



José Roberto Afonso

Professor do IDP e do ISCSP/
Universidade de Lisboa



Murilo Viana

Mestre em economia pelo
IE/Unicamp



Geraldo Biasoto Junior

Doutor em economia pelo
IE/Unicamp

Aviação: da tarifa aos preços, com mais política pública

A aviação civil brasileira enseja uma rica reflexão sobre a evolução de uma atividade econômica que transitou desde uma excessiva presença do Estado para uma ineficiente e ineficaz política pública. Melhor pontua essa drástica mudança o que se paga pelo serviço: antes era tarifa, valor pago pelos passageiros de um mesmo voo independente de quando ou como compravam a viagem; passou a valer preço, que muda de um para outro viajante, valendo as tradicionais leis de oferta e procura. A regulação estatal trata das condições em que se prestam os serviços, mas nunca mais fixou o pago para voar.

O crescimento dos preços das passagens aéreas acima da inflação nos últimos meses e anos levou às esperadas reclamações dos consumidores, sobretudo aqueles de última hora e que pagam valores muito altos nas passagens. Este fenômeno, aliás mundial, é apenas a ponta do *iceberg* no Brasil. Afinal, segundo a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), durante o ano de 2023, 51,2% das passagens comercializadas foram de até R\$ 500, sendo que 28,1% foram de até R\$ 300. Na outra ponta, apenas 7,2% alcançaram mais de R\$ 1.500.

Aos poucos se avançou para um debate mais amplo sobre o setor, que

se tornou mais significativo diante do recurso à recuperação judicial por mais uma grande companhia aérea. A expectativa é que agora se passe a discutir a necessidade de formular e implementar uma política pública para a aviação brasileira.

É um país de dimensões continentais que tem remotas condições de instalar um sistema de transporte de passageiros por trens, haja vista que o famoso trem-bala entre Rio e São Paulo já, há tempos, abandonou o noticiário. O deslocamento das pessoas, a grande distância, numa realidade destas, só pode se dar pela via aérea, ainda mais de áreas muito remotas, como da floresta amazônica. É necessário ter uma política pública que trate a aviação como um instrumento essencial para a integração territorial, econômica e social.

Crise é oportunidade, com provérbio chinês ou não. É uma boa hora para revisitar esse setor. A pandemia de saúde de 2020/2021 ocasionou uma crise sem precedentes para o transporte aéreo em todo o mundo. Mas, no Brasil, é preciso reconhecer que, antes da chegada da Covid, já se acumulavam prejuízos no setor.

De acordo com o Anuário do Transporte Aéreo 2022,¹ divulgado pela ANAC, a queda em núme-

ro de voos foi de nada menos que 50%, em 2020, com recuo de 56% no número de passageiros. O faturamento das empresas desceu a níveis ínfimos. Mas o maior problema foi a rigidez na reorganização dos custos empresariais. Isso produziu um acúmulo de prejuízos, equacionado com a explosão de dívidas. Para piorar, em contexto de rápida desvalorização cambial, 59% dos custos e despesas operacionais das empresas aéreas brasileiras eram dolarizados em 2021. Assim, as empresas aéreas acumularam prejuízo de R\$ 41,5 bilhões entre 2018 e 2022.

Falências, infelizmente, não são novidades no país: Transbrasil, Varig, Vasp e Avianca. Resultaram até esqueletos de aeronaves estacionadas em aeroportos. Com as três maiores empresas respondendo por cerca de 90% do mercado, uma eventual nova saída, que seja só de uma empresa, agravaria ainda mais oferta e preços.

Como o setor não foi acolhido por políticas de suporte financeiro na crise, que seriam absolutamente justas, inclusive à luz das melhores experiências internacionais,² as dificuldades de ajuste em custos foram equacionadas com a forte expansão das dívidas. O gráfico 2 mostra que o patrimônio líquido somado das grandes empresas aéreas sofreu deterioração de quase R\$ 35 bilhões entre o período anterior à emergência sanitária e a recuperação das condições de mercado.

Além da crise patrimonial e financeira, há problema também na operação, particularmente com seu principal insumo: o querosene de aviação. Segundo informações da ANAC (2022), os gastos subiram de R\$ 12 para R\$ 22 bilhões, entre

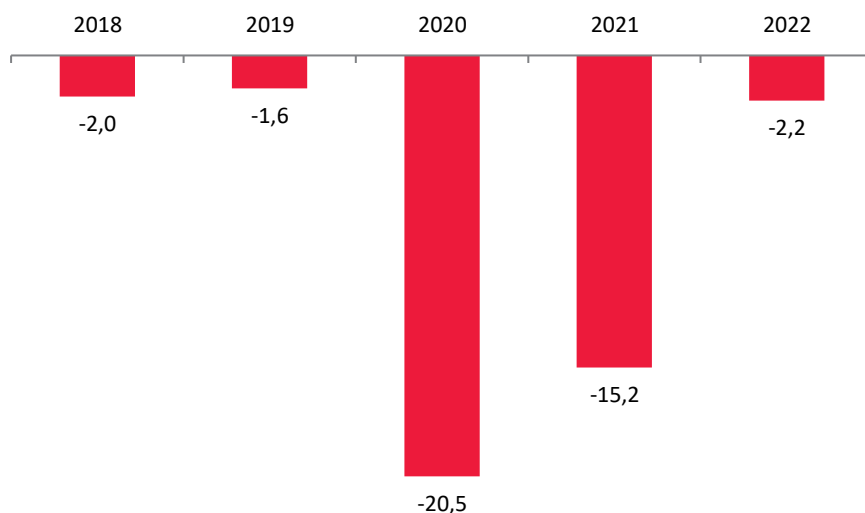
2019 e 2022, saltando de 29,6% para 40,9% do custo operacional. Note-se que a venda do serviço é antecipada, por vezes meses antes, e a subida de preços do combustível tem que ser absorvida como um custo adicional.³ Outros fatores também pesam como duas jabuticabas locais, caso da tribu-

tação dos insumos que leva ao acúmulo de créditos e, sobretudo, de um desproporcional volume de ações e indenizações judiciais.⁴

O imbróglio precisa ser equacionado por constituir um setor nevrálgico para as pessoas e para os negócios, para o turismo e para atividades em-

Gráfico 1: Resultado líquido anual das empresas aéreas brasileiras entre 2018 e 2022

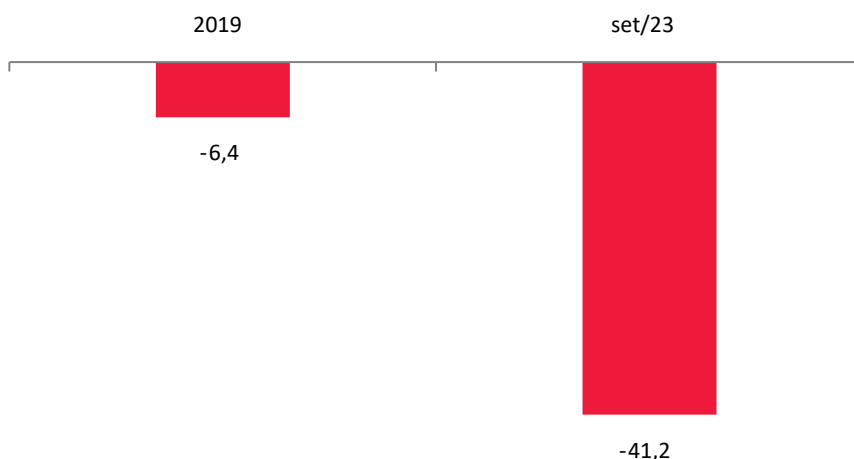
(em R\$ bilhões)



Fonte: ANAC (2023). Elaboração nossa.

Gráfico 2: Patrimônio líquido das maiores empresas aéreas brasileiras antes da pandemia e na fase posterior

(em R\$ bilhões correntes)



Fonte: Balanços publicados das maiores empresas aéreas.



presariais. Trata-se da integração de um país de dimensões continentais, onde a ferrovia e a hidrovía não dispõem de condições de oferta e capital para promoverem a integração – restando a rodovia, cara e poluidora.

Uma política setorial consequente não pensa apenas no imediato bem-estar do consumidor, aqui na forma de passagens baratas. Ao contrário, deve compreender a dinâmica interna ao setor, onde a unidade microeconômica é de grande importância, os elementos que permitem a oferta do serviço e a capacidade do setor de prestar serviços de forma sustentada, promovendo e incorporando as inovações.

O suporte emergencial se torna inevitável, até por não ter sido feita no momento da pandemia. Um fundo garantidor pode ajudar a reverter a absurda taxa de risco que vem sendo praticada contra o setor, em dólares. Mas isso não permite negligenciar a preservação da coisa e conta pública, de modo que eventuais prejuízos ao fundo têm que ser revertidos em participação no capital das empresas ou outra forma de segurança ao dinheiro público.

Para o médio e longo prazo, uma política mais equilibrada de preços de combustíveis é essencial. A volatilidade de preços vivida nos últimos anos impede que um prestador privado possa vender passagens com antecedência e mínima segurança sobre seus custos reais. Ao mesmo tempo, não se pode esquecer do combustível verde. O Brasil tem chances reais de reverter completamente a geração de carbono no setor e de ganhar a condição de referência mundial. É inevitável política pública dotada de incentivos adequados e eficientes para que o novo combustível ganhe escala e maturidade.⁵

Nunca se deve entregar dinheiro público sem contrapartidas. Estabelecer o programa de recuperação com metas claras sinalizará ao mercado que há chance de reverter o quadro atual, já com efeitos óbvios sobre o custo financeiro absurdo que hoje se abate sobre as empresas. Do ponto de vista mais estrutural e econômico, a política pública, inclusive a regulação, em tese, deveria impedir que crises em setores-chave para a economia produzissem a desagregação do tecido empresarial e produtivo. Por isso, o governo americano salvou Citibank, General Motors e Chrysler da falência em 2008, e ainda recuperou a maior parte do valor investido.

Enfim, o caso da crise da aviação comercial no Brasil dá a chance de fazer diferente: em vez de deixar falir, adotar políticas de reconstrução do setor. Há de se buscar a sustentabilidade não apenas da aviação, em si, mas também empresarial, ambiental e social, de modo a interconectar suas diferentes facetas. ■

¹Para ler o Anuário do Transporte Aéreo 2022, da ANAC, acesse: <https://x.gd/XfcY3>.

²Para avaliação internacional, veja por exemplo a avaliação de *spending review* realizada pelo governo irlandês sobre o setor de aviação durante a crise de Covid-19. Acesso em: <https://assets.gov.ie/205030/a6e0e95a-2486-433c-9af4-0aaaa2362788.pdf>.

³De acordo com dados disponibilizados pela ANAC. Ver: <https://x.gd/uyMoN>.

⁴O estudo da OCDE (2022), apontou que impressionantes 98,5% das ações judiciais de consumidores contra empresas aéreas no mundo ocorrem no Brasil. Para mais detalhes, ler: OCDE. *Competition assessment reviews: Brazil*. OECD iLibrary, 2022. Acesso em: <https://x.gd/yBUqf>.

⁵Para mais detalhes, leia: MILANEZ, A. Y.; MAIA, G. B.; GUIMARÃES, D. D.; FERREIRA, C. L. A. *Bio-combustíveis de aviação no Brasil: uma agenda de sustentabilidade*. BNDES, v. 28, n. 56, p. 361-198, dez. 2021. Acesso em: <https://x.gd/kyBCg>.