



SENADO FEDERAL CONSULTORIA LEGISLATIVA

ESTUDO Nº 319, DE 2003

Referente à STC nº 200304689, da Senadora
LÚCIA VÂNIA.

A Crise na Aviação Brasileira

I – Introdução

A aviação civil brasileira encontra-se diante de uma crise, caracterizada pela redução na demanda por viagens e pelo encarecimento dos custos de operação das empresas. Em resposta a esse quadro desfavorável, a maior parte das empresas aéreas diminuíram suas operações, mediante redução da oferta de serviços. Conseqüência dessa reestruturação são a elevação do preço das passagens e o risco de desemprego dos funcionários do setor, além da redução das linhas disponíveis e das localidades servidas.

Nos últimos anos, verificaram-se déficits na operação da maioria das empresas de transporte aéreo de passageiros e risco de falência da maior delas, que é a Viação Aérea Riograndense (Varig).

A possibilidade de uma empresa operar em déficit, que pode inclusive resultar em falência, deve ser entendida como um fenômeno normal

no regime capitalista, constituindo-se em contraponto natural da busca do lucro. No capitalismo, o comportamento das empresas precisa adaptar-se às mudanças na conjuntura econômica, sob pena de comprometer sua própria sobrevivência.

De outro lado, a liberdade de iniciativa, própria das economias de mercado, abre oportunidades para o surgimento de novas empresas que, por sua própria conta e risco, decidem disputar uma fatia do mercado.

Tal fenômeno é visível no caso da aviação brasileira, com o surgimento da empresa Gol Transportes Aéreos Ltda., que adotou um modelo mais eficiente de gestão e, por isso, tem conseguido um crescimento extraordinário, em plena crise da aviação nacional. A Gol, que opera com tarifas mais reduzidas, tem auferido lucros desde sua fundação.

Não se pode confundir, portanto, a crise na aviação brasileira com a crise das empresas deficitárias. Há uma crise na aviação, causada pela conjuntura econômica desfavorável. Desse ponto de vista, pode-se dizer que há uma crise em toda a economia nacional, embora se deva reconhecer que o setor da aviação é um dos mais gravemente afetados por ela.

Já a crise das empresas aéreas constitui fenômeno distinto, explicado pela crise na aviação, mas também pela competição representada pela Gol, que vem legitimamente conquistando parcelas crescentes do mercado de suas concorrentes.

Ainda que a situação presente possa contrariar os interesses dos proprietários, credores e trabalhadores das empresas, não se há que perder de

vista que o objetivo maior da política de transportes aéreos é o atendimento da população usuária, que tem sido beneficiada pela competição introduzida no setor nos últimos anos.

A presente crise, ao coincidir com o primeiro ano de um novo governo, constitui oportunidade para o aperfeiçoamento do modelo regulatório da aviação civil brasileira. É importante que essa oportunidade de reforma estrutural não seja perdida na discussão exclusiva de medidas conjunturais destinadas a minimizar os prejuízos das empresas.

II – O modelo brasileiro de regulação da aviação civil

A aviação comercial é regida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), instituído pela Lei nº 7.565, de 1986, e alterado por leis posteriores. O órgão responsável pela regulação do setor é o Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica, vinculado ao Ministério da Defesa.

A aviação civil é segmentada em três categorias: transporte aéreo regular, transporte aéreo não regular e serviços especializados. A primeira depende de concessão, enquanto as demais dependem de autorização do DAC.

Somente podem operar o transporte regular empresas brasileiras. O Código de Aeronáutica limita a participação estrangeira em 20% do capital votante das empresas. Nas demais modalidades é exigido apenas o controle e a direção de brasileiros.

São admitidas, desde que aprovadas pelo DAC, a fusão, a incorporação e a consorciação de empresas, visando a melhoria dos serviços, maior rendimento econômico ou técnico, diminuição de custos ou o melhor atendimento dos usuários¹.

As empresas aéreas não podem entrar em concordata. O Poder Executivo poderá intervir nas empresas cuja situação operacional, financeira ou econômica ameace a continuidade dos serviços, a eficiência ou a segurança do transporte aéreo². Se for constatada a impossibilidade do restabelecimento dos serviços, pode ser determinada a liquidação extrajudicial ou a falência da empresa.

O DAC tem competência para estabelecer e modificar frequências, rotas, horários, tarifas de serviços e demais condições da concessão ou autorização. Ele deve assegurar o melhor rendimento econômico dos serviços aéreos, impedindo a competição ruinosa entre as empresas prestadoras de transporte regular e evitando a competição dos serviços não regulares com os regulares³.

¹ CBA, art. 186.

² “Art. 188. O Poder Executivo poderá intervir nas empresas concessionárias ou autorizadas, cuja situação operacional, financeira ou econômica ameace a continuidade dos serviços, a eficiência ou a segurança do transporte aéreo.

§ 1º A intervenção visará ao restabelecimento da normalidade dos serviços e durará enquanto necessária à consecução do objetivo.

§ 2º Na hipótese de ser apurada, por perícia técnica, antes ou depois da intervenção, a impossibilidade do restabelecimento da normalidade dos serviços:

I - será determinada a liquidação extrajudicial, quando, com a realização do ativo puder ser atendida pelo menos a metade dos créditos;

II - será requerida a falência, quando o ativo não for suficiente para atender pelo menos à metade dos créditos, ou quando houver fundados indícios de crimes falenciais”.

³ CBA, arts. 193 e 194.

O transporte aéreo regular internacional é regido por tratados internacionais e acordos bilaterais entre os respectivos países⁴. Esses acordos estabelecem quantas empresas de cada país poderão operar cada linha, bem como as condições em que esta operação ocorrerá. Uma vez aprovado o acordo, cada país designa as empresas autorizadas a operar as rotas previstas.

A empresa estrangeira designada por seu país precisa requerer autorização de funcionamento no Brasil e autorização para operar o serviço. A autorização para funcionamento pode ser condicionada à aceitação pela empresa de condições que o governo julgar conveniente estabelecer em defesa dos interesses nacionais⁵. O DAC tem que autorizar quaisquer modificações de equipamento, horário, frequência, escalas no Território Nacional e suspensão dos serviços, respeitado o disposto no acordo bilateral.

III – Avaliação do modelo vigente

O modelo descrito apresenta algumas características que explicam a estrutura oligopólica do mercado de transporte aéreo regular no País.

As concessões não são licitadas. Tampouco definem relações precisas entre as empresas e o DAC. As concessões têm por objeto todo o território nacional, mas na prática as condições de operação, como linhas e tarifas, são determinadas posteriormente pelo DAC, mediante ato unilateral. Assim sendo, o DAC detém poderes discricionários absolutos, o que reduz a segurança jurídica das empresas que operam no setor.

⁴ CBA, art. 203.

⁵ CBA, art. 207.

Essa estrutura constitui forte barreira à entrada de novas empresas. Não há nem liberdade de iniciativa, que é assegurada constitucionalmente às atividades econômicas (art. 170, parágrafo único da Constituição), nem possibilidade de concorrer pela concessão do serviço, que é própria do regime dos serviços públicos (art. 175).

A restrição à competição é acentuada pelo alto grau de nacionalização existente no setor. É vedado às empresas estrangeiras não apenas a cabotagem (realização de viagens entre pontos do território nacional por empresas sem sede no país), mas também a própria constituição de subsidiárias, sob legislação brasileira. Até mesmo a participação minoritária de investidores externos no capital das empresas brasileiras é limitada em apenas 20 %.

Trata-se de uma reserva de mercado que não se justifica, uma vez que limita a oferta de transporte aéreo e encarece os preços oferecidos ao consumidor. Se a proibição da cabotagem encontra alguma fundamentação na desigualdade de condições em que operam as empresas brasileiras e estrangeiras⁶, a limitação à participação do capital externo implica em severa restrição das opções de financiamento do setor.

A nacionalização do setor da aviação civil torna-se desnecessária na medida em que o transporte regular de passageiros é realizado em regime de concessão, que assegura ao Poder Público amplas condições de controle e intervenção sobre as empresas operadoras.

⁶ A tributação corresponde a 35 % dos custos do setor no Brasil, contra 16 % na Europa e 7,5 % nos Estados Unidos. Boletim de Conjuntura do IPEA nº 59, novembro de 2002.

IV – A reforma do modelo

A necessidade de reforma do modelo regulatório tem sido reconhecida pelos diversos interlocutores do setor da aviação civil, embora não haja um consenso sobre o novo modelo a ser perseguido.

O governo passado teve duas iniciativas com vistas à reforma institucional do setor: a revisão do Código Brasileiro de Aeronáutica e a criação da Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC).

Quanto à reforma do Código, foi submetida a consulta pública, pela internet, uma minuta de anteprojeto elaborada pelo próprio governo. Não se chegou, entretanto, a encaminhar uma proposta ao Congresso Nacional.

No que diz respeito à criação da ANAC, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, que trata não apenas da nova agência, mas também regulamenta os serviços aéreos comerciais, revogando tacitamente parte do CBA.

Na Câmara dos Deputados, foi constituída Comissão Especial. Após apresentação da segunda versão do substitutivo elaborado pelo relator, foi solicitada pelo Poder Executivo a retirada do projeto. O Plenário daquela Casa indeferiu, no entanto, o pedido. A Comissão Especial aprovou, em caráter terminativo, uma terceira versão do substitutivo elaborado pelo relator, da qual foram suprimidos os pontos polêmicos. Atualmente, aguarda-se a aprovação da redação final do projeto pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

No governo atual, foram instituídos, no âmbito do Conselho de Aviação Civil (Conac), órgão de assessoramento do Presidente da República, dois Comitês Técnicos: de Conjuntura e de Políticas Públicas. O primeiro, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, deverá elaborar “proposta de medidas emergenciais para o setor aéreo”. O segundo, sob a coordenação do Ministério da Defesa, está incumbido de “apresentar proposta de medidas estruturais, particularmente para a formulação de novo marco legal, institucional e regulatório pertinente ao transporte aéreo” (Resolução nº 1, de 2003, do Conac). Embora o prazo designado para os comitês já tenha expirado (2 de maio), ainda não foi tornado público qualquer documento oficial sobre o assunto.

V – Caracterização da crise atual

O setor aéreo brasileiro representa aproximadamente 3 % do PIB nacional, com impacto direto de US\$ 6,7 bilhões e indireto de US\$ 18 bilhões, gerando 35.000 empregos diretos⁷.

A aviação apresenta tendência de crescimento em todo o mundo. O tráfego aéreo mundial deve crescer 5 % ao ano até 2010. A taxa prevista para a América Latina é de 7,9 % ao ano, superada apenas pela da China⁸.

Desde o final dos anos 70 até os dias atuais, a participação do transporte aéreo na matriz de transportes brasileira passou de 0,7 % para 2,7

⁷ Boletim de Conjuntura do IPEA nº 59, novembro de 2002.

⁸ A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas de Política para a Aviação Comercial no Brasil. Artigo de Jorge Antonio Bozoti Pasin e Sander Magalhães Lacerda, publicado na Revista do BNDES, V. 10, nº 19. Junho de 2003.

%⁹. A taxa de crescimento foi de 6,6 % ao ano entre 1997 e 2000¹⁰. O auge do crescimento ocorreu no ano de 1998, quando houve um crescimento de 22 % no setor doméstico, decorrente da redução de preços que se seguiu à desregulamentação do setor¹¹.

A crise brasileira atual decorre basicamente do aumento dos custos e da redução da demanda. A desvalorização do Real afetou duramente o setor, uma vez que seus principais insumos são cotados em dólar. Some-se a isso as oscilações nos preços internacionais do petróleo, que afetam diretamente o custo dos combustíveis. Mais recentemente, a retração geral na economia, com a conseqüente queda da renda da população e aumento no desemprego, reduziu substancialmente a demanda de transporte aéreo.

Em resposta a esse quadro, as empresas aéreas reestruturaram suas atividades, para reduzir a oferta. Diminuíram o universo das localidades atendidas, a quantidade e a frequência dos vôos e estabeleceram acordos para o compartilhamento de aeronaves.

As empresas reivindicam perante a Justiça indenizações da União de aproximadamente R\$ 5 bilhões, em virtude dos prejuízos decorrentes do congelamento de tarifas ocorrido entre 1986 e 1993¹².

⁹ Boletim de Conjuntura do IPEA nº 59, novembro de 2002.

¹⁰ A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas de Política para a Aviação Comercial no Brasil. Artigo de Jorge Antonio Bozoti Pasin e Sander Magalhães Lacerda, publicado na Revista do BNDES, V. 10, nº 19. Junho de 2003.

¹¹ Documento “A crise na aviação brasileira”, do Sindicato Nacional dos Aeronautas e da Federação Nacional dos Aeronautas e Aeroviários, de 1999. (www.aeronautas.org.br)

¹² Correio do Povo, 2/12/2002.

Em setembro de 2002, foi editado, por meio da Medida Provisória nº 67, um “pacote” de apoio ao setor, com custo total estimado em R\$ 1 bilhão¹³.

Apesar desse quadro geral desfavorável, a empresa Gol, criada recentemente, teve em junho deste ano um crescimento de 31 % na demanda em relação ao mesmo período do ano passado¹⁴. Sua frota passou de 10 para 22 aeronaves. O faturamento, que foi de R\$ 700 milhões em 2002, deve chegar a R\$ 1,3 bilhões em 2003.

O quadro mais grave é a da Varig, que se encontra em situação pré-falimentar. Trata-se da maior empresa aérea brasileira, que atende a 90 destinos, com 12.000 funcionários e 95 aeronaves. A empresa acumula uma dívida de US\$ 800 milhões e teve prejuízo de R\$ 2,8 bilhões em 2002, contra R\$ 1,6 bilhão no ano anterior. Entre seus principais credores estão as seguintes empresas estatais: BR distribuidora (R\$ 170 milhões), Banco do Brasil (R\$ 300 milhões) e Infraero (R\$ 180 milhões). Os principais credores privados são General Eletric (R\$ 450 milhões) e Boeing (US\$ 448 milhões)¹⁵. O patrimônio líquido da Varig é de R\$ 4,5 bilhões negativos¹⁶, segundo balanço entregue à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A empresa reivindica perante a Justiça diferenças tarifárias e créditos tributários que, se considerados, tornariam o patrimônio positivo em R\$ 2,15 bilhões. Os trabalhadores da empresa alegam, ainda, ter créditos perante a empresa no valor de R\$ 700 milhões, além de outros R\$ 1,8 bilhão em favor do fundo de pensão dos funcionários, o Aerus.

¹³ Boletim de Conjuntura do IPEA nº 59, novembro de 2002.

¹⁴ O Estado de São Paulo, 18/07/2003.

¹⁵ Valor Econômico, 3/7/2003.

¹⁶ Folha de São Paulo, 31/7/2003.

Há fortes indícios de que a situação da Varig foi bastante agravada por má gestão. A Fundação Rubem Berta, que pertence aos seus funcionários, detém 87 % do capital da empresa. Em 2000, foram distribuídos R\$ 30 milhões aos funcionários, enquanto a empresa alcançava prejuízo de R\$ 189 milhões¹⁷. O número de funcionários por aeronave é de 180, em comparação com 50 na Tam.

Menos grave é a situação da Tam, que atende a 47 destinos, opera com 83 aeronaves e emprega 7.100 trabalhadores. Ela teve prejuízos de R\$ 605,7 milhões em 2002 e sua dívida total é de US\$ 560 milhões, com patrimônio líquido de R\$ 160 milhões.

A Varig e a Tam estão negociando, com apoio do governo, uma possível fusão, para a constituição de uma nova empresa, de que também seriam acionistas os atuais credores. O arranjo dependeria de um aporte de recursos por parte do BNDES da ordem de R\$ 600 milhões, dos quais R\$ 120 milhões imediatamente¹⁸. Estima-se que 5 mil trabalhadores sejam demitidos no processo de estruturação da nova empresa.

Apesar do patrimônio negativo, a Varig ficaria com 5 % da nova empresa, devido ao prestígio de sua marca. Em virtude da limitação legal, os credores internacionais teriam sua participação limitada a 20%. Por meio de suas empresas estatais, o governo deteria quase 50 % do capital.

¹⁷ Boletim de Conjuntura do IPEA nº 59, novembro de 2002.

¹⁸ Gazeta Mercantil, 13/06/2003.

Um possível complicador do processo de fusão é o grande poder de mercado que passará a deter a futura empresa. Ela deteria mais de 65 % do mercado, contra 14 % da Vasp, 18 % da Gol e 3 % de pequenas empresas. A fusão terá que ser aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que já limitou as possibilidades de cooperação entre as empresas.

O Sindicato Nacional de Aeronautas, o Sindicato dos Aeroviários e a Associação de Pilotos da Varig defendem solução alternativa para a crise da empresa. Alegam que a fusão causaria o desemprego direto de 6.000 trabalhadores e indireto de 10.000. Propõem um “plano de reestruturação ampla” com a constituição de uma sociedade de propósito exclusivo, que seria financiada inicialmente com recursos do BNDES e dos próprios pilotos da Varig.

VI – Conclusão

A crise da aviação comercial brasileira pode ser caracterizada como um processo de reestruturação das empresas aéreas, consequência da conjugação de diversos fatores: elevação nos custos, redução da demanda e intensificação da concorrência, decorrente da introdução de uma nova empresa no mercado.

O problema mais grave resultante dessa reestruturação é a possibilidade de falência da Varig. Ante a comoção social causada pelo contingente de profissionais que ficariam desempregados, há uma forte expectativa de aporte de recursos públicos no setor, por intermédio do BNDES.

Investimentos dessa natureza podem, entretanto, apresentar resultados contraproducentes, tais como a manutenção de estruturas empresariais ineficientes e mesmo prejuízo para o erário, caso a empresa beneficiária não seja capaz de honrar seus compromissos no futuro.

Haveria ainda que ponderar o custo de oportunidade dessa medida, uma vez que os mesmos recursos poderiam ser empregados em outros setores da economia com maior repercussão social. Nesse aspecto, não se pode desconsiderar que o transporte aéreo atende a empresas e à população de renda mais alta, que, em última instância, serão os beneficiários de qualquer política implementada no setor. Setores como o do saneamento básico ou do transporte urbano têm por usuária a população de baixa renda e certamente precisam igualmente de financiamento público.

De todo modo, seria temerário proceder a qualquer medida de socorro às empresas aéreas enquanto não for definido um novo marco regulatório para o setor. A viabilidade de qualquer empresa, existente ou a ser criada, depende das regras que vierem a ser estabelecidas.

Destaca-se nesse sentido a necessidade de reduzir o grau de nacionalização do mercado brasileiro. Em um contexto de escassez de recursos para o investimento em todas as áreas da infra-estrutura do País, não se justifica que o Estado brasileiro seja levado a socorrer empresas que não conseguem se sustentar economicamente. A abertura do mercado interno para que investidores estrangeiros possam investir na aviação brasileira é urgente e poderá representar um salto de qualidade na estrutura do mercado.

Essa abertura poderia ser feita gradualmente, de tal modo a minimizar os custos da transição. Em um primeiro momento, seria eliminada a limitação a 20 % do capital votante das empresas aéreas que pode pertencer a estrangeiros, mantida a necessidade de controle da empresa por brasileiros. Só esta modificação já poderia viabilizar uma solução conjuntural para a crise financeira da Varig. Investidores externos substituiriam com vantagens o BNDES, permitindo que os recursos deste último sejam empregados em projetos de maior repercussão social.

Posteriormente, poderia ser admitida a abertura de filiais de empresas estrangeiras no País, ou a participação majoritária de investidores externos no capital de empresas brasileiras.

A própria cabotagem poderia ser admitida em algumas situações específicas, que não caracterizem uma concorrência desigual com as empresas brasileiras. Este seria o caso, por exemplo, de algumas rotas regionais, que se apresentam como deficitárias para as empresas brasileiras e que só se viabilizam pela concessão de subsídios públicos.

Faz-se necessário também definir um marco regulatório capaz de oferecer estabilidade jurídica às empresas do setor e que permita a entrada de novas empresas no mercado, competindo em igualdade de condições com as já existentes. A operação no transporte regular de passageiros não pode continuar a ser uma concessão atribuída discricionariamente a algumas empresas, sem licitação. O mais adequado seria considerá-lo uma atividade econômica, regulada com fundamento no poder de polícia e no direito da concorrência.

Esse modelo favoreceria a criação de um mercado contestável, em que as empresas em operação estariam sempre sujeitas à competição *potencial* de novas empresas¹⁹. O mercado poderia ser composto por poucas empresas, como o atual, mas seria mais eficiente economicamente.

A adoção de um novo modelo, mais aberto e competitivo, traria diversos benefícios para a economia brasileira.

Reformas semelhantes já foram empreendidas nos Estados Unidos e na Europa, com resultados excelentes. Houve uma redução no custo das passagens, o que ampliou o mercado, criando novos empregos e estimulando o turismo. Até se chegar a esse resultado, no entanto, o mercado passou por grandes transformações. As empresas menos eficientes deixaram de operar, por não conseguirem sobreviver em um ambiente competitivo. Surgiram, no entanto, novas empresas, mais dinâmicas, oferecendo preços menores, fazendo uso de aeroportos mais distantes das principais cidades e explorando mercados regionais.

A crise conjuntural atual pode ser equacionada por uma série de medidas emergenciais. A sociedade aguarda a conclusão dos estudos que estão sendo feitos no âmbito do governo.

A Varig depende de negócios com empresas estatais, como a Petrobrás e a Infraero, para continuar em operação. Uma demora na tomada de providências poderá resultar em prejuízos ainda maiores para o erário, uma vez que a dívida com o setor público poderá ser ampliada. É necessário que o

¹⁹ A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas de Política para a Aviação Comercial no Brasil. Artigo de Jorge Antonio Bozoti Pasin e Sander Magalhães Lacerda, publicado na Revista do BNDES, V. 10, nº 19. Junho de 2003.

governo faça uma auditoria na empresa, com vistas a avaliar a viabilidade de manter a normalidade dos serviços. Conforme o resultado dessa auditoria, poderia ser determinada a intervenção, a liquidação extra-judicial ou a falência da empresa.

É importante que as reformas estruturais não sejam obstadas pela preocupação com as empresas em crise. O Poder Público pode apoiar os trabalhadores eventualmente desempregados, mediante políticas de treinamento e recolocação profissional, seguro desemprego e mesmo assistência social. Não deve, entretanto, beneficiar empresas ineficientes, que não querem assumir os riscos da atividade econômica que escolheram.

Consultoria Legislativa, 15 de agosto de 2003.

Victor Carvalho Pinto
Consultor Legislativo