

ABERTURA DO MERCADO BRASILEIRO DE AVIAÇÃO: A QUESTÃO DA CABOTAGEM E DA PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO NAS COMPANHIAS AÉREAS BRASILEIRAS

por Victor Carvalho Pinto

1. Conceituação

Os parâmetros básicos da regulação da aviação civil internacional foram estabelecidos pela Convenção de Chicago, de 1944. O acesso de empresas estrangeiras ao mercado de cada país depende de acordos bilaterais, nos quais são fixadas as condições em que as empresas de um país podem prestar serviços aos passageiros de outro.

Questão distinta diz respeito à participação de capitais externos nas empresas aéreas de cada país. Esse tema é objeto de leis locais, embora alguns acordos bilaterais limitem a possibilidade de designação de empresas não controladas por capitais originários do próprio país para a operação de linhas internacionais.

A operação de linhas domésticas por empresas estrangeiras enquadra-se na chamada “cabotagem”, que é o transporte de cargas ou passageiros entre dois pontos do território de um mesmo país. Nos termos da terminologia adotada pela Convenção de Chicago, trata-se da “9ª liberdade”, grau supremo de abertura de um mercado à concorrência externa. Uma forma mais restrita de cabotagem é “8ª liberdade”, que é a permissão de que empresa estrangeira realize transporte doméstico apenas como trecho de uma linha internacional.

2. Panorama Internacional

A vedação à cabotagem é regra na maioria dos países. Entretanto, há uma tendência no sentido de estender à aviação internacional a mesma liberalização que tem sido adotada na aviação doméstica de cada país. Isso tem ocorrido pela substituição de acordos bilaterais por multilaterais, no contexto dos quais são concedidas diversas “liberdades” às empresas aéreas dos países membros.

A cabotagem é objeto de um artigo específico da Convenção de Chicago:

ARTIGO 7º

Cabotagem

Cada um dos Estados contratantes terá o direito de negar às aeronaves dos demais Estados contratantes permissão para tomar em seu território, contra remuneração ou frete, passageiros, correio ou carga destinados a outro ponto de seu território. Cada um dos Estados contratantes se compromete a não estabelecer acordos que especificamente concedam tal privilégio a título de exclusividade a qualquer outro Estado ou a uma empresa aérea de qualquer outro Estado, e se compromete também a não obter de qualquer outro Estado algum privilégio exclusivo desta natureza.

O entendimento que prevalece é o de que a Convenção veda a concessão unilateral de privilégios de cabotagem a empresas ou países específicos. Seriam admitidos, portanto, acordos bi ou multilaterais que respeitem o princípio da reciprocidade, bem como a abertura geral do mercado.

O principal acordo multilateral existente é o da União Européia, segundo o qual companhias aéreas sediadas em qualquer dos países membros podem voar livremente no interior do bloco. Também foi eliminada qualquer restrição à nacionalidade dos capitais controladores das empresas aéreas que operem apenas linhas internas ao bloco. A única limitação vigente diz respeito

à propriedade das empresas que operem linhas internacionais externas ao bloco, que deverão manter 51% de capital europeu.

A abertura do mercado europeu, ocorrida a partir de 1997, permitiu a expansão de companhias de baixo custo, que fazem uso de aeroportos secundários, empregam apenas um tipo de aeronave, não reembolsam passagens e oferecem descontos para os passageiros que reservam com antecedência. O saldo foi positivo para o consumidor, uma vez que aumentou a oferta de assentos e as demais empresas aéreas foram obrigadas a baixar suas tarifas para enfrentar a concorrência.

A cabotagem também é admitida entre as empresas da Austrália e da Nova Zelândia, embora esses países não constituam um bloco econômico. A exemplo do que ocorre na União Européia, não há restrição à nacionalidade do capital das empresas que operem linhas entre os dois países.

Na América do Sul, o Chile admite a cabotagem de empresas originárias de quatro países. Em substituição ao critério da nacionalidade, criou-se o conceito de “principal local de negócios” para o capital de controle das empresas aéreas.

Nos últimos anos, tem havido negociações entre a Comunidade Européia e os Estados Unidos no sentido da constituição de uma Área Comum de Aviação Transatlântica, que eliminaria as restrições de nacionalidade entre as empresas de ambas as origens.

Tais negociações ainda não apresentaram resultados concretos, mas indicam uma tendência no sentido da ampla liberalização da aviação internacional, com a derrubada das barreiras protecionistas adotadas pela maioria dos países.

Outra instância onde esse tema deverá ser tratado é a Organização Mundial do Comércio, que tem progressivamente incluído o setor de serviços nas mesas de negociação.

3. Legislação Brasileira

O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA – (Lei nº 7.565, de 1986) restringe o transporte aéreo doméstico às empresas brasileiras (art. 216), o que implica em vedação da cabotagem por empresas estrangeiras.

Com relação à nacionalidade das empresas aéreas, o Código limita a participação estrangeira a 20% do capital votante. Embora ainda exigida pela Autoridade Aeronáutica (Agência Nacional de Aviação Civil), tal disposição não foi recepcionada pela Constituição de 1988.

O art. 171 da Constituição permitia à legislação ordinária conceder “proteção e benefícios especiais” à chamada “empresa brasileira de capital nacional”, para “desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País”. Ocorre que a Constituição adotou como critério de nacionalidade da empresa a residência e domicílio no País das pessoas físicas controladoras, enquanto o Código Brasileiro de Aeronáutica adotara o da sua nacionalidade. Além disso, a Constituição só admitia a concessão de proteção ou benefícios *temporários* às empresas de capital nacional, enquanto a norma do CBA é permanente.

Em 1995, o art. 171 foi revogado, passando a vigorar o entendimento de que não existe mais o conceito de “empresa brasileira de capital nacional”, mas apenas o de “empresa brasileira”, que é aquela constituída segundo as leis brasileiras, independentemente da nacionalidade

do respectivo capital. As montadoras de automóveis, por exemplo, são empresas brasileiras, embora controladas por matrizes estrangeiras.

Embora não autorize a cabotagem, vale registrar que, em 1996, foi assinado o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, entre os Governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, mais conhecido como “Acordo de Fortaleza”, com vistas à integração dos serviços aéreos dos países signatários. No Brasil, o Acordo foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 37, de 1998.

O Acordo permite que sejam estabelecidos serviços aéreos sub-regionais, em paralelo às atuais linhas, estabelecidas em acordos bilaterais, que unem apenas as principais cidades de cada país. O objetivo é viabilizar a ligação entre cidades como Campo Grande, Porto Velho, Cuiabá, Rio Branco, Manaus, Belém, Boa Vista e Macapá e os países contíguos, sem necessidade de escalas em São Paulo ou Rio de Janeiro.

O Acordo concede às empresas designadas para os serviços sub-regionais as seguintes liberdades: sobrevôo dos territórios dos Estados Partes; aterrissagem nos respectivos territórios, para fins não comerciais; e embarque e desembarque, nos territórios dos Estados Partes, de passageiros, carga ou mala postal, em vôos regulares que se realizem exclusivamente dentro da sub-região. Ele está aberto à adesão dos demais países da América do Sul e deverá ser revisto a cada três anos, a fim de que sejam gradualmente eliminadas as restrições existentes. Foi criado um Conselho de Autoridades Aeronáuticas, composto por representantes de cada país, com a atribuição de facilitar a execução e promover a revisão do Acordo. No âmbito do Conselho, as posições mais liberalizantes têm sido defendidas pelo Chile e as mais protecionistas, pelo Brasil.

4. Avaliação do Quadro Brasileiro

A aviação é um dos setores econômicos mais protegidos contra a concorrência internacional por cada país. Esse modelo tende, entretanto, a ser substituído, a exemplo do que já ocorre nos mercados domésticos de diversos países, pela adoção de medidas que favoreçam a competição entre as empresas e beneficiem o consumidor.

A regulação tradicionalmente adotada no Brasil sempre colocou em primeiro plano a proteção das empresas brasileiras, mediante a criação de barreiras de entrada ao mercado que dificultam a concorrência, em detrimento dos interesses dos consumidores e da economia nacional.

O fato de que tais políticas também são praticadas em outros países explica-se pelo momento histórico em que foi formatado internacionalmente o atual marco regulatório da aviação (final da 2ª Guerra Mundial), mas não deve servir de pretexto para o prolongamento dessa obsoleta reserva de mercado.

A abertura do mercado doméstico de aviação para empresas e capitais estrangeiros seria benéfica, pois ampliaria a oferta efetiva e potencial de transporte aéreo em nosso País, contribuindo para ampliar a concorrência, reduzir tarifas, melhorar o atendimento, gerar empregos e ampliar o universo de localidades atendidas. Além disso, facilitaria a capitalização de empresas em dificuldades financeiras, protegendo o emprego dos respectivos trabalhadores.

Uma medida dessa natureza apenas equipararia a aviação aos demais segmentos da economia, que não gozam de proteção contra a concorrência externa e que podem ser atendidos por empresas sediadas no Brasil, mas financiadas por capitais externos. A abertura para a exploração da

cabotagem corresponderia à importação de serviços de transporte aéreo, uma vez que a empresa aérea não teria sede no Brasil. Já a eliminação das restrições ao capital estrangeiro permitiria a constituição de empresas brasileiras, sujeitas às mesmas condições produtivas das atuais empresas, embora controladas por grupos econômicos estrangeiros.

5. Conclusão

A abertura do mercado doméstico de aviação pode ser feita no âmbito de negociações comerciais multilaterais ou unilateralmente pelo Estado brasileiro.

No primeiro caso, poder-se-ia inicialmente ampliar o Acordo de Fortaleza, no sentido da adoção de um modelo semelhante ao da União Européia, de tal modo a eliminar todas as restrições de nacionalidade para os vôos internos ao subcontinente da América do Sul. O bloco assim constituído passaria então a travar negociações com outros blocos ou países, como a União Européia e os Estados Unidos. Trata-se de uma linha de ação de exclusiva responsabilidade do Poder Executivo.

Na segunda hipótese, de responsabilidade do Poder Legislativo, a abertura poderia ser promovida pelas seguintes alterações na legislação nacional:

- eliminação das restrições à participação do capital estrangeiro em empresas brasileiras, mediante revogação dos arts. 181 e 182, II, do CBA;
- eliminação das restrições à operação de linhas domésticas (cabotagem) por empresas estrangeiras, pela revogação do art. 216 do CBA.

Cumprе destacar que tramitam no Senado Federal três Projetos de Lei que avançam nessa direção: o PLS nº 184, de 2004, de autoria do Senador Paulo Octávio, “amplia a possibilidade de participação do capital externo nas empresas de transporte aéreo”; O PLS nº 258, de 2006, do Senador Valdir Raupp, que “autoriza a prestação de serviços de transporte aéreo doméstico entre pontos de escala de linhas internacionais”; e o PLS nº 259, de 2006, do Senador Tião Viana, que “revoga restrições à oferta de serviços aéreos”.

Tendo em vista os benefícios que seriam gerados para o consumidor brasileiro, nos parece importante alterar a legislação nacional, uma vez que a lentidão das negociações comerciais internacionais poderá prolongar indefinidamente o atual quadro protecionista, que favorece a concentração do mercado doméstico.

Victor Carvalho Pinto