Tal prática pode causar prejuízos aos dois lados da disputa uma vez que as empresas não teriam tempo suficiente para refazerem suas estratégias de atuação bem como de captar comportamento da demanda frente ao novo paradigma.

Além disso, tal situação, em última instância, é capaz de prejudicar o planejamento estratégico de médio e longo prazo das empresas atuantes, bem como promover o sentimento de incerteza e a descontinuidade das políticas públicas do país.

Portanto, a proposta em questão busca implantar tal processo de maneira gradual, iniciando-se pela flexibilização do atual sistema de bandas tarifárias e culminando na liberalização dessas tarifas internacionais no âmbito da América do Sul. Vale ressaltar, ainda, que a presente proposta permite um monitoramento do comportamento do mercado em um ambiente tarifário mais flexível. Isso permite que se interrompa, ou até mesmo se reverta o processo caso se obtenha resultados adversos ao esperado.

A presente proposta visa, ainda, fornecer ao mercado e à sociedade de maneira geral os importantes sinais de estabilidade e transparência de regras necessárias à execução dos planejamentos estratégicos dos diversos entes desse mercado.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL