



## **SENADO FEDERAL CONSULTORIA LEGISLATIVA**

### **NOTA TÉCNICA Nº 1.735, DE 2003**

Referente à STC nº 200305849, da Senadora LÚCIA VÂNIA, para elaboração de resumo executivo sobre a audiência pública promovida pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para discutir o processo de fusão entre a Varig e a TAM.

#### **I – INTRODUÇÃO**

Em virtude da aprovação de requerimento de autoria da Senadora Lúcia Vânia e do Senador Paulo Paim, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) reuniu-se em audiência pública, no dia 27 de agosto do corrente ano, para “debater a iminente fusão entre as companhias aéreas Varig e TAM” com foco nas questões trabalhistas, já que o processo deverá resultar em perda de postos de trabalho tanto no âmbito das empresas envolvidas na fusão como no âmbito dos fornecedores. O debate contou com a participação, como expositores, dos seguintes convidados:

- Sr. Darc Antônio da Luz Costa, vice-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

- Prof. Luciano Coutinho, coordenador da proposta das empresas Varig e TAM para a fusão;
- Prof. Paulo Rabello de Castro, coordenador da proposta dos funcionários da Varig;
- Sr. Alex Castaldi Romera, diretor do Departamento de Gestão de Políticas Setoriais do Ministério da Defesa (representando, na ocasião, o Sr. José Viegas Filho, Ministro de Estado da Defesa).

A reunião foi aberta pela Senadora Lúcia Vânia, Presidente da CAS, que, após apresentar os convidados, concedeu a cada um deles o prazo de quinze minutos para que expusessem seus pontos de vista, propostas e idéias acerca da questão.

Em primeiro lugar, usou da palavra o Sr. Alex Castaldi Romera, representante do Ministério da Defesa. Na seqüência, pronunciou-se o Sr. Darc Costa, do BNDES. E, por último, para fazer a defesa das propostas dos segmentos que representam, falaram o Prof. Paulo Rabello – em nome dos funcionários da Varig – e o Prof. Luciano Coutinho – em nome das empresas Varig e TAM.

Concluídas as exposições, a Presidente abriu espaço para a manifestação dos senadores, que formularam suas perguntas aos convidados e obtiveram deles os esclarecimentos pertinentes.

## **II – EXPOSIÇÕES DOS CONVIDADOS**

### **1. Sr. Alex Castaldi, do Ministério da Defesa**

- De acordo com o expositor, o Ministério da Defesa vem trabalhando com os seguintes pressupostos: i) preservar, ao máximo, os empregos do setor de transporte aéreo; ii) prestar apoio e dar o suporte possível às operações da Varig; iii) criar condições de estabilidade setorial, de forma a garantir a continuidade dos serviços domésticos de transporte aéreo e a permanência da bandeira brasileira na aviação internacional.
- Ao analisar a grave crise que se abateu sobre o transporte aéreo, admitiu que os problemas tiveram origem no agravamento dos custos (fruto do aumento do preço do combustível e da desvalorização cambial que afetou substancialmente o custo de outros insumos), bem como nas dificuldades de gestão corporativa enfrentadas pelas empresas do setor, despreparadas para atuar competitivamente.
- Grande ênfase foi dada à necessidade de estabelecimento de um marco regulatório da prestação dos serviços de transporte aéreo e à definição de uma política para o setor.
- As ações do Ministério têm se voltado para os seguintes objetivos: i) manter a Varig voando; ii) estabelecer diretrizes para uma política nacional de aviação civil, o que inclui a análise do marco regulatório para o setor de transporte aéreo; iii) analisar e avaliar as propostas de fusão, com origem fora do governo, e possíveis soluções alternativas, tendo em vista zelar pela preservação do maior número possível de empregos.
- O Ministério da Defesa vê com simpatia o movimento das empresas Varig e TAM em direção à fusão, o que não significa, todavia, que soluções alternativas não estejam sendo analisadas. Também ressaltou

que o governo não irá intervir no processo, “por se tratar de questão empresarial”.

## **2. Sr. Darc Costa, do BNDES**

- O representante do BNDES ressaltou o papel da instituição como agência de transformação, de desenvolvimento, tendo como prioridade a geração de empregos, e não a eliminação de postos de trabalho.
- Sobre a aviação civil, disse que não pode ser tratada como *commodity*, porque é, na realidade, um bem público, cuja disponibilidade tem que ser assegurada à população. Segundo ele, transporte aéreo tem que existir sempre, ainda que deficitário. Daí a necessidade da presença do Estado para garantir a prestação dos serviços de forma adequada e a modicidade das tarifas.
- Enfatizou a importância do novo marco regulatório do setor, em processo de elaboração; sobre ele, deverá estruturar-se a aviação civil brasileira.
- Defendeu uma intervenção do BNDES com abrangência setorial, afastando a possibilidade de iniciativas pontuais por parte do governo, dirigidas a empresas do setor isoladamente.
- Entende que a solução para a crise do setor não pode vir só do governo, do setor público. A sociedade como um todo tem que estar comprometida com essa solução.
- Manifestou-se a favor da presença do Estado nas atividades do setor, estabelecendo um certo nível de regulamentação. Havendo indícios de concorrência predatória, o Estado tem um papel a desempenhar. Acredita que cooperação – e não competição – seja fundamental para a estruturação adequada de um setor.

### **3. Prof. Paulo Rabello de Castro, representante dos trabalhadores**

- Na qualidade de representante de várias categorias de funcionários de empresas do grupo Varig, defendeu o fim do regime de escravidão que marca a preponderância do capital sobre o trabalho nas empresas brasileiras.
- Defendeu o conceito de governança corporativa, que assegura aos trabalhadores participação na gestão das empresas. A solução para a Varig estaria na adoção desse modelo de governança.
- A proposta dos funcionários para a reestruturação da Varig e do setor aéreo parte de sete premissas básicas<sup>1</sup>, que incluem: novo marco regulatório; nova governança corporativa; tratamento equitativo dos credores; encontro de contas fiscal; participação acionária dos trabalhadores (considerada a essência da proposta); participação do público e de investidores corporativos; preservação de empregos e investimentos regionais.
- Da solução que vier a ser adotada, espera-se que privilegie o interesse nacional, atente para o impacto socioeconômico nos estados, garanta a preservação das características positivas de cada empresa, considere de forma ampla os vários interesses envolvidos e promova economia de recursos públicos.<sup>2</sup>
- Segundo o expositor, as duas propostas em discussão (a dos trabalhadores e a das empresas) divergem quanto à abrangência, sendo consideradas como “reestruturação ampla” e “reestruturação simples”,

---

<sup>1</sup> Conforme veiculado durante a exposição e divulgado em material distribuído aos presentes.

<sup>2</sup> Idem.

respectivamente. Entre outros indicadores, a proposta defendida pelas empresas não levaria em conta a existência de créditos do trabalho (parte previdenciária, somada a contingências trabalhistas, atrasados e outros, perfazendo cerca de 3 bilhões de reais), nem as diferenças de cultura empresarial. Tampouco promoveria a democratização do capital, um dos pontos altos da proposta dos funcionários. Por último, o estabelecimento do marco regulatório, considerado como condição fundamental na proposta dos trabalhadores, é avaliado como condição *a posteriori* na proposta das empresas.<sup>3</sup>

- O chamado “Plano de Reestruturação Ampla” traz os seguintes destaques: i) todos os créditos serão tratados equitativamente; ii) a governança corporativa refletirá gestão compartilhada; iii) logotipo, marca, sistemas operacionais, organização, manutenção e outros elementos terão seu valor quantificado e apurado; iv) a avaliação do capital aportado será objeto de apuração pelo fluxo de caixa contribuído à futura operação; v) a nova empresa se pautará por padrão de “referência” (*benchmark*).<sup>4</sup>
- A Varig contaria com as seguintes contingências ativas favoráveis à empresa: indenização pela quebra do equilíbrio financeiro da concessão em virtude do congelamento tarifário determinado pelo governo federal, estimada em 3 bilhões de reais (ganha em 2ª instância); créditos de ICMS junto aos governos estaduais, estimados em 1 bilhão de reais (transitada em julgado).<sup>5</sup>

#### **4. Prof. Luciano Coutinho, representante das empresas**

---

<sup>3</sup> Conforme veiculado durante a exposição e divulgado em material distribuído aos presentes.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

- Ao descrever a situação do grupo Varig, destacou os seguintes aspectos:
  - i) déficits de caixa recorrentes; ii) situação patrimonial negativa de grande escala; iii) desgaste dos dirigentes em sucessivas tentativas de equacionar o problema, sem êxito.
- Segundo ele, fatores como esses vêm impedindo que a Varig encontre uma solução interna, restrita ao âmbito da própria empresa. Daí por que passou-se a vislumbrar, numa possível associação com outra empresa, a saída para a crise.
- Foram anunciados como pressupostos da proposta das empresas para a fusão: i) encontrar um caminho para a continuidade das operações da Varig; ii) minimizar impactos sobre os empregos; iii) evitar que a estrutura existente, desgastada e comprometida, contamine a nova empresa; iv) fazer da nova organização uma empresa eficiente, dotada de gestão profissional e excelência em governança corporativa, e capaz de contribuir para a reestruturação do setor aéreo nacional como um todo.
- Não se discute a necessidade de preservar a Varig. Em especial, porque o colapso da empresa não interessa ao País nem à sociedade brasileira. Além dos prejuízos – estima-se em 1 bilhão de dólares a perda anual para o balanço de pagamentos do País –, a Varig poderia levar junto consigo todo o sistema de transporte aéreo nacional.
- Diante disso, a criação da nova empresa, concebida segundo padrões de eficiência, seria a única solução possível para salvar a Varig. Mas, adverte que a salvação da Varig não deve ser confundida com a salvação da atual estrutura de controle do grupo empresarial. Ao contrário, o modelo que está sendo proposto exige a introdução de excelência em governança corporativa.

- O expositor admitiu, todavia, que a proposta de fusão não prescinde de um marco regulatório, capaz de por fim à guerra de preços e à concorrência predatória, manifestações que acabam erodindo a rentabilidade de todas as empresas. Acredita que a fusão virá permitir que a concorrência seja eficiente, contribuindo para a prática de tarifas módicas e adequadas.
- De acordo com o modelo de associação proposto, o atual grupo Varig teria participação limitada a 5% no capital da nova empresa e integraria o Conselho de Administração.

### **III – MANIFESTAÇÃO DOS SENADORES**

Na fase de interpelação, diversos senadores usaram da palavra – a maioria deles para manifestar preocupações quanto à situação dos funcionários de empresas do grupo Varig e para solicitar esclarecimentos, seja sobre a proposta de fusão propriamente dita, seja sobre a posição do governo federal em relação ao caso. Na oportunidade, manifestaram-se os seguintes parlamentares:

- o Senador Paulo Paim, para indagar: i) ao Sr. Alex Castaldi, se o Ministério da Defesa estaria cogitando de realizar intervenção na Varig; ii) ao Sr. Darc Costa, se o BNDES já teria recebido oficialmente algum plano concreto para a fusão das empresas; iii) ao Prof. Coutinho, se estaria sendo negociado um “empréstimo-ponte” para as empresas; iv) ao Prof. Paulo Rabello de Castro, se a definição do novo marco regulatório antecederia a fusão;

- o Senador Pedro Simon, para questionar o real interesse e o empenho do governo federal em encaminhar solução para o caso da Varig, ao contrário do que anteriormente teria feito em relação à Vasp; em segundo lugar, para manifestar preocupação com o desfecho do impasse existente, que pode culminar com o colapso definitivo da Varig, o que imporá a fusão como solução “natural”; e, por último, para manifestar incertezas quanto a detalhes do processo – por exemplo, que elementos da Varig seriam preservados na nova empresa. Isto admitindo-se que, enquanto a TAM encarnaria o poder, a Varig seria apenas um nome, uma marca consagrada, acrescida de “bugigangas” de menor importância, como os hotéis que o grupo explora em várias regiões do País;
- o Senador Geraldo Mesquita, para questionar o uso do termo “fusão” para designar um processo que reserva a uma das empresas (a Varig) apenas 5% de participação no capital da nova empresa. Para ele, em face dessas características, tratar-se-ia de incorporação, mais do que de fusão;
- o Senador Marcelo Crivella, para registrar que a fusão – tida inicialmente como a solução menos traumática – vem despertando reações contrárias, tanto entre os parlamentares como na sociedade em geral. O Senador chamou a atenção para o fato de que não se trata da fusão de duas empresas quaisquer, mas de duas concessionárias de serviço público. Por último, lembrou que, a despeito das vantagens tarifárias oferecidas por empresas concorrentes, a Varig continua – por força de atributos como confiabilidade e segurança – desfrutando da preferência de parcela expressiva dos usuários;
- o Deputado Oswaldo Biolchi, para lembrar que, embora a fusão seja uma das soluções possíveis, a saída definitiva para a recuperação da Varig certamente advirá da Justiça e dos acionistas do grupo;

- o Senador Eduardo Suplicy, para destacar que a participação cada vez maior dos trabalhadores na gestão das empresas deve ser um objetivo permanente na busca de solução para o problema da Varig;
- o Senador Aelton Freitas, para questionar a expansão dos serviços e as baixas tarifas praticadas pela GOL enquanto a demanda por transporte aéreo cai e as outras companhias são obrigadas a reduzir a oferta;
- o Senador Ney Suassuna, para reclamar do governo federal uma participação mais efetiva na busca de uma solução para a crise do setor e da Varig, baseando sua reivindicação no fato de que, em todo o mundo, o transporte aéreo é subsidiado. Na seqüência, foram apontadas medidas que poderiam ser úteis no equacionamento do problema: entre elas, a desoneração do setor e a realização de encontro de contas com a Varig;
- o Senador Sérgio Cabral, para posicionar-se contra a fusão, lembrando que a Varig – empresa com larga experiência e tradição no setor, que fatura 7,5 bilhões de reais por ano – foi fortemente prejudicada pelo processo de desvalorização cambial, pelas medidas equivocadas adotadas no governo Collor (que permitiu a atuação simultânea de várias empresas aéreas brasileiras no segmento internacional) e pela força do *marketing* negativo dirigido contra a empresa;
- o Senador Antônio Carlos Valadares, para manifestar preocupação com:
  - i) a possibilidade de comprometimento de grandes volumes de recursos do BNDES numa operação de socorro que poderá resultar ruínosa no futuro;
  - ii) a situação dos funcionários que ajudaram a construir o patrimônio da empresa e agora estão sujeitos à perda do emprego por incompetência da administração;

- o Senador César Borges, para reivindicar a atenção do governo federal e requerer a adoção de providências imediatas. O parlamentar considera que os últimos governos seriam, em parte, responsáveis pela atual crise da aviação – fruto da pesada carga tributária imposta à atividade, do excessivo aumento verificado no preço do querosene, da desvalorização cambial, entre outros fatores. Ao reivindicar uma tomada de posição rápida sobre o assunto, propôs que o Ministério da Defesa e o BNDES assumam o papel de árbitros no processo;
- o Senador Paulo Octávio, para destacar os méritos da Fundação Rubem Berta como modelo de organização que foi, durante muito tempo, bem sucedida. A ela seria devido o diferencial de filosofia que distingue a Varig das demais companhias aéreas nacionais. A propósito disso, o parlamentar manifestou receio de que a diferença de “cultura” entre as empresas venha a ser um elemento complicador no encaminhamento de um possível processo de fusão entre a Varig e a TAM.

Dos esclarecimentos adicionais, prestados pelos convidados em resposta às questões formuladas pelos senadores, foram extraídos os seguintes registros:

- do Sr. Alex Castaldi, do Ministério da Defesa:
  - o Ministério da Defesa nunca cogitou de intervenção na Varig;
  - um novo marco regulatório é particularmente necessário ao segmento internacional do mercado de transporte aéreo, que não pode operar em regime de liberdade total nem ser totalmente controlado;
  - para o Ministério, a proposta de fusão entre a Varig e a TAM apresenta-se, até o momento, como “a alternativa, no campo real, para

se encontrar uma solução no prazo disponível, considerada a gravidade da situação enfrentada pela empresa”.

- do Sr. Darc Costa, do BNDES:
  - o BNDES não recebeu até o momento qualquer pleito ou carta-consulta e só entrará no processo a partir da apresentação de uma proposta concreta de fusão;
  - o BNDES não se comprometeu com a concessão de qualquer empréstimo. Pleito nesse sentido poderá ser analisado, mas o Banco lembra que o principal compromisso da instituição é com a recuperação do setor aéreo, e não com empresas;
  - 180 cidades brasileiras são servidas atualmente por transporte aéreo (já foram mais de 300), o que corresponde a 40 mil postos de trabalho diretos e cerca de 60 mil empregos indiretos.
  
- do professor Paulo Rabello, representante dos trabalhadores:
  - um especialista em reestruturação de sistemas de transporte aéreo teria avaliado que a fusão entre a Varig e a TAM seria desaconselhável, em razão das diferenças de cultura existentes entre as empresas. Segundo o técnico, tais circunstâncias poderiam resultar em perda de qualidade das operações (a cargo da nova empresa), além de custos significativos envolvidos na necessária uniformização de procedimentos, rotinas e outros itens relacionados;
  - os trabalhadores estão entre os principais credores da Varig e, como tal, devem participar da gestão corporativa da nova empresa;

- a carga tributária incidente sobre o setor aéreo brasileiro é uma das mais extensas e gravosas do mundo, comparativamente às aplicadas por outros países sobre o mesmo tipo de atividade.
- do professor Luciano Coutinho, representante das empresas:
- as empresas não cogitam da obtenção de “empréstimo-ponte”, nem o BNDES trabalha com esse tipo de empréstimo. No entanto, um suporte transitório é indispensável para a continuidade das operações da Varig, de modo a permitir que a empresa chegue com tranquilidade ao final do processo de fusão. Sabe-se, todavia, que a concessão de empréstimo desse tipo só será examinada pelo BNDES a partir do momento em que as duas empresas apresentarem um contrato de fusão;
  - a proposta de fusão defendida pelas empresas consiste basicamente de: “salvação da operação aérea da Varig, com a manutenção de sua marca; a constituição de uma nova empresa que reunirá os ativos operacionais da Varig e da TAM sob novo CNPJ; preservação de ativos operacionais livres da dívida para a Fundação Rubem Berta, de forma que ela possa fazer frente aos seus parceiros; e gestão profissional da nova empresa com elevado padrão de governança corporativa”.

Sendo o que tínhamos a oferecer, colocamo-nos à disposição da Senadora Lúcia Vânia para quaisquer desdobramentos.

Consultoria Legislativa, 9 de setembro de 2003.

Lília Alcântara  
Consultora Legislativa