
BOLETIM LEGISLATIVO Nº 38, DE 2015

OS PREÇOS DAS PASSAGENS AÉREAS SÃO ALTOS NO BRASIL? O GOVERNO DEVERIA INTERVIR?

Allan Coelho Duarte¹

I – Histórico

As tarifas das companhias aéreas não são reguladas pelo governo. Desde agosto de 2001, vigora no Brasil o regime de liberdade tarifária, instituído pela Portaria nº 248, de 2001, do Ministério da Fazenda e ratificado pela Lei nº 11.182, de 2005, que também criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

No entanto, nem sempre foi assim. Até o ano de 1989, o governo fixava os valores. De 1989 a 2001, vigorou um regime de bandas tarifárias, em que estas eram fixadas por meio do produto da multiplicação de índices tarifários de referência pela distância entre as localidades, corrigidos por fatores de acordo com a classe da passagem (básica, primeira classe ou promocional) ou o tipo de linha (nacional ou regional).

Como era de se esperar, o governo falhava na determinação dos preços e tal modelo impunha enormes dificuldades às empresas aéreas, prejudicava a competitividade do setor, impossibilitava o aperfeiçoamento e a expansão da malha aérea, mantinha a maior parte da população impedida de voar e ocasionava serviços ruins que de forma alguma maximizavam o bem-estar do consumidor.

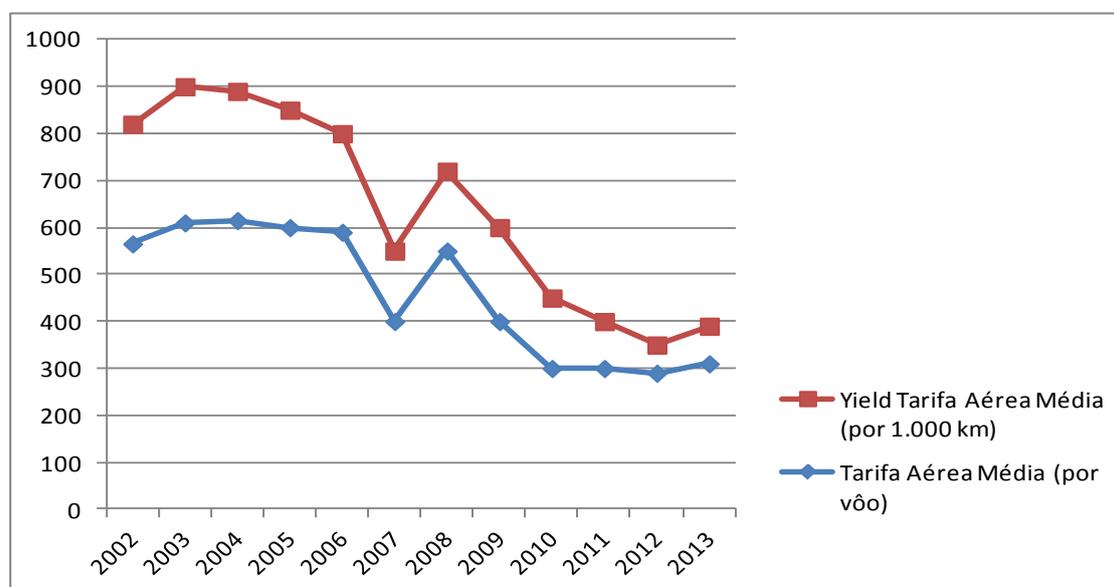
Isso ocorre porque o estabelecimento de um preço máximo menor que o preço de equilíbrio, que seria alcançado naturalmente pela livre concorrência, gera ineficiências econômicas, pois há perda de excedente social (*deadweight loss*). De imediato, tal hipótese reduziria substancialmente a oferta e a qualidade dos voos, pois muitas empresas não teriam mais condições de competir no mercado ou de oferecer

¹ Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), com extensão pela Universidade de Estocolmo, Suécia. Pós-graduado em Processo Legislativo e Direito Público. Especialista em Processo Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). É Consultor Legislativo do Senado Federal, no núcleo de Economia. E-mail: alland@senado.leg.br

serviços adequados, já que os preços determinados pelo governo imporiam prejuízos constantes. Assim, a demanda ficaria substancialmente superior à oferta, gerando escassez, o que proporcionaria o surgimento de inúmeras distorções, como, por exemplo, o desenvolvimento de um mercado paralelo, fora da legalidade; o estabelecimento de controles artificiais sobre a demanda, como o racionamento; a utilização de métodos não monetários de seleção, como a disposição de tempo para enfrentar filas, a segregação, o nepotismo, etc; além, obviamente, da não aquisição do serviço pela maior parte dos interessados.

Já com a liberdade tarifária instituída em 2001, o Estado deixou de interferir no estabelecimento de preços mínimos ou máximos e na restrição da oferta. Consequentemente, a livre concorrência no setor foi estimulada, ocorreu aumento no fluxo de investimentos nacionais e internacionais, expansão do setor, significativa melhora dos serviços oferecidos, crescimento vigoroso da malha aérea, aumento da oferta de trechos e da quantidade de voos, preços menores e, por conseguinte, ampliação do acesso da população aos voos nacionais e internacionais, especialmente dos habitantes dos estados mais longínquos do Brasil e integrantes das classes menos abastadas.

Segue abaixo gráfico que apresenta a evolução dos dois principais indicadores econômicos de preços de passagens aéreas no Brasil: o Yield Tarifa Aérea (que representa o valor médio pago por passageiro por cada quilômetro voado) e a Tarifa Aérea Média (que representa o valor médio pago por passageiro em uma viagem aérea).



Fonte: ANAC/SAS/GEAC/GTEQ. *Elaboração própria.*

Assim, podemos perceber que há nítida correlação entre a liberalização das tarifas, ocorrida em 2001, com a queda nos preços das passagens, uma vez que tanto o Yield quanto a Tarifa Aérea Média caíram fortemente nos últimos anos, cerca de 50% de 2002 a 2013.

Vale salientar, ainda, que a oferta de assentos por quilômetro mais do que duplicou no período, com variação de 137%; e a demanda, ou seja, a quantidade de passageiros por quilômetros pagos transportados, mais que triplicou no interstício de 2002 a 2013, tendo aumentado 219%.²

II – Especificidades do setor

Ainda assim, as tarifas aéreas são consideradas caras e pouco acessíveis por muitos. Quanto a isso, precisamos esclarecer que os serviços aéreos possuem características peculiares que os mantêm em patamares não tão baixos.

Em primeiro lugar, tais serviços não se enquadram na definição de bens duráveis, já que o consumo ocorre de imediato, no dia do voo. Logo, uma vez que a aeronave tenha deixado o solo, todos os custos diretos e indiretos provenientes daquele voo, tais quais o combustível, os alimentos servidos e a mão de obra utilizada, são incorridos e compensados pelas passagens vendidas. Isso significa que, se existem assentos vazios no voo, há perda de receita, o que dificulta a estimativa de arrecadação e a precificação das passagens por parte das empresas aéreas.

Ademais, o transporte aéreo não é um produto homogêneo, já que seus usuários possuem preferências e possibilidades distintas. Há diversos fatores que limitam ou influenciam a escolha do passageiro, como o dia da semana e o horário do voo, a classe de passagem oferecida, a antecedência de aquisição do bilhete, o risco de remarcação ou de cancelamento da viagem, os benefícios de programas de fidelização, a refeição a bordo, as escalas e conexões do voo, o nível de pontualidade e de regularidade do voo, a possibilidade de aquisição do bilhete de passagem pela internet, a disponibilidade de *check-in* pela internet, a alta ou a baixa temporada, o entretenimento a bordo ou o espaçamento entre as poltronas.

Portanto, a fim de atender às díspares necessidades do consumidor e, conseqüentemente, otimizar a taxa de ocupação da aeronave com a menor perda

² Relatório de Tarifas Aéreas da ANAC. 32ª edição.

possível de receita, a diferenciação do produto se torna desejável no setor. Assim, passageiros mais sensíveis às oscilações de preços – em geral, consumidores de menor poder aquisitivo – poderão encontrar tarifas promocionais que ofereçam apenas os serviços mais básicos (ex. menor flexibilidade na alteração/cancelamento da viagem), enquanto os passageiros que procuram serviços mais sofisticados poderão assegurá-los, desde que paguem a mais por eles.

Nesse sentido, com o intuito de otimizar as receitas, mediante a prestação do serviço para uma maior diversidade de usuários a uma taxa de ocupação que sustente os custos da atividade, a precificação dos serviços aéreos é complexa e se modifica a todo instante de acordo com a demanda, a proximidade da data do voo, o percentual de assentos vendidos, entre inúmeros outros fatores.

III – Fatores que influenciam na formação dos preços

Não é possível saber exatamente qual o peso de todos os fatores nos métodos de precificação utilizados pelas companhias aéreas. Todavia, indubitavelmente, além das especificidades supracitadas, a formação dos preços tarifários é influenciada por:

1. Custos da empresa, os quais, por sua vez, estão atrelados à inflação geral da economia, ao aumento dos salários reais médios sem contrapartida na produtividade, à volatilidade da taxa de câmbio e às oscilações do preço do barril de petróleo, cujas recentes quedas pouco têm impactado as tarifas aéreas, já que o preço do querosene de aviação (QAV) é composto por diversos itens, como cotação do dólar – que segue desvantajosa para as aéreas nacionais –, custo do frete, impostos e outras taxas;

2. Eficiência e produtividade da empresa, que define quais resultados a companhia consegue alcançar, ou quanto ela consegue ofertar, dada determinada quantidade de insumos aplicados à produção;

3. Distância da linha aérea, que também está correlacionada aos gastos intrínsecos por quilômetro adicional;

4. A concentração do mercado, ou seja, o seu grau de concorrência, uma vez que quanto menos concentrado o mercado, serviços melhores e mais baratos tendem a ser ofertados, favorecendo o bem-estar da população;

5. Demanda, ou seja, a intensidade da procura pelo serviço aéreo, a qual, por sua vez, é influenciada, por exemplo, pela época do ano (alta ou baixa temporada), pela renda da população e pela conjuntura econômica;

6. Infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea e organização da malha aérea. Afinal, a melhora de tais fatores está positivamente relacionada a menores custos e a maior volume de voos, ou seja, maiores receitas;

7. Tributação, sobre os diversos serviços oferecidos e insumos utilizados pelas aéreas. O ICMS estadual, por exemplo, do qual os voos internacionais são isentos, faz com que as viagens domésticas sejam proporcionalmente mais caras para distâncias semelhantes.

Todas essas variáveis influenciam na determinação da tarifa a ser praticada pela companhia aérea, a qual, conforme vimos no tópico anterior, ainda oscila com frequência em virtude da diferenciação aplicada devido às diferentes necessidades e características dos clientes do setor. A combinação de todos esses fatores explica, por exemplo, por que motivo destinos diferentes, mesmo que possuam distâncias semelhantes, têm tarifas díspares.

IV – Conclusão

Diante do exposto, podemos concluir que o setor aéreo está muito mais inclusivo hoje do que há 14 anos atrás, quando os preços eram regulados pelo governo. As tarifas são menores, o número de voos disponíveis maior e muito mais pessoas utilizam o avião como meio de transporte.

Evidentemente, indícios de cartelização devem ser coibidos. O governo deve fiscalizar o setor e incentivar o mercado competitivo. Porém, a definição de um preço máximo não é a solução adequada, pois, como vimos no início deste estudo, tal política provoca inúmeras distorções econômicas que prejudicam o consumidor.

Apesar de existirem problemas e dificuldades na indústria aérea, a livre concorrência é comprovadamente benéfica para a população. Ainda que existam voos mais caros que o desejável para certas regiões, é inegável a inclusão social que vem ocorrendo no transporte aeroviário desde 2001.

As recentes altas tarifárias estão mais correlacionadas à conjuntura econômica geral do que com a falta de regulamentação dos preços. Apesar da queda do



barril de petróleo, a enorme valorização do Dólar em relação ao Real, observada desde o 2º semestre de 2011 e diretamente relacionada aos custos com combustível, arrendamento, manutenção e seguro de aeronaves, impactou fortemente o transporte aéreo. Os balanços das empresas do setor comprovam tal análise. Registram prejuízos bilionários anuais desde 2011.³

Ademais, a oferta doméstica de transporte aéreo acumulou aumento de apenas 0,94% no período de janeiro a dezembro de 2014 em comparação com o mesmo período do ano anterior, enquanto a demanda doméstica apresentou elevação de 5,81%, comprovando a necessidade de ampliação do número de empresas que atuam no setor e de melhora da infraestrutura aeroportuária, o que possibilitaria a ampliação da oferta.

Assim, dado o cenário atual, os ajustes nos preços e na oferta das passagens, que vêm sendo realizados pela indústria, estão apenas respondendo às condições de mercado.

A fim de minorar as tarifas praticadas pelo setor, não é papel do governo regular e ditar os preços. Deve, pelo contrário, aprovar regras que possibilitem maior entrada de capital e de investimentos, estimulem ainda mais a concorrência, aprimorem a infraestrutura aeroportuária, ampliem a malha aérea e desburocratizem as concessões de aeroportos.

Nesse sentido, vale salientar que se encontram em tramitação no Senado Federal três projetos de lei que tratam da abertura à participação do capital estrangeiro na aviação civil. O PLS nº 2, de 2015, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, e o PLS nº 330, de 2015, do Senador Raimundo Lira, alteram o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), para acabar com a limitação atual acerca da existência de no mínimo 80% do capital votante de empresas concessionárias de serviços aéreos sejam pertencentes a brasileiros. Já o PLS nº 399, de 2014, da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal, propõe expandir a possibilidade de participação do capital estrangeiro nas empresas aéreas dos atuais 20% para 49%.

Na justificativa do seu projeto, o Senador Flexa Ribeiro argumentou que a atual

restrição cria grandes dificuldades tanto para a capitalização de empresas nacionais quanto para a entrada de novos competidores no mercado aéreo brasileiro. Assim, a revogação da limitação à participação de capital estrangeiro em empresas aéreas constitui,

³ Anuário do Transporte Aéreo 2013, disponível em www.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp.

portanto, uma medida de fundamental importância para desenvolver esse importante segmento da economia nacional. Ao ampliar a competição entre empresas no setor, o projeto traz inúmeros benefícios sociais: desconcentração do mercado doméstico, aumento do número de localidades atendidas e de rotas operadas, redução das tarifas, melhoria na qualidade do serviço, diminuição do custo regulatório, diversificação de serviços e produtos, etc. Além disso, facilita-se a capitalização de empresas nacionais em dificuldades financeiras, protegendo o emprego dos seus respectivos trabalhadores. Tem-se, nesse caso, uma medida de custo zero que impactaria diretamente no desenvolvimento da aviação do país – particularmente da aviação regional, setor tão carente de investimentos –, ampliando o número de municípios e rotas atendidas e, conseqüentemente, aumentando o acesso de toda população brasileira ao transporte aéreo.

As três proposições tramitam em conjunto e atualmente encontram-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, onde aguardam a realização de audiência pública para instrução do tema. De fato, é necessário um debate amplo acerca do assunto, já que, apesar de a abertura ao capital estrangeiro ser benéfica, há de se definir em que percentual, pois a abertura irrestrita do mercado, feita de forma unilateral, pode ser desvantajosa, uma vez que inúmeros países do mundo, inclusive os desenvolvidos, impõem algum tipo de restrição à participação de capital estrangeiro em suas empresas aéreas.

Outra forma de atuação do governo com o intuito de reduzir os custos e, conseqüentemente, as tarifas aéreas poderia se dar com a negociação para se unificar a alíquota estadual de ICMS aplicada sobre o QAV, o qual é responsável pelo chamado *tankering*, que aumenta os custos e gera ineficiências operacionais. Já esta Casa Legislativa poderia contribuir com a minoração e unificação das alíquotas de ICMS interestaduais, conforme proposto pelo Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, de autoria da Presidência da República.

De acordo com estudo elaborado pelo Consultor Legislativo Caio Cordeiro de Resende,

o principal tributo incidente sobre o QAV no país é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Por se tratar de imposto de competência estadual, não há uniformidade entre as alíquotas cobradas, que variam desde 7%, no Paraná, a 25% em diversos estados da federação, como Espírito Santo, Goiás, Piauí, Pernambuco e São Paulo⁴.

⁴ http://www.abear.com.br/uploads/arquivos/dados_e_fatos_arquivos_ptbr/ABEAR_AgendaEmergencial_PT_nov14.pdf. Acessado em 05/10/2015.

As diferentes alíquotas estimulam o “*tankering*”, que, em termos simples, consiste na prática das empresas aéreas de abastecerem acima do necessário em determinadas localidades de modo a aproveitar o menor imposto incidente sobre o QAV e a evitar ou diminuir a necessidade de abastecimento em outras localidades que possuem ICMS mais elevado. Com isso, aumenta-se o custo das empresas, que passam a operar com aviões mais pesados, o que gera ineficiências operacionais ao aumentar o consumo de combustível.

Reportagem recente do portal de notícias Estadão intitulada “*País é campeão em custo para abastecer avião*”⁵ mostra que, dos dez aeroportos com maiores custos de abastecimento do mundo, cinco são brasileiros – Cuiabá (2º), Manaus (3º), Recife (4º), Guarulhos (7º) e Brasília (10º). Segundo a Agenda 2020, publicação lançada pela própria ABEAR, o alto custo do combustível de aviação no país é um dos principais empecilhos à continuidade do processo de democratização do transporte aéreo no Brasil.

Para se ter uma ideia, de acordo com nota da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) em junho de 2014, o Aeroporto Internacional de Brasília (Juscelino Kubitschek) obteve mais de 200 novos voos pouco mais de um ano após o Distrito Federal reduzir a alíquota do ICMS sobre o QAV de 25% para 12%.

Conforme dados da Secretaria de Aviação Civil⁶, o principal componente do custo de empresas aéreas brasileiras é o QAV, que corresponde a aproximadamente 40% do custo total da empresa. Assim, outro ponto que merece ser discutido é a definição de uma fórmula clara e mais precisa de precificação do QAV, uma vez que, na prática, a Petrobras é monopolista na produção e importação do combustível, por meio da Transpetro.

De acordo com reportagem do jornal *Financial Times*⁷, a precificação adotada pela Petrobras leva em consideração diversos custos de importação e incorpora a volatilidade do mercado internacional, embora a maior parte do QAV seja refinada no Brasil atualmente. Segundo o artigo, a indústria local suspeita que a Petrobras se recusa a atualizar a fórmula de precificação do QAV pois quer compensar o fato de sua divisão de refino já estar sobre grande pressão, uma vez que o governo forçava a empresa a

⁵ <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pais-e-campeao-em-custo-para-abastecer-aviao-imp-,1503578>. Acessado em 05/10/2015.

⁶ <http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=6d04b225-3348-4f96-a02c-2423b8e998dd;1.0>. Acessado em 05/10/2015.

⁷ <http://www.ft.com/cms/s/0/745222ac-5200-11e4-b55e-00144feab7de.html#axzz3G9N7y9P1>. Acessado em 07/10/2015.

subsidiar os preços da gasolina e do diesel para o consumidor final. Entretanto, o recente início de liberação dos preços administrados abriu caminho para aumento dos preços da gasolina e do diesel, o que, conseqüentemente, permite a revisão da fórmula de precificação do QAV, de forma mais transparente e coerente com a realidade.

Por fim, o poder público também contribuirá para diminuir ainda mais os preços do setor quando solucionar a atual pendenga fiscal, permitir a volta do crescimento do país e propiciar um ambiente econômico mais estável, com menores custos inflacionários, cambiais, creditícios, logísticos, trabalhistas e tributários.

Outubro/2015

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

DUARTE, A. C. Os Preços das Passagens Aéreas são Altos no Brasil? O Governo deveria intervir? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro/2015 (**Boletim Legislativo nº 38, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 13 de outubro de 2015.