

MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

PRIORIDADES DA INDÚSTRIA



MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

PRIORIDADES DA INDÚSTRIA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi

Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio

Diretora

MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

PRIORIDADES DA INDÚSTRIA



Brasília, 2019



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2019. CNI – **Confederação Nacional da Indústria**

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

Gerência Executiva de Infraestrutura

FICHA CATALOGRÁFICA

C748p

Confederação Nacional da Indústria.

Modalidade aérea no comércio exterior Brasileiro: prioridades da indústria / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2019.

69 p. : il.

1.Comércio Exterior. 2. Transporte Aéreo. 3. Transporte de Cargas I. Título.

CDU: 338.47

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992

sac@cni.org.br

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ACORDOS DE SERVIÇOS AÉREOS ESTABELECIDOS PELO BRASIL.....	22
TABELA 2 – VALOR AGREGADO DA EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO POR DIFERENTES MODAIS BRASIL, 2018, US\$/KG.....	29
TABELA 3 – PROGRAMAS DE FIDELIZAÇÃO E INCENTIVOS, AEROPORTOS DE VIRACOPOS, GUARULHOS E GALEÃO	44

LISTA DE BOXES

BOX 1 – NOVE LIBERDADES DO AR.....	19
BOX 2 – O FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC)	41

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TRANSPORTE AÉREO DE CARGAS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO NO MUNDO (EM MILHÕES DE TONELADAS)	17
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS VIA MODAL AÉREO 1998-2018, US\$ BILHÕES.....	27
GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA VIA AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO 1997-2018, EM %	28
GRÁFICO 4 – COMPARAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA VIA AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR, 2017, EM %.....	29
GRÁFICO 5 – PRODUTOS EXPORTADOS PELA VIA AÉREA NO BRASIL, US\$, % DO TOTAL, 2018.....	30
GRÁFICO 6 – PRODUTOS IMPORTADOS PELA VIA AÉREA NO BRASIL, US\$, % DO TOTAL, 2018.....	30
GRÁFICO 7 – PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PELA VIA AÉREA, US\$, % DO TOTAL, 2018.....	31
GRÁFICO 8 – PRINCIPAIS AEROPORTOS DE DESTINO DE EXPORTAÇÃO AÉREA DO BRASIL, KG, % DO TOTAL, 2017	32
GRÁFICO 9 – PRINCIPAIS ORIGENS DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS PELA VIA AÉREA, US\$, % DO TOTAL, 2018.....	32
GRÁFICO 10 – PARTICIPAÇÃO DOS AEROPORTOS BRASILEIROS NA EXPORTAÇÃO PELA VIA AÉREA, US\$, % DO TOTAL, 2018.....	33
GRÁFICO 11 – PARTICIPAÇÃO DOS AEROPORTOS BRASILEIROS NA IMPORTAÇÃO PELA VIA AÉREA, US\$, % DO TOTAL, 2018.....	34
GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO DO MARKET-SHARE DOS SEIS PRINCIPAIS AEROPORTOS NO TRANSPORTE TOTAL DE CARGA PELA VIA AÉREA, 2008-2017, EM %	35

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1 INTRODUÇÃO.....	13
2 MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR	17
2.1 Panorama internacional da modalidade aérea no comércio exterior	17
2.2 Características da modalidade aérea no comércio exterior	18
2.3 Acordos internacionais de serviços aéreos	18
2.4 Modal aérea na agenda de facilitação de comércio.....	23
2.5. Modalidade aérea no comércio exterior brasileiro	27
3 CUSTOS AEROPORTUÁRIOS NO BRASIL	39
4 VISÃO DOS USUÁRIOS: IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS OU GARGALOS NO TRANSPORTE AÉREO DE CARGAS.....	47
5 RECOMENDAÇÕES	51
REFERÊNCIAS	55
ANEXO A – AS TARIFAS DE ARMAZENAGEM E CAPATAZIA	59
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS EMPRESAS IMPORTADORAS E EXPORTADORAS DE CARGA USUÁRIAS DO MODAL AÉREO.....	67



SUMÁRIO EXECUTIVO

O transporte de cargas pela via aérea tem adquirido crescente importância no mundo ao longo dos anos, em conformidade com as tendências de globalização e da adoção do sistema *just-in-time* na indústria, destacando-se por sua rapidez e maior segurança dos itens transportados. Não obstante, o modal tem apresentado trajetória de declínio no Brasil em termos de sua participação no comércio exterior, fruto tanto da participação crescente das *commodities* nas exportações do país, que utilizam a via marítima, quanto das baixas taxas de crescimento da economia, que reduzem a demanda por bens de alto valor agregado importado tradicionalmente por via aérea.

O transporte de cargas aéreas no Brasil é caracterizado pela elevada concentração dos fluxos de origem e destino das importações e exportações. Os aeroportos internacionais de Guarulhos e Viracopos no Brasil são responsáveis por quase 80% do fluxo de exportações e 67% das importações, enquanto o comércio com cinco países (Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Suíça e México) responde por cerca de 55% do total movimentado pela via aérea.

As elevadas tarifas cobradas dos usuários pelos aeroportos foram apontadas como um dos principais entraves do modal no país. Por mais que exista uma padronização dos preços vigentes nos principais aeroportos do país, os quais apresentam faixas de cobrança iguais ou muito próximas na maior parte das tabelas, ocorre uma diferenciação na cobrança dos “serviços específicos”, definidos livremente pelo prestador do serviço, de forma que há grande variabilidade de preços e de critérios de cobrança entre os aeroportos. Mesmo que definidos em regime de concorrência, os usuários encontram-se potencialmente expostos a situações de fragilidade e insegurança, em especial no que tange à transparência a respeito do preço cobrado.

Mais além dos custos aeroportuários, há um conjunto de obstáculos ao transporte de mercadorias por via aérea. Questionário enviado a empresas que utilizam o modal no comércio exterior aponta entre as principais causas: a lentidão nos processos de liberação de cargas – gerando atrasos na entrega dos produtos e acréscimos nas tarifas aeroportuárias, visto que essas são indexadas ao tempo de armazenagem das mercadorias; a burocratização dos processos; a baixa automatização dos serviços prestados pelos aeroportos; e a falta de clareza quanto à cobrança de serviços específicos.

Fatores como estes justificam a posição do Brasil no Índice de Competitividade Regulatória da Associação Internacional do Transporte Aéreo (Iata): o país figura na última posição, entre todos os países analisados, no indicador de facilitação do transporte de carga, que avalia a simplicidade e a eficiência dos processos de envio de carga aérea¹.

Tendo por base a identificação dos principais gargalos do modal aeroviário brasileiro, recomendam-se ações em três eixos:

I. INFRAESTRUTURA E GOVERNANÇA

- **Acelerar o processo de privatização dos aeroportos**, a próxima rodada está marcada para o segundo semestre de 2020.
- **Aprovar o PLS 468/2017**, de forma a permitir que os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac) sejam utilizados na cobertura de custos de desapropriações em áreas de ampliação aeroportuária, facilitando os processos de ampliação da infraestrutura dos aeroportos.
- **Reforçar a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)**, dando maior visibilidade e transparência à atuação da Agência no que diz respeito ao mercado de transportes de carga, intensificando a realização de audiências públicas, do estímulo ao canal de ouvidoria da agência e divulgação do grau de satisfação sobre os serviços prestados.
- **Reforçar os esforços da Anac de coibir a cobrança de preços abusivos na prestação de serviços específicos**, de forma a garantir que os valores praticados não sejam excessivos, visando à proteção dos embarcadores frente aos prestadores desses serviços.

¹ IATA. **O valor do transporte aéreo no brasil**: desafios e oportunidades para o futuro. 2019. Disponível em: <https://www.iata.org/about/worldwide/americas/Documents/Value-of-Air-Transport-in-Brazil-May-PT-2019.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

II. FACILITAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO

- **Reduzir os tempos de liberação das cargas aéreas e, consequentemente, os custos de armazenagem** associados à obtenção das licenças de importação por meio de medidas que promovam a sincronização e padronização dos procedimentos exigidos pelos órgãos anuentes do comércio exterior brasileiro e que simplifiquem a concessão das anuências.
- **Plena integração da Anac ao programa Operador Econômico Autorizado (OEA)**, a fim de assegurar um sistema que proporcione maior celeridade à liberação das cargas aéreas, seja de exportação, importação e trânsito, realizadas por empresas com histórico de conformidade em termos de segurança física das cargas e quanto ao cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras.
- **Concluir a implantação do módulo de carga e trânsito no âmbito do Portal Único de Comércio Exterior**, para que se estabeleça o fluxo unificado da carga aérea com base na logística, no compartilhamento antecipado de informações e na eliminação de redundâncias para prestação dos dados e para execução das etapas dos controles aduaneiros.

III. ACORDOS DE SERVIÇOS AÉREOS

- **Aprofundar o processo de liberalização do setor de aviação de cargas** com a concessão de novas “liberdades do ar” por meio de acordos bilaterais, o que aumentaria a oferta de empresas e aeronaves no mercado brasileiro.



1 INTRODUÇÃO

Devido a seu protagonismo no transporte de produtos de alto valor agregado, bem como de perecíveis e de itens essenciais, o modal aéreo de cargas adquire importante função estratégica no comércio exterior. Com a continuidade do progresso tecnológico, a tendência é uma valorização ainda maior do setor, que se destaca por sua rapidez e segurança.

Em termos globais, o comércio pela via aérea tem se intensificado nos últimos anos; apenas em 2017, segundo dados da Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO, na sigla em inglês), o crescimento do setor foi de 10,4% (medido em FTK¹). Não obstante, a participação da América Latina, no volume transportando por via aérea, restringiu-se a 2,7% do total global, e o Brasil, a despeito de ser a oitava economia mundial, ocupa a 24ª posição no comércio aéreo, correspondendo a apenas 0,6% do total global, com um FTK de 1.210 milhão².

As elevadas tarifas cobradas por portos e aeroportos, as taxas dos órgãos anuentes e o custo tanto do transporte doméstico (até o ponto de embarque) quanto do transporte internacional são apontados como alguns dos principais entraves ao comércio exterior pelas empresas exportadoras brasileiras (CNI, 2018). O presente estudo tem por objetivo a elaboração de um diagnóstico a respeito da utilização da modalidade aérea no comércio exterior brasileiro, bem como a apresentação de sugestões para resolução dos gargalos identificados.

A seção que segue a esta Introdução descreve a configuração e estabelece a importância do setor aeroportuário em transporte de cargas. A análise de dados do comércio exterior brasileiro indica forte concentração tanto nos países de destino e de origem dos bens comercializados, quanto na disposição geográfica dos aeroportos que lidam com os processos de importação e exportação. Ainda que o modal aéreo no país tenha apresentado crescimento, tanto em termos de volume quanto de valor transacionado, seus gargalos o mantêm muito aquém de seu potencial: a participação da via aérea correspondia a 9,2% do valor total comercializado internacionalmente em 2018, quando, no início dos anos 2000, representava 18,7%.

1 *Freight-Tonne-Kilometer*, medida utilizada no comércio internacional que corresponde às toneladas de cargas fretadas pela via aérea e multiplicadas, de forma ponderada, pelos quilômetros percorridos por cada carga.

2 Todos os dados citados foram retirados do ICAO Annual Report (2017), o último disponível.

O presente estudo tem por objetivo a elaboração de um diagnóstico a respeito da utilização da modalidade aérea no comércio exterior brasileiro, bem como a apresentação de sugestões para resolução dos gargalos identificados

A seção 3 apresenta um panorama das tarifas que incidem sobre a carga importada e exportada no país, divididas em tarifas de armazenagem, aquelas cobradas pela guarda e pelo controle das cargas nos terminais aeroportuários, e de capatazia, referente ao custo de movimentação nestes. Essas tarifas estão sujeitas a tetos tarifários estabelecidos pela Anac, responsável pela regulação no setor. Há, ainda, a cobrança por serviços específicos, tais como paletização e fotografia da carga armazenada, cujo valor é determinado pelos aeroportos.

A seção 4, ao tomar por base um questionário enviado para empresas usuárias do modal, identifica os principais problemas do transporte aéreo de cargas que prejudicam a competitividade do comércio exterior no país. As queixas mais frequentes foram relacionadas ao alto valor das tarifas, à falta de clareza na cobrança dos serviços específicos e à lentidão nos processos de liberação de cargas pelos órgãos anuentes que atuam no aeroporto.

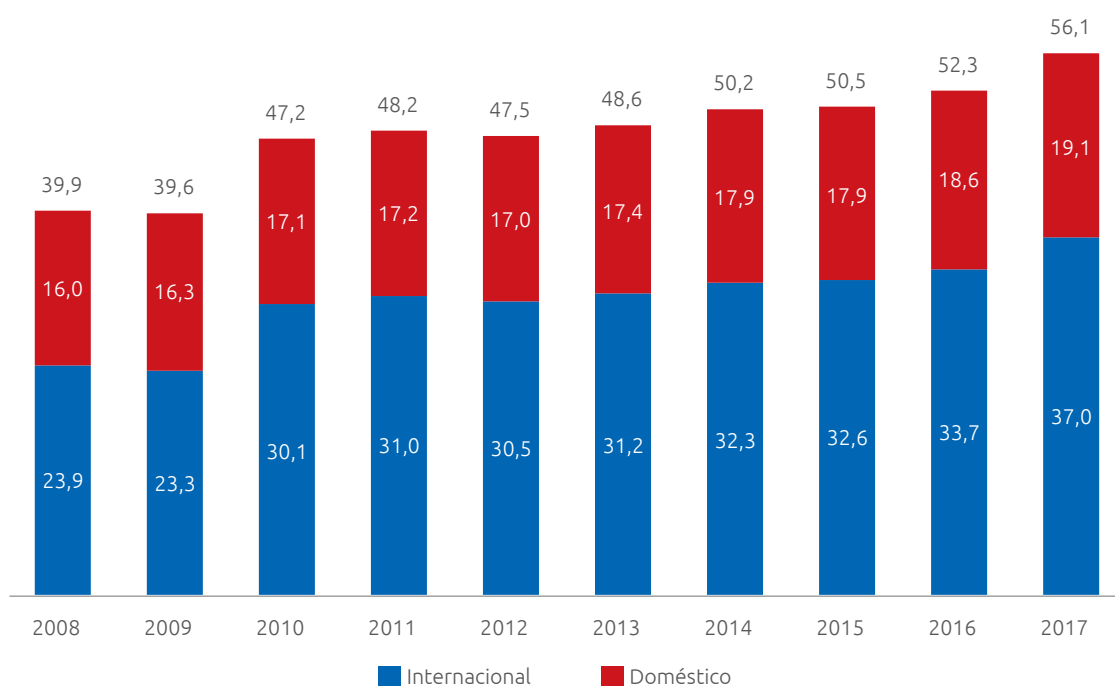
Finalmente, a seção 5 conclui com um conjunto de propostas, buscando minimizar as deficiências identificadas no modal, a fim de torná-lo mais atrativo para embarcadores nacionais e aumentar a competitividade no comércio exterior brasileiro.

2 MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR

2.1 PANORAMA INTERNACIONAL DA MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR

Com o avanço da globalização econômica e com o desenvolvimento de melhores tecnologias de aviação, o modal aéreo ganhou progressivamente maior importância no comércio exterior, apresentando-se como importante alternativa para o transporte de cargas. Em 2017, o transporte aéreo internacional de cargas movimentou 37 milhões de toneladas, um aumento de 9,8% frente ao observado no ano anterior e de 54,8% em relação ao transportado em 2008 (ICAO, 2017). O transporte internacional de cargas representou 66% do total de cargas transportadas pela modalidade aérea em 2017, que inclui o fluxo doméstico de cargas dos países (gráfico 1).

GRÁFICO 1 – Transporte aéreo de cargas internacional e doméstico no mundo (em milhões de toneladas)



Fonte: ICAO (2017). Elaboração própria.

2.2 CARACTERÍSTICAS DA MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR

Entre as vantagens da via aérea, a que mais se destaca é sua rapidez. No mundo do *just-in-time* e do encurtamento das distâncias temporais, tornou-se essencial um modal capaz de otimizar o tempo de deslocamento, garantindo ganhos de competitividade a seus usuários. Segundo Fagundes (2016), uma carga partindo da Ásia com destino a Manaus, por exemplo, demoraria entre 40 e 45 dias pelo modal marítimo, frente a apenas sete por via aérea.

Essa característica permite a celeridade no transporte de itens essenciais ou emergenciais, tais como químicos e farmacêuticos, assim como de produtos perecíveis. Além disso, a integração entre cadeias produtivas – que torna necessário o transporte de peças de maquinário e produtos secundários no menor tempo possível – e o crescimento da indústria de *e-commerce*, também, tornam a aviação uma opção atraente para grande parte dos embarcadores (LabTrans/UFSC, 2017).

O transporte aéreo de cargas apresenta, ainda, maior segurança e baixo risco de perda ou dano da mercadoria transportada, favorecendo a utilização da via aérea por empresas que lidam com bens de alto valor, como pedras preciosas, equipamentos industriais sofisticados e aparelhos frágeis. Em contrapartida, o modal possui algumas desvantagens, como maior custo por peso e limitações de tamanho e peso dos produtos (ANAC, 2013). Essas restrições inviabilizam o transporte de certos produtos, a exemplo de mercadorias transportadas a granel, como grãos e minerais, e de cargas volumosas.

2.3 ACORDOS INTERNACIONAIS DE SERVIÇOS AÉREOS

A aviação comercial internacional, tanto de cargas quanto de passageiros, é regida pelas chamadas “liberdades do ar”, direitos de tráfego que permitem às companhias aéreas de um país operar no território de outro país ou além deste. O *box 1* detalha as nove liberdades existentes, bem como o contexto de sua elaboração.

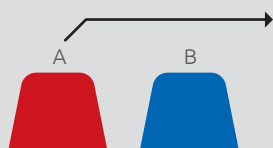
BOX 1 – Nove Liberdades do Ar

Nos últimos meses de 1944³, quando a produção e a tecnologia aéreas desenvolveram-se extraordinariamente devido ao esforço de guerra, os Estados Unidos convocaram, em Chicago, a Convenção sobre Aviação Civil Internacional. Com a assinatura de 52 países, a Convenção constituiu a base do direito aéreo internacional e permitiu o progresso da aviação comercial no pós-guerra.

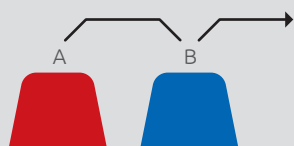
Derivada da Convenção, a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), afiliada à Organização das Nações Unidas (ONU), nasceu como a entidade responsável pelo desenvolvimento seguro e ordenado da aviação comercial, sendo hoje seu principal órgão mundial regulador, com poderes de competência administrativa, regulatória e judicial, inclusive em matéria de arbitragem internacional.

Nesse contexto de esforço cooperativo entre os Estados, situam-se as nove liberdades do ar, sendo elas⁴:

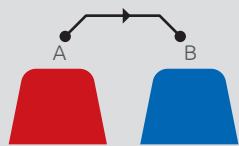
1. Direito de sobrevoio do território⁵ do país (B).



2. Direito ao pouso técnico⁶ nos aeroportos do país (B).



3. Direito de desembarque de passageiros e mercadorias provenientes do Estado patril da aeronave (A) no país (B).



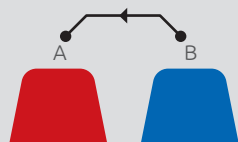
3 Concluída em Chicago em 7 de dezembro de 1944 e firmada pelo Brasil, em Washington, em 29 de maio de 1945, a Convenção sobre Aviação Civil Internacional foi promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

4 Vale ressaltar que as primeiras duas liberdades, chamadas de elementares ou técnicas, são concebidas por todo Estado-membro da OACI às aeronaves de toda e qualquer outra nação. Já o estabelecimento da 3ª, 4ª e 5ª liberdades do ar se deu por meio do Acordo de Transporte Aéreo Internacional, que, realizado durante as negociações de Chicago, teve a adesão de apenas 12 Estados.

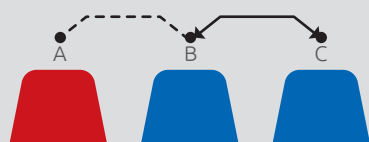
5 Os Estados têm o direito de proibir o sobrevoio de certas áreas em nome da segurança, mas em bases não discriminatórias – áreas proibidas ao sobrevoio de aviões de qualquer bandeira, incluídos os aviões civis nacionais.

6 Para reabastecimento ou manutenção, sem embarcar ou desembarcar passageiros ou carga.

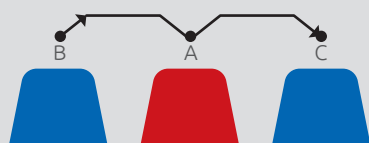
4. Direito de embarque de passageiros e mercadorias destinados ao Estado patrial da aeronave (A), provenientes do país (B).



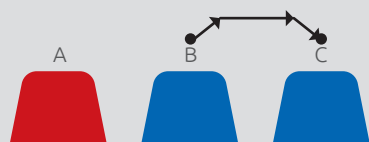
5. Direito de embarque e desembarque, em seus territórios, de passageiros e mercadorias em aeronaves com destino a – ou provenientes de – outros países membros da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).



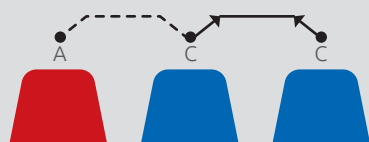
6. Direito de transporte de passageiros e carga, com pouso intermediário no território de matrícula da aeronave (A), entre um terceiro Estado (B) e o Estado contratante (C).



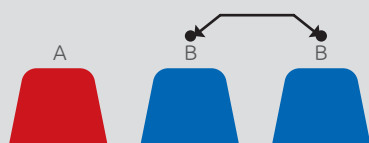
7. Direito de transporte entre o Estado contratante (B) e um terceiro Estado (C), sem o pouso no território do Estado de bandeira da aeronave (A).



8. Direito de transporte entre dois pontos do território interno do Estado contratante (C), no âmbito de um serviço aéreo destinado ao – ou proveniente do – país de matrícula da aeronave (A).



9. Direito de transporte no território interno do Estado contratante (B) (chamada de cabotagem pura).



No caso do Brasil, que participou da Convenção de Chicago, mas não assinou o Acordo de Transporte Aéreo Internacional, estabeleceram-se direitos de tráfego por meio de Acordos de Serviços Aéreos (ASAs) com 107 países, negociados pela Anac junto às autoridades aeronáuticas estrangeiras e submetidos à aprovação do legislativo federal.

Em 2012, como Estado membro da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (Clac), o Brasil celebrou o Acordo Multilateral de Céus Abertos, que prevê direitos de tráfego até a 9ª liberdade entre nove países da América Latina. Entretanto houve reservas da parte brasileira à concessão de direitos de 7ª, 8ª e 9ª liberdades.

Vale mencionar, ainda, que, **entre seus dez principais parceiros comerciais pela via aérea em 2018, o Brasil possui direitos até a 6ª liberdade somente com dois países – Estados Unidos e Reino Unido**. Com os demais – China, Alemanha, Coreia do Sul, Suíça, França, Vietnã, México e Itália –, as liberdades vão somente até a 5ª, de forma que poderia ser estratégico para o país estudar a ampliação desses acordos (tabela 1).

A concessão de novas liberdades entre o Brasil e outros países, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, aumentaria a oferta de empresas e aeronaves atuantes no mercado brasileiro, ampliando o leque de voos cargueiros disponíveis aos embarcadores, podendo, assim, impulsionar o comércio exterior do país pela via aérea

TABELA 1 – Acordos de Serviços Aéreos estabelecidos pelo Brasil

Até 6ª Liberdade		Até 5ª liberdade		Até 4ª liberdade
Argentina	África do Sul	Etiópia	Kuwait	Ruanda
Bolívia	Albânia	Filipinas	Líbano	Rússia
Canadá	Alemanha	Finlândia	Luxemburgo	Senegal
Chile	Arábia Saudita	França	Macau	Serra Leoa
Colômbia	Aruba	Gana	Malásia	Sérvia
Curaçao	Austrália	Grécia	Marrocos	Seychelles
Emirados Árabes	Áustria	Guiana e Antilhas Francesas	Maurício	Singapura
Equador	Bahrein	Guiné-Bissau	México	Saint Maarten
Estados Unidos	Barbados	Guiana	Mozambique	Sudão
Guatemala	Bélgica	Haiti	Namíbia	Suécia
Honduras	Benin	Hong Kong SAR	Nicarágua	Suíça
Nova Zelândia	Botsuana	Ilêmen	Nigéria	Suriname
Panamá	Cabo Verde	Índia	Noruega	Tailândia
Paraguai	Camboja	Irã	Omã	Tanzânia
Peru	China	Iraque	Países Baixos	Togo
Reino Unido	Coreia do Sul	Islândia	Polinésia Francesa	Trinidad e Tobago
República Dominicana	Costa Rica	Israel	Portugal	Turquia
Sri Lanka	Costa do Marfim	Itália	Qatar	Ucrânia
Uruguai	Dinamarca	Jamaica	Quênia	Vietnã
Venezuela	Egito	Japão	República do Congo	Zâmbia
	Espanha	Jordânia	República Tcheca	Zimbábue
20 acordos	84 acordos			3 acordos
19%	78%			3%
		Principais parceiros comerciais do Brasil pela via aérea em 2018, Corrente de Comércio, US\$		

Fonte: Anac. Elaboração própria.

A concessão de novas liberdades entre o Brasil e outros países, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, aumentaria a oferta de empresas e aeronaves atuantes no mercado brasileiro, ampliando o leque de voos cargueiros disponíveis aos embarcadores, podendo, assim, impulsionar o comércio exterior do país pela via aérea.

Segundo Micco e Serebrisky (2004), que analisaram os impactos dos Acordos de Serviços Aéreos no transporte internacional de cargas dos Estados Unidos entre 1990 e 2003, **os acordos de céus abertos podem gerar uma redução média de 8% nos custos do transporte aéreo e ampliar o volume de comércio por essa via em 10%.**

2.4 MODAL AÉREO NA AGENDA DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

Um aspecto importante para o fluxo internacional de mercadorias está ligado à redução de obstáculos operacionais e exigências para que o comércio entre as fronteiras cumpra os requisitos necessários e aconteça de forma fluida.

O alto valor agregado das cargas transportadas via aérea é ainda mais sensível a essa necessidade de facilitação do comércio dado que os exportadores e importadores buscam, na modalidade aérea, a agilidade nas entregas proporcionada pelo considerável menor tempo de trânsito entre a origem e o destino de suas cargas.

Cada vez mais, os países buscam implantar sistemas eficazes de tráfego e de controle aduaneiro das mercadorias, o que contribui, de forma significativa, para aumentar a agilidade, reduzir os custos associados a essa modalidade de transporte e expandir a sua utilização como forma de alcançar maior competitividade para os produtos comercializados com outros mercados.

A modernização desses sistemas de controle acontece à luz dos compromissos do Acordo de Facilitação de Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), vigente desde 2017. No Brasil, a promulgação do AFC ocorreu por meio do Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018.

Com o Acordo, uma série de compromissos a serem observados pelos países membros da OMC foi assumida para facilitar e conferir maior agilidade e transparência às operações de exportação, importação e trânsito aduaneiro.

A liberação ou a programação de exames dos bens no menor tempo possível, desde que todas as prescrições regulatórias tenham sido cumpridas, é um desses compromissos previstos no Acordo e inclui, em circunstâncias excepcionais, e quando for adequado fazê-lo, a liberação ou a programação de inspeções fora das horas de expediente da aduana e de outras autoridades competentes.

Para isso, o AFC prevê, ainda, a cooperação e coordenação entre os órgãos anuentes do comércio exterior dos países, a fim de facilitar o comércio. Isso inclui o alinhamento de dias úteis e horários de trabalho, de procedimentos e formalidades, o estabelecimento e o compartilhamento de instalações comuns e controles conjuntos em um ponto único, por exemplo.

De acordo com os Indicadores de Facilitação de Comércio (*Trade Facilitation Indicators*) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integração dos órgãos anuentes foi considerada o ponto de pior desempenho entre os quesitos avaliados no Brasil em 2015 e em 2017, sem que nenhuma melhora fosse constatada entre os dois relatórios.

Trata-se de ponto bastante sensível ao Brasil, que responde por parte significativa da baixa eficiência em termos de tempo de desembaraço aduaneiro.

A própria OCDE indica que o Brasil carece de melhorias na cooperação entre os vários órgãos envolvidos no processo aduaneiro, coordenando inspeções físicas realizadas por diferentes agentes e incentivando o compartilhamento de resultados para aumentar a eficiência dos controles.

De acordo com os Indicadores de Facilitação de Comércio (Trade Facilitation Indicators) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integração dos órgãos anuentes foi considerada o ponto de pior desempenho entre os quesitos avaliados no Brasil em 2015 e em 2017, sem que nenhuma melhora fosse constatada entre os dois relatórios

Um exemplo disso está relacionado às inspeções de embalagens e suportes de madeira realizadas pela Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). O monitoramento e a fiscalização das importações que utilizam embalagens e suportes de madeira, visando impedir a entrada de pragas quarentenárias no território nacional, carecem de capacidade operacional. A escassez de servidores e de sincronismo para esse tipo de inspeção desencadeia a necessidade de remoção da carga para área segregada e, por conseguinte, a necessidade de maior tempo de armazenagem nos pátios dos aeroportos até que a inspeção seja concluída.

Processos com parametrização do controle aduaneiro diferente do verde (liberação imediata) em que o órgão

não realiza a conferência ou a inspeção e impactam na maior utilização da armazenagem, como os casos de insumos para medicamentos inspecionados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), também são exemplos de como a falta de regulação prejudica o embarcador com custo maior de tarifa e de tempo.

Outros aspectos associados a essa questão dos controles coordenados e conjuntos são identificados nas operações de comércio exterior por via aérea, como é o caso do impacto no tempo de armazenagem nos aeroportos decorrentes da interferência de outros atores, que, não raro, têm os custos repassados aos embarcadores mesmo que não tenham relação direta com a ocorrência.

A disponibilidade das informações pelas companhias aéreas é outro exemplo de ocorrência que altera a forma de tarifar a armazenagem. O tempo que a companhia aérea leva para registrar a disponibilidade da carga no sistema também acarreta custos de armazenagem para as empresas exportadoras e importadoras. Além disso, situações em que os sistemas dos órgãos de controle ou dos agentes privados (terminais e agentes de carta) ficam inoperantes (“fora do ar”) ou situações de greve são outros exemplos que impactam diretamente no tempo de armazenagem e no pagamento da tarifa baseada no valor das cargas.

O recém-lançado (2019) módulo de controle de carga e trânsito (CCT), no âmbito do Portal Único, modifica e moderniza o controle até então fixado pelo Sistema Mantra, desenvolvido na década de 1990, e busca solucionar aspectos relacionados à atual carência de informações antecipadas que permita um fluxo único da carga baseado na logística.

O CCT prevê a eliminação da burocracia, simplificando e integrando os controles por meio do recebimento antecipado de informações sobre voos e suas cargas, utilização de padrões internacionais, automatização e monitoramento da operação por meio do gerenciamento de riscos e da consequente redução da intervenção dos fiscais. A meta da RFB é ter redução, nos aeroportos de Viracopos e de Guarulhos, de 80% no tempo de liberação e de 90% na quantidade de intervenções das cargas importadas com o novo sistema.

Aspectos como, por exemplo, os da redundância na prestação de informações e execução de etapas e do intensivo uso de documentos em papel que, invariavelmente, geram complexidade nos controles aduaneiros, elevam o déficit de coordenação entre órgãos e o nível de intervenção manual são críticos e precisam ser ultrapassados.

O CCT-Aéreo, com o início da utilização do conhecimento de embarque aéreo eletrônico (*eletronic Air Waybill* – e-AWB), baseado em padrão internacionalmente reconhecido (Cargo XML), inaugura a fase-piloto com transmissão de informações sobre voos e suas cargas pelas companhias aéreas e é possível integrar os sistemas corporativos

das empresas diretamente ao Portal Único de Comércio Exterior, o que proporciona maior transparência e melhor uso do gerenciamento de risco no controle de carga e trânsito pelos órgãos.

Um ponto com potencial de conferir maior celeridade e eficácia ao fluxo das cargas diz respeito à integração dos demais órgãos de controle aduaneiro. A partir das informações antecipadas que possibilitem a análise de risco das mercadorias em trânsito, é possível simplificar os procedimentos relacionados aos trâmites de importação e exportação e alcançar, inclusive, o chamado “desembaraço sobre nuvens”, que possibilita a mercadoria ingressar no país em condições de ser liberada para transporte até o local definido pelo importador.

Ademais, verifica-se uma lacuna no combate a abusos praticados e para definição das condições mínimas de cobrança de taxas adicionais que surgem a partir dos movimentos de modernização atualmente em curso, a exemplo do Portal Único de Comércio Exterior, em que novas cobranças são lançadas sob alegação de se tratar de serviços anteriormente não previstos.

O progresso – também aguardado pelas empresas usuárias do modal aéreo para o novo fluxo de importação, que se pretende implantar a partir de 2020 no âmbito do Portal Único –, está relacionado à possibilidade de alteração da unidade de desembaraço das mercadorias por meio da retificação ou do cancelamento da Declaração de Importação, e posterior aproveitamento dos tributos recolhidos – o que atualmente não está implementado.

Outro aspecto bastante sensível aos embarcadores de carga aérea diz respeito ao Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. Em que pese a Receita Federal do Brasil (RFB) e a Anac terem firmado, em 2018, parceria para implementar ações de facilitação do transporte de mercadorias por via aérea e de aprimoramento na segurança da aviação civil contra atos ilícitos, por meio de Portaria Conjunta RFB/Anac nº 862, de 13 de junho de 2018, os trabalhos entre os dois órgãos caminha lentamente.

Empresas reconhecidas e consideradas de baixo risco pela aduana brasileira, seja em termos de segurança física da carga, seja em função do cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, por meio da certificação como Operadores Econômicos Autorizados (OEA), concentram várias exigências compatíveis com as especificações dos Anexos 9 e 17 da Convenção de Chicago, da qual o Brasil é signatário e que estabelece, entre outros temas, definições e regras acerca da segurança de voo para o transporte aéreo internacional.

A integração da Anac ao Programa-OEA Segurança da RFB vai ao encontro das melhores práticas preconizadas pela Organização Mundial das Aduanas (OMA) na busca por unificar requisitos e processos já padronizados e por permitir redução de burocracia e de custos, tanto para as empresas quanto para o governo.

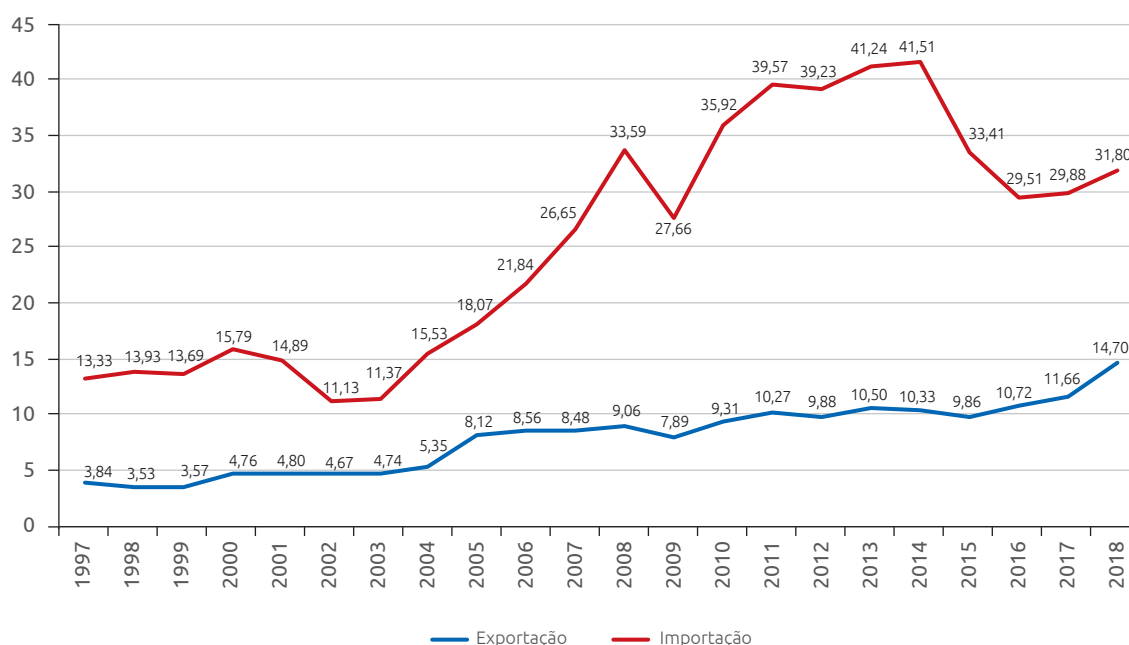
Esses são, portanto, alguns exemplos de como a completa implementação dos compromissos do Acordo de Facilitação de Comércio pelo Brasil pode promover a modernização dos processos e padrões aplicados nos controles aduaneiros das cargas transportadas pelo modal aéreo, com perspectivas positivas para redução dos custos e para maior celeridade nas operações de comércio exterior realizados no país por via aérea.

2.5. MODALIDADE AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

2.5.1 PARTICIPAÇÃO DO MODAL AÉREO NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

No Brasil, o comércio exterior realizado pela via aérea é caracterizado por uma balança comercial negativa, com o valor das importações sendo, em média, 3,3 vezes maior do que o das exportações ao longo dos últimos 20 anos (gráfico 2). Em 2018, foram movimentados US\$46,5 bilhões⁷ no transporte internacional de cargas aéreo brasileiro, sendo 68% desse valor referente à importação.

GRÁFICO 2 – Evolução das exportações e importações brasileiras via modal aéreo 1997-2018, US\$ bilhões

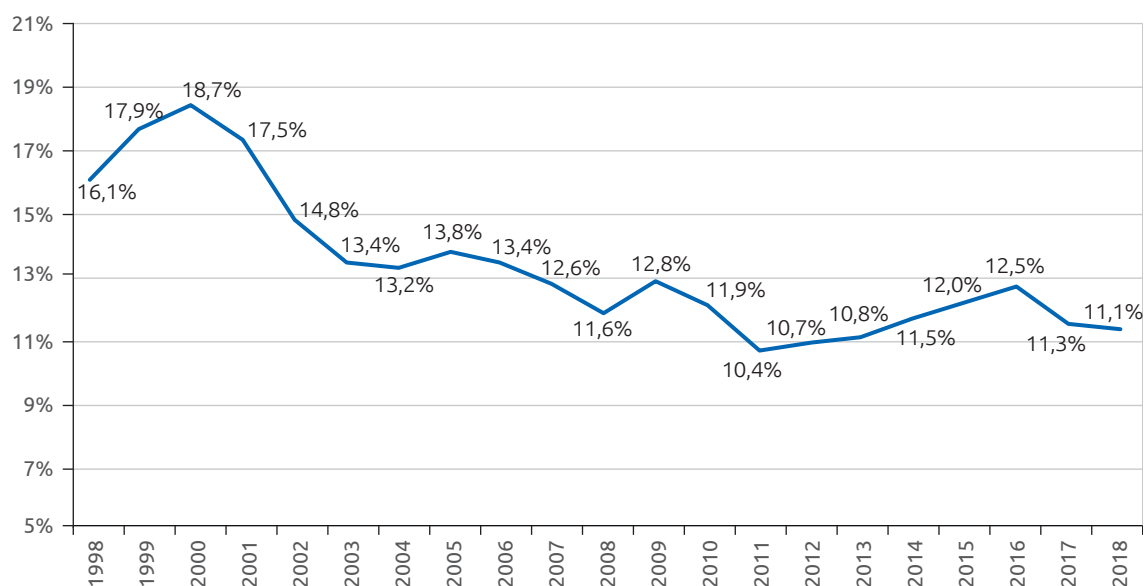


Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

⁷ Esse valor não leva em consideração a provisão de navios e aeronaves, definido pelo ComexStat como "mercadorias que são consumidas/ utilizadas a bordo de navios/aeronaves que tenham entrado no Brasil (refeições a bordo, peças de manutenção)".

Entre 1998 e 2018, o valor das exportações e importações brasileiras realizadas por transporte aéreo cresceu a uma taxa anual média de 8,3% e 5,5%, respectivamente. Este crescimento não se traduziu, entretanto, em uma expansão da participação do modal no comércio exterior brasileiro. Como ilustra o gráfico 3, observa-se uma tendência de queda no período, com a participação reduzindo de um pico de 18,7% em 2000 para somente 11,1% em 2018⁸, fruto do efeito de composição do comércio exterior no país, com participação crescente das *commodities* nas exportações, que demandam via marítima, e das taxas de crescimento econômico reduzidas que restringiram as importações de bens de valor agregado⁹.

GRÁFICO 3 – Evolução da participação da via aérea no comércio exterior brasileiro 1998-2018, em %



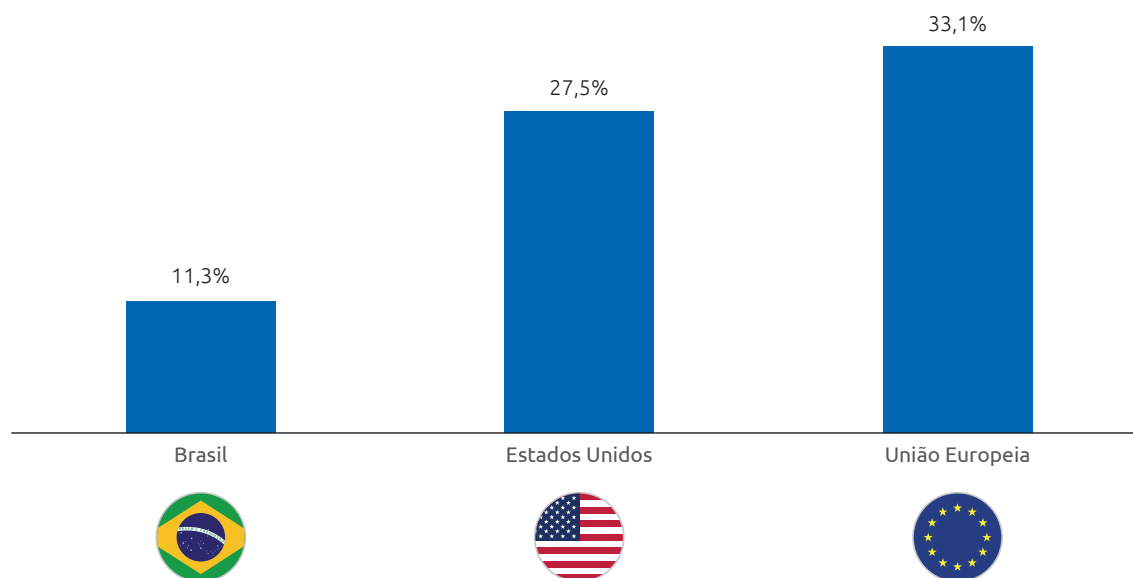
Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Cabe destacar, ainda, que, em comparação com outras grandes economias, como Estados Unidos e a União Europeia, a participação da via aérea no comércio exterior no Brasil ainda é relativamente baixa, como aponta o gráfico 4 a seguir¹⁰.

⁸ Em termos de volume, a participação da via aérea também apresenta tendência de queda, porém mais acentuada do que aquela observada em termos de valor transacionado, variando, em média, -3,26% no período de análise.

⁹ De fato, entre 2000 e 2017, a participação das *commodities* nas exportações brasileiras aumentou 98,2%, passando de 22,4% em 2000 para 44,1% em 2017. Paralelamente, a importação de bens de alto valor agregado, como aeronaves e aparelhos especiais, produtos farmacêuticos e pérolas naturais, bens tipicamente transportados pela via aérea –, manteve-se estável, variando em média apenas 0,7% ao longo desse mesmo período. Nesse sentido, o potencial de crescimento da participação do modal aéreo no comércio exterior brasileiro foi amortecido por uma alteração na composição, pelo lado das exportações, e uma estagnação no crescimento, pelo lado das importações. Inversamente, a retomada do crescimento econômico do país e um maior estímulo à industrialização beneficiariam o transporte aéreo de mercadorias, impulsionando a participação do modal no comércio exterior.

¹⁰ Dados provenientes do Eurostat, para a União Europeia, e do Departamento de Comércio dos Estados Unidos (*United States Department of Commerce; Bureau of the Census*).

GRÁFICO 4 – Comparação da participação da via aérea no comércio exterior, 2017, em %

Fonte: Comexstat; Eurostat; United States Department of Commerce. Elaboração própria.

2.5.2 PRODUTOS TRANSPORTADOS PELA VIA AÉREA NO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

A carga aérea no Brasil é tipicamente composta por produtos de elevado valor agregado em comparação aos demais modais (tabela 2). Esta característica é ilustrada pela participação da via aérea no comércio exterior brasileiro: em 2018, o valor FOB (US\$) transportado correspondeu a 9,15% do total, enquanto, em termos de volume, representou somente 0,07%.

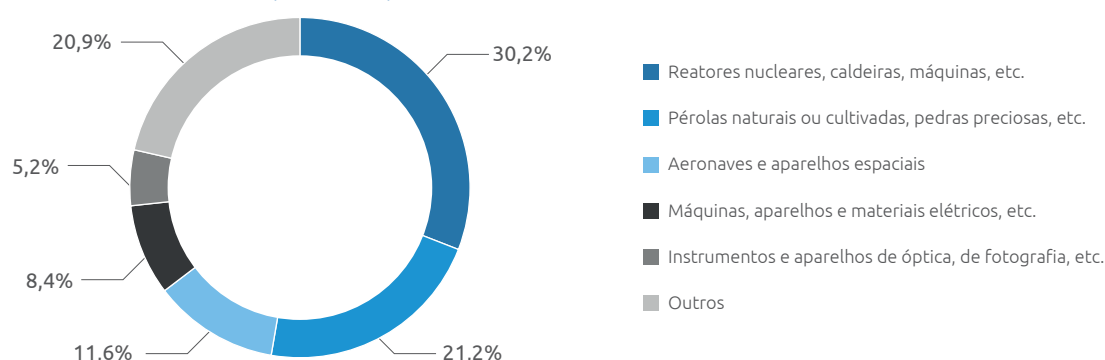
TABELA 2 – Valor agregado da exportação e importação por diferentes modais Brasil, 2018, US\$/kg

Modal	 Aéreo	 Rodoviário	 Marítimo	 Fluvial	 Ferroviário
Exportação	9,4	2,2	0,3	0,2	0,7
Importação	122,4	1,6	0,9	0,3	0,3

Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

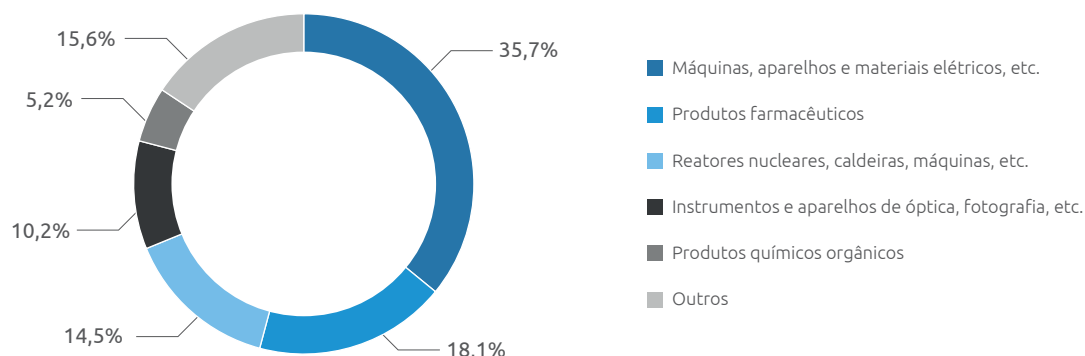
A análise dos principais produtos transportados pelo modal aéreo evidencia a importância deste no transporte de bens manufaturados, como reatores, máquinas mecânicas e aparelhos eletrônicos – que representaram 30,2% do total de exportações e 35,7% do total de importações, respectivamente, por esta via em 2018 (gráficos 5 e 6). A composição do comércio exterior brasileiro por via aérea, nos últimos cinco anos (2014-2018), não sofreu alterações significativas, com os cinco principais produtos importados e exportados variando apenas de forma marginal.

GRÁFICO 5 – Produtos exportados pela via aérea no Brasil, US\$, % do total, 2018



Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

GRÁFICO 6 – produtos importados pela via aérea no Brasil, US\$, % do total, 2018



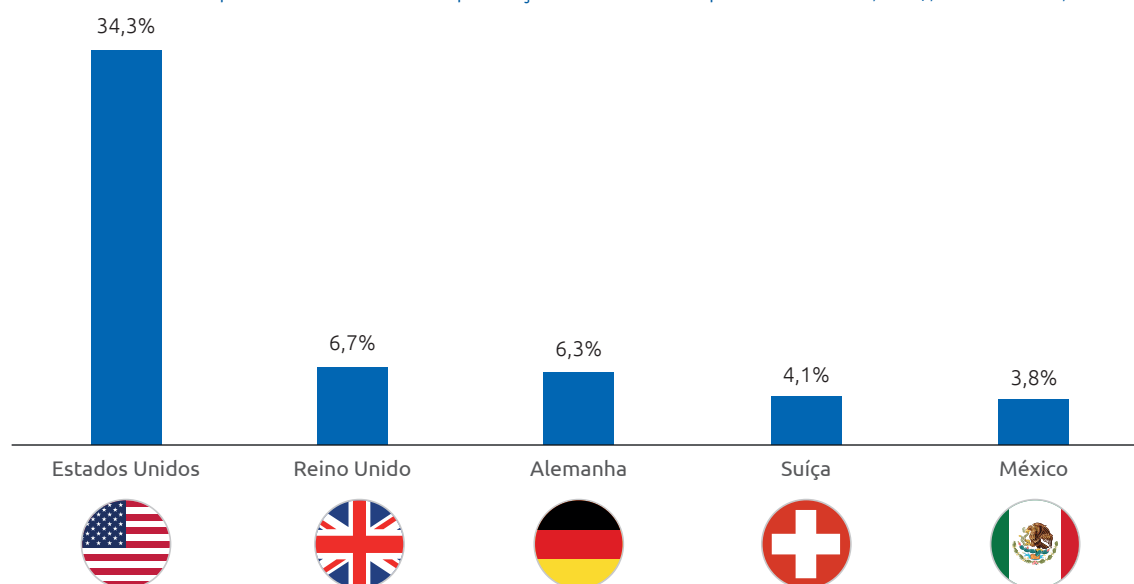
Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Ainda, **em termos de volume (kg transportado)**, as categorias “frutas; cascas de frutos cítricos e de melões” e “leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal” também constam entre os cinco principais produtos exportados em 2018, sinalizando a relevância do modal no transporte de produtos altamente perecíveis.

2.5.3 PRINCIPAIS ORIGENS E DESTINOS DOS FLUXOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DO BRASIL PELA VIA AÉREA

Com relação aos fluxos de carga aérea internacional, o principal parceiro comercial do Brasil são os Estados Unidos, tendo este sido responsável por 34,6% das exportações e 17,6% das importações do país em 2018. As cargas aéreas com origem no Brasil foram destinadas a 216 territórios no ano, com apenas cinco concentrando 55% do valor total exportado (gráfico 7). Apesar de ter sofrido alguma alteração, a composição do fluxo das exportações brasileiras permaneceu relativamente constante nos últimos dez anos, com os EUA mantendo-se, em todos os anos, como principal destino¹¹.

GRÁFICO 7 – Principais destinos das exportações brasileiras pela via aérea, US\$, % do total, 2018

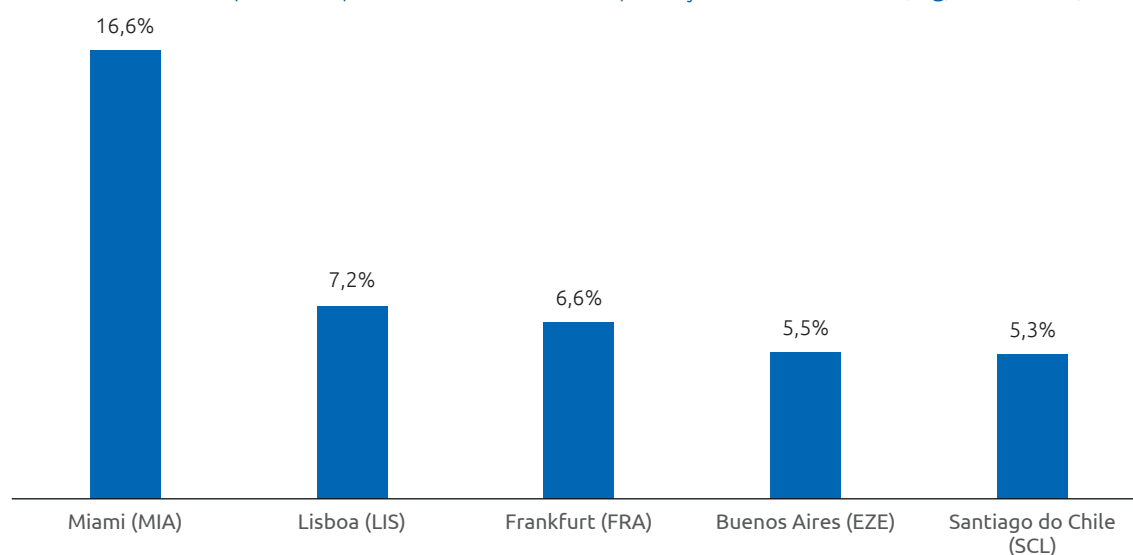


Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Nos últimos dez anos, o principal aeroporto de destino das mercadorias com origem no Brasil tem sido o aeroporto de Miami, correspondente a 16,6% das cargas exportadas (em kg) no ano de 2017 (gráfico 8). Em seguida, com valores mais modestos, encontram-se aeroportos latino-americanos e europeus. Vale destacar, ainda, a concentração dos aeroportos: os cinco mais utilizados correspondem, por si só, a 41,2% do volume das exportações brasileiras em um total de 82 aeroportos de destino em 2017, e os dez principais correspondem a 62,8% do total¹².

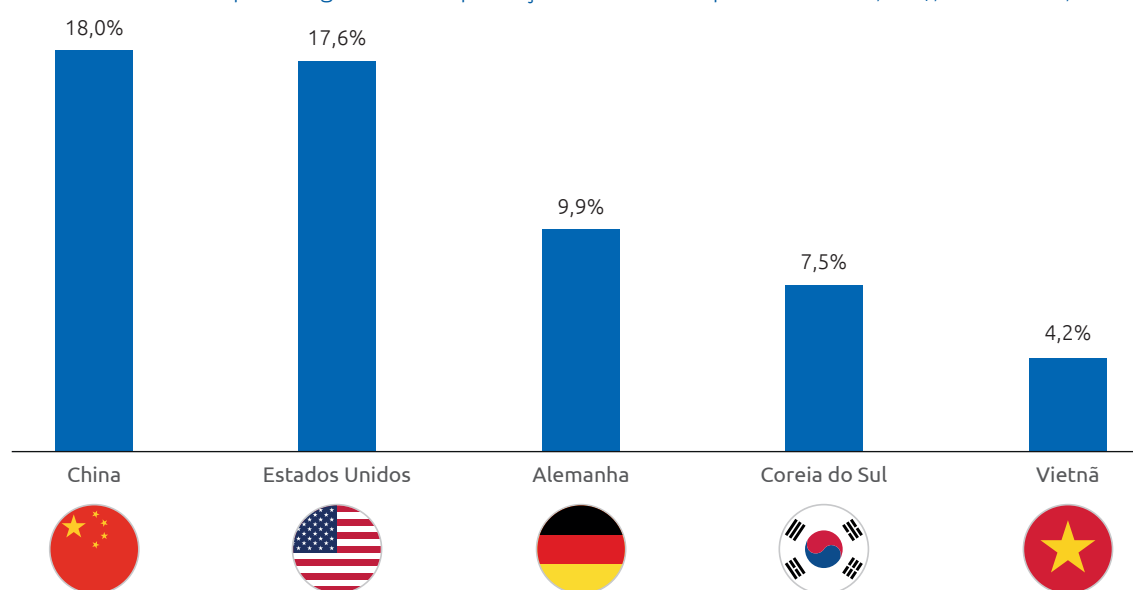
¹¹ Além dos EUA, o Reino Unido, a Alemanha e a Suíça permanecem ao longo dos últimos dez anos entre os cinco principais destinos das exportações brasileiras, variando somente suas colocações, com exceção de 2007 – ano em que Reino Unido e Suíça ocupavam os 10º e 18º lugares, respectivamente – e 2008, ano em que a Suíça ocupava o 11º lugar, passando para 5º em 2009.

¹² Do 6º ao 10º lugar, encontram-se, respectivamente, os aeroportos de Paris (CDG), Nova York (JFK), Bogotá (BOG), Londres (LHR) e Madrid (MAD).

GRÁFICO 8 – Principais aeroportos de destino de exportação aérea do Brasil, kg, % do total, 2017

Fonte: Anac (2017). Elaboração própria.

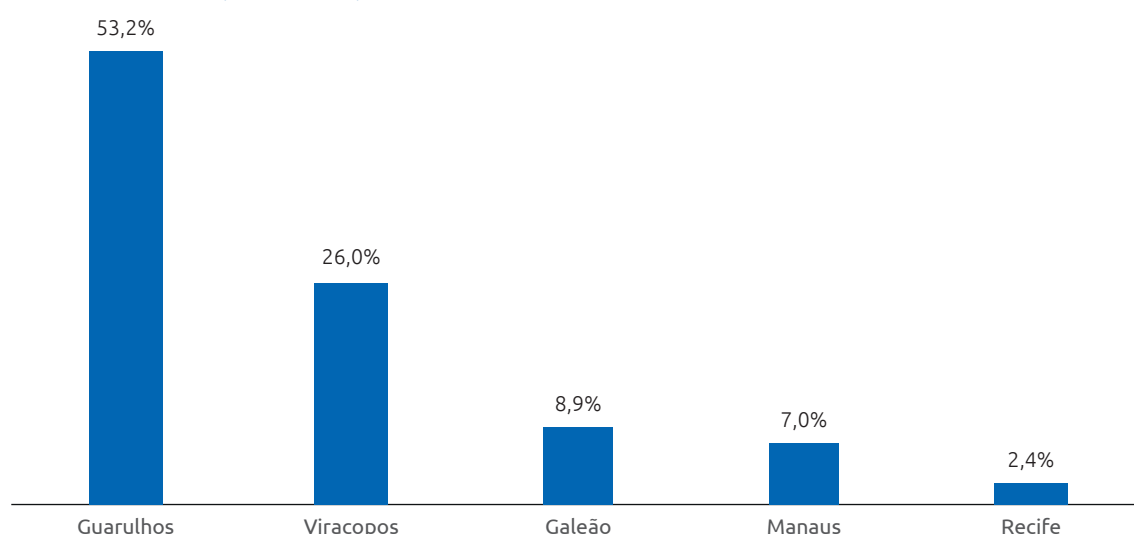
No caso das importações por via aérea, as cargas com destino ao Brasil tiveram origem em 214 territórios em 2018, com os cinco mais relevantes correspondendo a 57,2% do total importado (gráfico 9). Até 2017, a maior parte das importações brasileiras pela via aérea foi originária dos Estados Unidos, porém este país perdeu espaço para a China em um processo iniciado desde 2016, basicamente devido à queda de 55,4% na importação de “reatores nucleares, caldeiras, máquinas e suas partes” dos Estados Unidos nesse período.

GRÁFICO 9 – Principais origens das importações brasileiras pela via aérea, US\$, % do total, 2018

Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Finalmente, o transporte aéreo brasileiro de cargas apresenta um cenário de alta concentração regional. No caso das exportações, dois aeroportos foram responsáveis por 79,2% do total em 2018 (gráfico 10) – o Aeroporto Internacional de Guarulhos e o Aeroporto Internacional de Viracopos. Essa concentração no estado de São Paulo não é recente, sendo esses os dois principais aeroportos exportadores de carga desde 1999¹³, em termos de valores transacionados.

GRÁFICO 10 – Participação dos aeroportos brasileiros na exportação pela via aérea, US\$, % do total, 2018

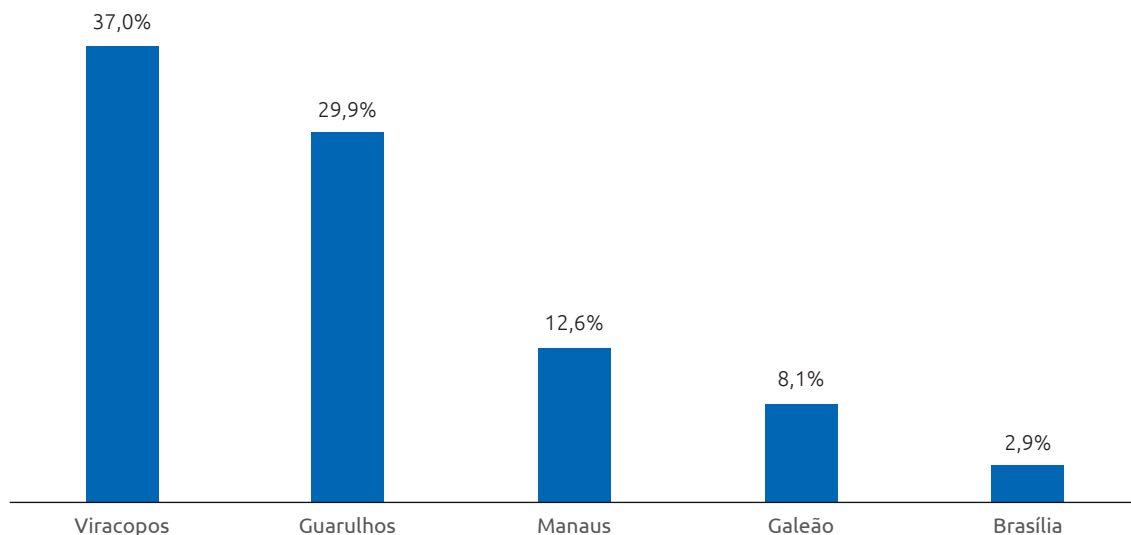


Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Em relação às importações, apesar de mais diluído, o mercado é ainda altamente concentrado, com cinco aeroportos sendo responsáveis por 90,6% do total importado em 2018 (gráfico 11). O Aeroporto Internacional de Viracopos e o de Guarulhos permanecem nas primeiras posições, seguidos pelo Aeroporto Eduardo Gomes (Manaus), o Aeroporto Internacional Tom Jobim (Rio de Janeiro) e o Aeroporto Internacional de Brasília. Nesse sentido, a região Sudeste continua responsável por 75% das importações realizadas pelo modal aéreo.

¹³ Em 1997 e 1998, os dois principais aeroportos exportadores eram o Aeroporto Internacional de Guarulhos e o Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), sendo o Aeroporto Internacional de Viracopos o terceiro mais relevante em ambos os anos.

GRÁFICO 11 – Participação dos aeroportos brasileiros na importação pela via aérea, US\$, % do total, 2018



Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Vale notar, ainda, que a participação dos seis principais aeroportos importadores e exportadores de carga pela via aérea não variou de forma significativa nos últimos dez anos, mantendo-se relativamente estável no período (gráfico 12). A única alteração expressiva se deu entre Guarulhos e Viracopos entre 2013 e 2015, anos em que a participação deste último chegou a superar a do primeiro em 6,4 pontos percentuais (p.p.); a partir de 2016, ambos os aeroportos passaram a deter um *market-share* de cerca de 37% cada. Até 2014, o aeroporto de Curitiba era o quinto mais relevante no âmbito nacional, sendo ultrapassado no ano seguinte por Confins e posteriormente por Brasília, impelidos pela ampliação e maior agilidade operacional que acompanhou a privatização desses aeroportos.

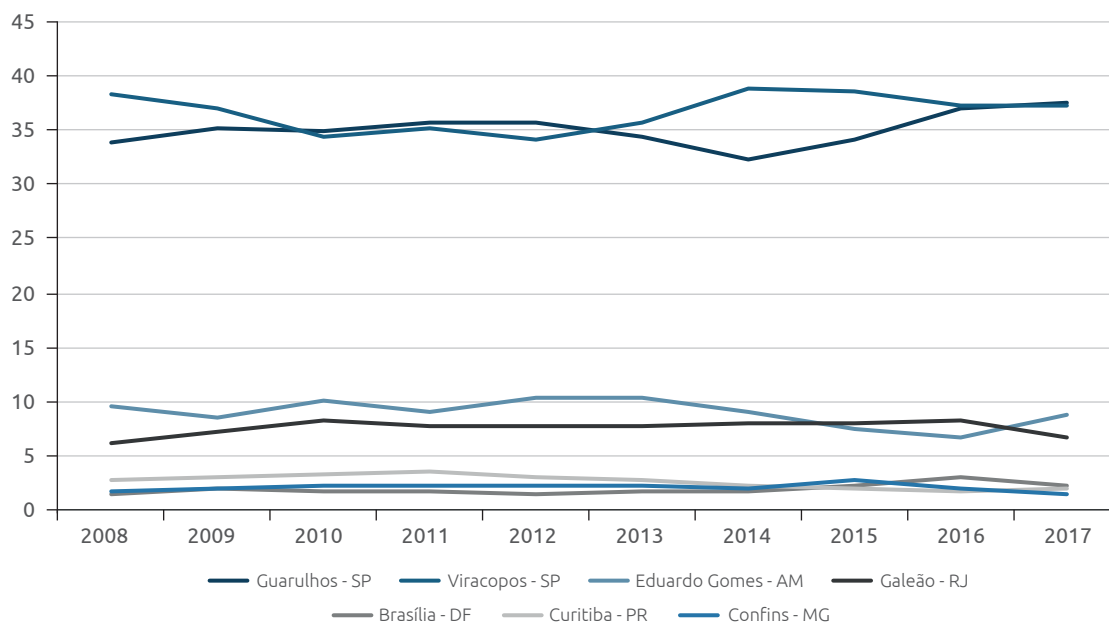
O mercado para transporte de cargas por via aérea no Brasil apresenta alta concentração na perspectiva dos terminais de carga (Teca), com índices CR2 e CR5¹⁴ de, respectivamente, 74,6% e 92,6% em 2017. O índice Herfindahl¹⁵ dos dois aeroportos com maior poder de mercado, por sua vez, era de 0,28 em 2017, enquanto, para os cinco principais, era de 0,29. Ademais, é altamente relevante o fato de que as participações no mercado são relativamente estáveis, um indicador de competição

14 Os índices de concentração de mercado CR2 e CR5 (*concentration ratio*) são calculados por meio da soma do *market-share* das duas e das cinco maiores empresas da indústria analisada. Na análise em questão, é a soma dos dois e dos cinco aeroportos com maior poder de mercado no transporte aéreo de cargas.

15 O Índice de Herfindahl, também utilizado para avaliar o nível de concentração de um mercado, é calculado pela soma dos quadrados da participação no mercado das principais empresas que o compõe. O índice pode variar entre 0 e 1, e valores acima de 0,25 indicam uma elevada concentração.

limitada entre aeroportos. Essas características tornam os embarcadores mais vulneráveis, uma vez que aumentam a probabilidade de abuso de poder econômico por parte dos operadores aeroportuários.

GRÁFICO 12 – Evolução do market-share dos seis principais aeroportos no transporte total de carga pela via aérea, 2008-2017, em %



Fonte: ComexStat. Elaboração própria.

Em síntese, o comércio exterior brasileiro por via aérea é caracterizado por:

- Queda na participação do modal ao longo dos últimos 20 anos (apesar de apresentar aumento em termos absolutos), decorrência de um efeito composição, com aumento nas exportações de *commodities* do país, e de um efeito crescimento, com taxas reduzidas limitando a importação de bens de alto valor agregado, feitas tipicamente pela via aérea.
- Composição das exportações e importações relativamente constantes ao longo do tempo, movimentando produtos tipicamente de alto valor agregado em termos de valores transacionados ou perecíveis, em termos de volume.
- Concentração nos fluxos do comércio exterior, com os cinco principais países tanto de destino quanto de origem sendo responsáveis por cerca de 60% do total movimentado pela via aérea.

- Predominância dos Estados Unidos como parceiro comercial do Brasil, apesar de este ter perdido espaço para a China nas importações nos últimos anos.
- Alta concentração regional no Sudeste do país, especialmente em São Paulo, nos Aeroportos Internacionais de Guarulhos e Viracopos, e no Aeroporto Internacional Tom Jobim, no Rio de Janeiro; e relativa estabilidade na participação dos cinco principais aeroportos ao longo dos anos.

A seção 3, a seguir, apresenta um levantamento das tarifas cobradas pelos aeroportos brasileiros dos importadores e exportadores de carga no comércio exterior pela via aérea.



3 CUSTOS AEROPORTUÁRIOS NO BRASIL

No Brasil, diversos regimes foram estabelecidos com o intuito de regular as tarifas relativas ao modal aéreo. A legislação mais antiga, ainda em vigor, é a Lei nº 6.009, de 1973, posteriormente atualizada pelo Decreto nº 89.121/1983, que estabelece uma divisão entre as tarifas propriamente ditas e os preços dos “serviços específicos”¹⁶. Essa lógica tem sido reafirmada por sucessivas resoluções, sendo uma das mais importantes a Portaria nº 219/2001 do Comando Geral da Aeronáutica.

No entendimento estabelecido por essa portaria, a unidade básica do transporte aéreo de mercadorias no Brasil é o chamado Terminal de Cargas, ou Teca, definido como “conjunto de áreas cobertas e descobertas do aeroporto especialmente delimitadas para recebimento, movimentação, armazenamento, guarda, controle e entrega de carga transportada ou a transportar”. Assim, qualquer carga que seja descarregada no aeroporto deve ser recebida, manuseada e armazenada dentro do Teca. Desse modo, o transporte aéreo de mercadorias é essencialmente uma movimentação entre Terminais de Carga, que fazem parte de uma rede nacional supervisionada pela Anac.

A Portaria Anac nº 219/2001 também sujeita duas das taxas pagas pelos proprietários de cargas transportadas pela via aérea ao controle de preço: a **tarifa de armazenagem** e a **tarifa de capatazia**. A primeira é aquela “devida pelo armazenamento, guarda e controle de carga no recinto do Teca”, enquanto a segunda corresponde à “movimentação e manuseio da carga no recinto do Teca”. Além dessas duas tarifas, há os serviços específicos prestados pelos aeroportos, que também incidem sobre o preço do transporte de carga.

¹⁶ Serviços cuja necessidade varia de carga para carga e que cobrem as atividades realizadas no processamento das cargas exportadas e importadas nos aeroportos que não são cobertas pelas tarifas de armazenagem e capatazia. Por exemplo, o carregamento da carga entre a aeronave e o terminal (*handling*), o serviço de paletização/despaletização, fotografia da carga armazenada, entre outros.

Atualmente, a regulação das tarifas de armazenagem e de capatazia desdobra-se em três categorias, conforme o tipo de gestão dos aeroportos:

(i) Aeroportos concedidos até a 4ª rodada de concessões do governo (2017) e aqueles operados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)

Nesse caso, as tarifas de armazenagem e capatazia são reguladas por meio de preços-teto estabelecidos pela Anac, definidos a partir de seis tabelas¹⁷, que especificam as diferentes condições e os preços-limite a serem cobrados. Na importação, a tarifa de armazenagem deverá ser precificada em função do período de armazenagem e de seu valor CIF¹⁸ – de modo que são definidas faixas de tempo às quais se atribuem um percentual de seu valor CIF a ser cobrado – ao passo que a tarifa de capatazia é definida a partir do peso bruto verificado¹⁹. Exceções foram estabelecidas para mercadorias de alto valor agregado, em trânsito ou sujeitas a isenções fiscais – tal como moedas estrangeiras, materiais médicos e insumos utilizados na produção de bens destinados à exportação –, que seguem tabelas específicas.

No caso da exportação, é cobrada uma tarifa única pelos dois serviços, quantificada em função do peso bruto verificado e do tempo de armazenagem da mercadoria.

Vale ressaltar que a indexação da tarifa cobrada ao tempo de armazenagem da carga torna os embarcadores vulneráveis ao tempo de liberação das cargas nos aeroportos. Atrasos nos processos de liberação – sejam estes gerados por excessos de burocracia, baixa automatização ou problemas com os órgãos anuentes responsáveis – constituem acréscimos nas tarifas aeroportuárias, aumentando os custos associados ao comércio exterior por via aérea

*Duas tarifas pagas pelos proprietários de cargas transportadas pela via aérea são sujeitas ao controle de preço: a **tarifa de armazenagem** e a **tarifa de capatazia**.*

¹⁷ Todas as tabelas, com seus valores atualizados, estão disponíveis no Anexo A.

¹⁸ O valor CIF é definido como “soma das parcelas relativas ao custo, seguro e frete da carga importada”.

¹⁹ Entende-se por peso bruto a soma do peso do produto e da embalagem ou recipiente que o abriga.

no Brasil. Ademais, a eventual morosidade no desembaraço das cargas pode gerar atrasos na entrega final dos produtos e, conseqüentemente, gastos extras aos usuários.

No caso das importações em trânsito, por exemplo, a tarifa de armazenagem é cobrada com base no peso das mercadorias até as primeiras 24 horas de sua permanência no Teca. A partir desse prazo, a cobrança é feita sobre o valor CIF do bem importado, o que gera um custo bem mais elevado para as empresas, sobretudo aquelas que importam bens de alto valor agregado.

Com a aprovação da Lei nº 12.648, de 2012, passou a incidir também sobre as taxas de armazenagem e capatazia um encargo tributário no valor de 35,9%, direcionado ao Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), com o intuito de financiar a manutenção e a modernização das instalações aeroportuárias. O *box 2* apresenta uma síntese das características do Fundo.

BOX 2 – O Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac)

O Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac) é setorial e vinculado à Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República cujos recursos são aplicados prioritariamente na manutenção e no aprimoramento da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, funcionando como garantia de investimentos no setor. Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal, o superávit acumulado do fundo, até dezembro de 2017, era da ordem de R\$ 14 bilhões, dos quais 70% advindos das receitas de outorga recolhidas pelas empresas concessionárias dos aeroportos.

Os recursos do Fnac podem ser aplicados tanto em aeroportos públicos, administrados pela Infraero, quanto em aeroportos concessionados, desde que as ações empreendidas não constituam obrigações do concessionário. Está em trâmite no Senado Federal o PLS 468/2017, o qual altera a lei de criação do fundo para explicitar a autorização da utilização de seus recursos na cobertura de custos de desapropriações em áreas de ampliação aeroportuária. No final de 2018, o PLS foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e encontra-se atualmente na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado.

Em 2017, a execução orçamentária do Fundo foi voltada majoritariamente para ações relativas às despesas da Infraero referentes à sua participação nas Sociedades de Propósito Específico (SPEs) dos aeroportos concedidos e aos investimentos em infraestrutura, modernização e aquisição de equipamentos nos aeroportos administrados pela estatal.

Com o início dos processos de concessão em 2010, e a subsequente necessidade de maior previsibilidade nos tetos tarifários, as tarifas cobradas pelos aeroportos privados passaram a ser estabelecidas por meio de contratos firmados entre a Anac e as concessionárias. Ao contrário da regulação aplicada até então pelas resoluções da Anac, esses contratos contêm metodologias de reajuste preestabelecidas, garantindo maior previsibilidade tarifária.

(ii) Aeroportos concedidos na 5ª rodada de concessões (março de 2019)

As concessionárias dos 12 aeroportos licitados nesta rodada serão as responsáveis por definir as tarifas de armazenagem e capatazia. A cobrança deverá ser feita com base em critérios objetivos e não discriminatórios²⁰, sendo a única exceção a tabela aplicável à carga em trânsito, cujo preço-teto é definido no contrato. Ademais, deverão ser realizadas consultas públicas às partes interessadas no caso de propostas de aumento tarifário, e as alterações nos valores devem ser informadas à Anac e aos usuários com no mínimo 30 dias de antecedência.

Vale sublinhar que os contratos de concessão da 5ª rodada estabelecem, adicionalmente, que as companhias aéreas ou outros operadores também podem atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, em concorrência com a Concessionária²¹, inclusive nos serviços de armazenagem e capatazia de carga importada ou a ser exportada. No seu conjunto, essas mudanças devem introduzir mais competição no setor, tanto no âmbito de uma plataforma aeroportuária específica, quanto entre aeroportos.

(iii) Aeroportos públicos delegados aos estados, municípios e Distrito Federal

De acordo com a Resolução Anac nº 392/2016, as tarifas de armazenagem e capatazia vigentes nesses aeródromos devem ser estabelecidas pelo poder público local responsável pela administração do aeroporto.

Em 2014, buscando adequar as tarifas cobradas pelos aeroportos da Infraero e os conveniados²², foi publicada a Resolução nº 350 da Anac a partir da qual passou a vigorar um reajuste anual nas tarifas de armazenagem e capatazia²³. Seu método de cálculo²⁴ determina que o reajuste deva obedecer à variação do Índice de Preços ao Consumidor

²⁰ Tais como horário, dia, temporada, facilidades disponíveis e nível de serviço.

²¹ A Concessionária pode solicitar a redução ou limitação do número de prestadores de serviços à Anac em caso de (ou em caso de evento que gere) falta de capacidade para atender à solicitação de novos entrantes, podendo a Anac fixar um número mínimo de prestadores. Ademais, em casos de serviços cuja complexidade torne antieconômica sua prestação por mais de uma empresa, a Concessionária pode solicitar à Anac exclusividade.

²² Os conveniados são aeroportos controlados pelos estados ou municípios.

²³ O reajuste é aplicável aos aeroportos da Infraero, aos conveniados, aos concedidos até a 4ª rodada e à tarifa referente à carga em trânsito dos aeroportos concedidos na 5ª rodada, uma vez que esta é a única que possui preço-teto estabelecido pela Anac em contrato.

²⁴ Detalhado no Anexo II da Resolução nº 350/2014 da Anac.

Amplo (IPCA) do ano anterior, medido pela diferença no índice nos últimos dois meses de dezembro contabilizados²⁵. Deve-se destacar que, ao contrário das tarifas aplicadas ao tráfego de passageiros, as referentes aos serviços de armazenagem e capatazia não são submetidas a nenhum fator de ajuste relacionado ao aumento de produtividade, sendo reajustadas exclusivamente com base no índice inflacionário.

Observa-se hoje uma padronização dos preços vigentes nos principais aeroportos do país, os quais apresentam faixas de cobrança iguais ou muito próximas na maior parte das tabelas. Não obstante, os aeroportos diferenciam-se na cobrança dos “serviços específicos”, definidos livremente pelo prestador do serviço, de forma que há grande variabilidade de preços e de critérios de cobrança entre os aeroportos (alguns cobram por peso, outros por unidade, por exemplo).

Esses serviços devem ser cobrados em regime de concorrência e, nesse sentido, a Resolução Anac nº 302/2014 é responsável por vedar práticas discriminatórias e abusivas, além de encarregar a Agência da monitoração e arbitragem desses preços, se isso for necessário, por meio de denúncias dos usuários²⁶. A cobrança por essas atividades não é exclusiva ao operador aeroportuário, podendo ser realizada por outros agentes, como, por exemplo, as empresas aéreas e os despachantes aduaneiros.

Por esses serviços específicos serem definidos livremente pelos prestadores – mesmo que cobrados em regime de concorrência –, os usuários encontram-se potencialmente expostos a situações de fragilidade e insegurança, em especial no que tange à transparência a respeito do preço cobrado.

Nesse sentido, o papel da Anac como fiscalizadora é primordial. Para além de sua eficiência na punição de práticas abusivas, o reforço da visibilidade da agência como reguladora do setor e a percepção de sua efetividade são fundamentais, tendo em vista que a monitoração da cobrança é realizada por meio de denúncias dos usuários.

Por fim, vale notar que alguns aeroportos possuem programas de fidelidade e incentivos tarifários, geralmente garantindo a seus usuários descontos e reduções na cobrança, mediante o cumprimento de certos requisitos. O Aeroporto de Guarulhos, por exemplo, possui um Programa de Fidelização de Importadores, enquanto o Programa de Incentivos para Usuários de Cargueiros do Galeão – válido somente em rotas com a Europa e Estados Unidos – garante descontos de 25% nas tarifas de armazenagem e capatazia de

25 A Portaria nº 103/2019, que trata do reajuste vigente para o presente ano, fornece, em seu Anexo III, um exemplo da metodologia utilizada: analisando a série histórica do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre dezembro de 2017 e dezembro de 2018, analisa-se uma variação percentual de 3,576%, que deve ser, então, aplicada sobre as tarifas (com arredondamento até a quarta casa decimal).

26 Estas denúncias, que podem ser anônimas ou não, são então protocoladas em sistema eletrônico, dando origem a um Processo Administrativo, por meio do qual são analisados os fatos e elaborado um parecer e uma decisão da área técnica competente. As denúncias podem ser feitas por via telefônica ou *on-line*, por meio do Sistema de Atendimento da Anac.

carga importada e de 75% na carga destinada à exportação. A tabela 3 apresenta uma relação dos programas dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Galeão para fidelização de usuários e também incentivos a empresas aéreas cargueiras.

TABELA 3 – Programas de Fidelização e Incentivos, aeroportos de Viracopos, Guarulhos e Galeão

Aeroporto	Programa	Descrição
Viracopos/SP	Incentivo para cargueiros	Disponível para companhias aéreas cargueiras que iniciem novas rotas internacionais no aeroporto. Companhias com uma frequência regular terão a isenção da tarifa de pouso por um ano, enquanto companhias com duas frequências terão isenção por dois anos. Além disso, recebem descontos no preço dos combustíveis e um ano de isenção no aluguel do escritório da empresa no aeroporto.
	Programa de Incentivo a Cargueiros	Para novas rotas internacionais, as empresas aéreas recebem 100% da redução na tarifa de pouso no primeiro ano e 50% de redução no segundo ano. Para ampliação de operações já existentes, as empresas recebem uma redução de 100% no ano 1, de 75% no ano 2 e, finalmente, de 50% no ano 3.
Guarulhos/SP	Programa de Fidelização de Importadores	O programa é voltado a fidelizar importadores que nacionalizarem (ato de tornar nacional uma mercadoria estrangeira) a carga no Aeroporto de Guarulhos. Os detalhes dos benefícios são negociados individualmente com a empresa importadora, segundo o volume de carga movimentada.
	Programa de Incentivo a Usuários de Cargueiro – EUA	Disponível a todos os usuários que utilizam serviço regular na rota entre o aeroporto e os Estados Unidos ou a Europa, garantindo:
Galeão/RJ	Programa de Incentivo a Usuários de Cargueiro – Europa	Descontos de 25% nas tarifas de armazenagem e capatazia das cargas importadas. Descontos de 75% nas tarifas de armazenagem e capatazia nas cargas destinadas à exportação.
	Programa de Incentivo a Cargueiros	Disponível para empresas aéreas cargueiras que operem novas rotas, garantindo um mínimo de frequência semanal. Permite a isenção na tarifa de pouso.

Fonte: Aeroporto Internacional de Viracopos; Aeroporto Internacional de Guarulhos e Aeroporto Internacional do Galeão²⁷.

A próxima seção, com base em um questionário enviado para empresas que utilizam a via aérea no comércio exterior, analisa os principais problemas e gargalos no transporte aéreo de cargas, em especial no que tange à estrutura tarifária e à cobrança de preços específicos, bem como sua regulação, que dificultam o crescimento do modal no Brasil.

27 Aeroporto Internacional de Viracopos: <http://www.viracopos.com/cargas/tarifas/>, Aeroporto Internacional de Guarulhos: <http://www.grucargo.com.br/index.aspx> e Aeroporto Internacional do Galeão: <http://www.riogaleaocargo.com/>.



4 VISÃO DOS USUÁRIOS: IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS OU GARGALOS NO TRANSPORTE AÉREO DE CARGAS

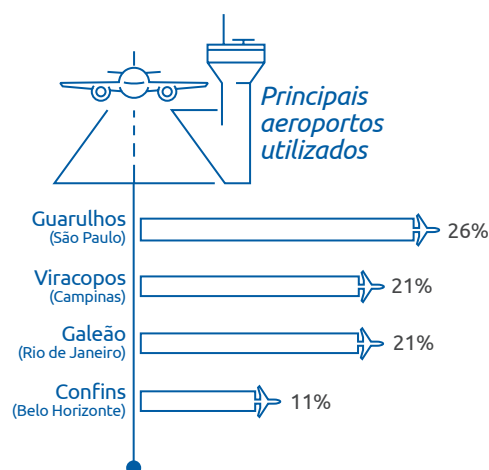
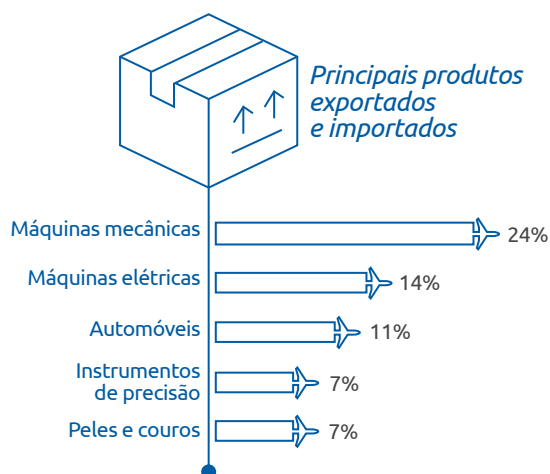
Enquete com empresas usuárias do transporte aéreo de cargas

A fim de melhor compreender os obstáculos ao transporte de mercadorias por via aérea, uma enquete foi realizada com empresas que utilizam o modal no comércio exterior, de forma a obter um panorama do setor como um todo.

Total de
respondentes
47
empresas

1. Perfil das empresas respondentes

Principais produtos exportados e importados



2. Principais resultados

Aumento significativo ou surgimento de novas tarifas

41%

dos respondentes afirmam que houve aumento ou surgimento de novas cobranças nos aeroportos após o processo de concessão, em particular tarifas de armazenagem, de paletização e de carregamento.

Transparência na cobrança de tarifas

21%

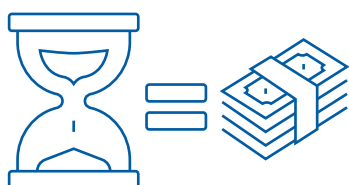
dos respondentes consideram que a cobrança de tarifas não é feita de forma clara e transparente. As principais reclamações foram sobre a cobrança dos "serviços específicos", em especial queixas referentes a informações incompletas, utilização de siglas desconhecidas e não esclarecidas, taxas cobradas sem definição clara do motivo da cobrança e do destino dos recursos, bem como cobranças sem aviso prévio.

Eficácia do órgão regulador do setor

43%

das empresas consideram a atuação da Anac na regulação do transporte aéreo de cargas "ineficaz" ou "pouco eficaz", enquanto apenas 2% acredita que essa seja "muito eficaz".

Burocracia na liberação de cargas



De forma geral, a lentidão da liberação de cargas foi apontada como um dos principais entraves ao bom funcionamento do setor, gerando atrasos na entrega dos produtos e acréscimos nas tarifas aeroportuárias, visto que essas são indexadas ao tempo de armazenagem das mercadorias. Dessa forma, a burocratização dos processos e a baixa automatização dos serviços prestados pelos aeroportos sujeitam as firmas a arcar com altos custos adicionais

3. Sugestões dos usuários

Entre as sugestões para o aprimoramento dos serviços de transporte de carga aeroportuário, as seguintes foram as mais recorrentes:



Esforço no sentido da redução das tarifas, combinado por maior tempo de armazenagem considerado para cálculo da tarifa.



Maior clareza e transparência na cobrança dos serviços específicos, com o fornecimento de tabelas com parâmetros de custos claros em local acessível e bem divulgado.



Redução na burocracia – por meio da automatização dos processos – e uma fiscalização mais rigorosa por parte da Anac, reforçando seu monitoramento em relação às normas de transporte de cargas.

Foram feitas, ainda, as seguintes sugestões:

- Criar um sistema que desburocratize a operação de empresas exportadoras e importadoras com um histórico de integridade, facultando a antecipação da documentação necessária e a carga declarada.
- Efetuar cobrança com base na movimentação das cargas, com uma tarifa menor para empresas com movimentações menores.
- Aumentar a transparência em relação à cobrança de taxas administrativas – que não são bem discriminadas – e de tarifas por peso, devendo este ser cobrado por faixa (de peso).



5 RECOMENDAÇÕES

No âmbito global, há uma afirmação da via aérea como opção segura e veloz para o transporte de cargas, traduzida no aumento do volume comercializado entre nações: entre 2008 e 2017, esse modal de transporte cresceu a uma taxa média de 4,71% ao ano. No Brasil, entretanto, verificou-se, nesse mesmo período, uma variação média anual de -0,05% no volume de carga transportado.

A identificação dos obstáculos à expansão do modal no país e a sua superação por meio de iniciativas em várias dimensões relevantes são essenciais para assegurar a competitividade do país no comércio exterior. Nesse sentido, aqui são propostas recomendações em três eixos: (i) infraestrutura e governança do modal aéreo; (ii) facilitação e desburocratização do comércio exterior; e (iii) acordos de serviços aéreos.

(i) Infraestrutura e governança

- **A continuidade do processo de privatização dos aeroportos nacionais**, a fim de reduzir a concentração de mercado. A concessão dos aeroportos gera competição entre as empresas responsáveis por sua administração, fornecendo incentivos à melhoria dos serviços oferecidos e, por meio deste canal, atraindo maior número de embarcadores como clientes. A sexta rodada de concessões aeroportuárias, prevista para o segundo semestre de 2020, inclui os aeroportos de Curitiba e Navegantes no Bloco Sul, os quais poderiam ser alternativas factíveis aos aeroportos do Sudeste no transporte internacional de cargas. Dessa forma, deve-se assegurar a realização do leilão no horizonte previsto ou mesmo sua antecipação.
- **A aprovação do PLS 468/2017**, que autoriza a utilização dos recursos do Fnac na cobertura de custos de desapropriações em áreas de ampliação aeroportuária. A aprovação da lei facilitaria os processos de ampliação da infraestrutura dos aeroportos, gerando melhorias e aumentos de capacidade e viabilizando o enfrentamento mais ágil dos gargalos logísticos da infraestrutura aeroportuária brasileira, o que proporcionaria maior competitividade e melhor desempenho do comércio exterior no país.
- **Promover maior diálogo entre a Anac e as empresas que utilizam modal aéreo no comércio exterior**. Um órgão regulador transparente, ao facilitar o acesso à informação, mitiga os custos de transação existentes no mercado, tornando-o mais denso e competitivo e, assim, aumentando a eficiência do setor.

Visando o aprimoramento de sua estratégia de comunicação, a Anac poderia empreender as seguintes iniciativas:

- A realização de Audiências Públicas a fim de explicitar o âmbito de atuação da agência, uma vez que 34%²⁸ dos embarcadores entrevistados neste trabalho afirmaram não estarem familiarizados com seu trabalho, e obter sugestões de melhorias da qualidade da regulação por parte dos importadores e exportadores de carga.
- A estruturação de uma “Pesquisa de Satisfação sobre os Serviços Prestados” voltada unicamente aos embarcadores. Atualmente, a Anac realiza uma pesquisa dessa natureza junto a todos os agentes regulados, não obtendo um retorno específico da percepção de importadores e exportadores de carga quanto à sua atuação. A valorização do ponto de vista dos embarcadores seria essencial no sentido de promover maior equilíbrio de interação e comunicação entre estes e o órgão regulador, cuja atuação, frequentemente, permanece voltada às questões dos passageiros de companhias aéreas – o *site* da Anac, por exemplo, dispõe de uma área específica para passageiros, a qual reúne todas as informações relevantes para estes, mas não há uma página semelhante para os embarcadores de carga.
- O estímulo à utilização do canal de ouvidoria da Anac entre os exportadores e importadores, tendo em vista que a fiscalização de possíveis abusos por parte dos terminais aeroportuários é realizada pela agência por meio de denúncias dos embarcadores.
- **O reforço do papel da Anac de ampliar a transparência tarifária e coibir eventuais preços abusivos no caso dos serviços específicos**, uma vez que estes não são limitados pelos tetos tarifários estabelecidos pelo órgão regulador, sendo definidos pela livre concorrência e sujeitos a maior variabilidade de preços. Dessa forma, a atuação da Anac para garantir que os valores praticados não sejam excessivos torna-se necessária para proteção dos embarcadores, especialmente diante do aumento recente dos preços desses serviços e da percepção de que sua cobrança não é feita de forma transparente.

(ii) Facilitação e desburocratização do comércio exterior

- **Reduzir os tempos de liberação das cargas aéreas e, consequentemente, os custos de armazenagem** associados à obtenção das licenças de importação por meio de medidas que promovam a sincronização e padronização dos procedimentos exigidos pelos órgãos anuentes do comércio exterior brasileiro e que simplifiquem a concessão das anuências.

²⁸ Percentual obtido ao levar em consideração os respondentes da primeira e da segunda análise conjuntamente.

- **Concluir a integração da Anac ao programa OEA** a fim de assegurar um sistema que proporcione maior celeridade à liberação das cargas aéreas, seja de exportação, importação e trânsito, realizadas por empresas com histórico de conformidade em termos de segurança física das cargas e quanto ao cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras.
- **Concluir a implantação do módulo de carga e trânsito no âmbito do Portal Único de Comércio Exterior** para que se estabeleça o fluxo unificado da carga aérea com base na logística, no compartilhamento antecipado de informações e na eliminação de redundâncias para prestação dos dados e para execução das etapas dos controles aduaneiros.

(iii) Acordos de Serviços Aéreos

- **Aceleração da liberalização do setor aeroviário, com a adição de novas “liberdades”.** A concessão da sétima liberdade, em particular, poderia impulsionar o comércio internacional ao permitir que produtos brasileiros fossem transportados por aeronaves estrangeiras, sem necessidade de escala em seu país de origem.

Dessa forma, os embarcadores disporiam de um leque mais amplo de escolhas em relação às companhias aéreas, bem como de maior número de voos sendo realizados para importação e exportação de cargas.

Ademais, a ampliação da concessão da sexta liberdade – concedida atualmente a somente 20 dos 107 países com os quais o Brasil possui Acordos de Serviços Aéreos – também seria estratégica para o país, em especial a partir da constatação de que, dentre os dez principais parceiros comerciais do Brasil em 2018, os direitos até a sexta liberdade são concedidos a apenas dois (EUA e Reino Unido).



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. **Transporte aéreo internacional de carga**. 2013. Disponível em: https://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/publicacoes/b-estudos/nt-transporte-carga.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. **As liberdades do ar**. 2016. Disponível em: https://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/6liberdades-do-ar-1. Acesso em: 10 abr. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. **Acordos de Serviços Aéreos**. Disponível em: https://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/acordos-internacionais/1111acordos-de-servicos-aereos-1. Acesso em: 10 abr. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. **Dados estatísticos**. 2017. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-estatisticos/dados-estatisticos>. Acesso em: 08 maio 2019.

BRASIL. **Portaria nº 0219/GC5 de 27/03/2001**. Aprova critérios e fixa valores para a aplicação e a cobrança das Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia, sobre cargas importadas e a serem exportadas ou em situações especiais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/portarias-2001/portaria-no-0219-gc5-de-27-03-2001>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **O espaço aéreo, as chamadas liberdades do ar e os respectivos atos internacionais submetidos ao poder legislativo entre 1988 e 2018**. Brasília: Cama Legislativa, 2018.

COMEXSTAT. **Exportação e importação geral**. 1997. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 10 de abril de 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Desafios à competitividade das exportações brasileiras**. Brasília: CNI, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Os custos e encargos dos órgãos anuentes no comércio exterior brasileiro**. Brasília: CNI, 2018.

FAGUNDES, Érico da Rosa. **Logística aeroportuária: um mapeamento da infraestrutura brasileira**. 2016. Artigo (MBA em Gerência de Sistemas Logísticos) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. Brasil mais competitivo: ganhos com o funcionamento 24 horas dos órgãos anuentes nos aeroportos. **Nota Técnica**, Rio de Janeiro, n. 2, abr. 2013.

THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION - ICAO. **Presentation of 2017 Air Transport Statistical Results**. Montreal, 2017. Disponível em: https://www.icao.int/annual-report-2017/Documents/Annual.Report.2017_Air%20Transport%20Statistics.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

LABTRANS; UFSC. **Movimentação de cargas aéreas no Brasil**: cenário atual e perspectivas. Florianópolis: [s.n.], 2017.

MICCO, A.; SEREBRISKY, T. Infrastructure, competition regimes, and air transport costs: cross-country evidence. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3355, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=610399>. Acesso em: 10 abr. 2019.

VARIAN, Hal R. **Intermediate microeconomics**: a modern approach. 9. ed. New York; London: WW Norton & Company, 2014.



ANEXO A – AS TARIFAS DE ARMAZENAGEM E CAPATAZIA

1. ARMAZENAGEM DE CARGA IMPORTADA

Como o nome indica, essa tarifa diz respeito aos custos de armazenagem de cargas provenientes do exterior. É cobrada como um percentual do valor CIF, definido pela Portaria nº 211/2019 como “soma das parcelas relativas ao custo, seguro e frete da carga importada”, e segue a seguinte progressão temporal:

	Concessão 1ª rodada	Concessões da 2ª a 4ª rodada e Infraero
Períodos de armazenagem	Percentual sobre o valor CIF (%)	
1º – Até dois dias úteis	0,68	0,75
2º – De três a cinco dias úteis	1,36	1,50
3º – De seis a dez dias úteis	2,04	2,25
4º – De 11 a 20 dias úteis	4,08	4,50
Para cada dez dias úteis ou fração, além do 4º período, até a retirada da mercadoria.	+ 2,04	+ 2,25

Observações:

1. A partir do 4º período, os percentuais são cumulativos.
2. Esta tabela é aplicada cumulativamente com a tabela 2.

2. CAPATAZIA DE CARGA IMPORTADA

Essa tarifa refere-se aos serviços de recebimento, carregamento, manuseio, movimentação e manipulação das cargas no aeródromo. Ao contrário da tarifa de armazenagem, a capatazia tem seu valor baseado no peso bruto²⁹ da carga, sendo cobrada uma única vez:

Infraero	Concessão 1ª rodada	Concessões 2ª rodada	Concessões 3ª rodada	Concessões 4ª rodada
Valor sobre o peso bruto verificado (por kg)				
R\$ 0,0611	R\$ 0,0467	R\$ 0,0605	R\$ 0,0587	R\$ 0,0604

Observações:

1. Esta tabela é aplicada cumulativamente com a tabela 1.
2. O valor da tarifa aeroportuária de capatazia será cobrado uma única vez.
3. Cobrança mínima: R\$13,59 (treze reais e cinquenta e nove centavos).

3. ARMAZENAGEM E CAPATAZIA DE CARGA IMPORTADA EM TRÂNSITO

A Decisão nº 121/2012 da Anac modificou os termos estabelecidos nos contratos de concessão em relação à tabela 3. Originalmente, essa tabela incidia também sobre as cargas em trânsito internacional ou em direção a outros recintos da zona primária; após a alteração, entretanto, passou a incidir somente sobre os bens em regime especial aduaneiro (com destino na zona secundária) e aos “demais casos de trânsito aduaneiro previstos na legislação aplicável, exceto aqueles já previstos no item 2.2.6.8³⁰”.

Infraero	Concessão 1ª rodada	Concessões 2ª rodada	Concessões 3ª rodada	Concessões 4ª rodada	Concessões 5ª rodada
Valor sobre o peso bruto (por kg)					
R\$ 1,0184	R\$ 0,7786	R\$ 1,0071	R\$ 0,9789	R\$ 1,0072	R\$ 0,9816

Observações:

1. Cobrança mínima: R\$67,95 (sessenta e sete reais e noventa e cinco centavos).
2. Esta tabela aplica-se à carga com permanência máxima de 24 horas no Teca.
3. Excedido o prazo de 24 horas, após a entrada da carga no Teca, deverão ser aplicadas as tabelas 6 e 7 ou a tabela 10 deste Anexo.

²⁹ Entende-se por peso bruto a soma do peso do produto e da embalagem ou recipiente que o abriga.

³⁰ O item 2.2.6.8 lista os casos de incidência das tarifas estabelecidas na tabela 3, como o trânsito internacional ou de Teca a Teca.

4. ARMAZENAGEM E CAPATAZIA DA CARGA IMPORTADA EM CASOS ESPECIAIS

	Infraero	Concessão 1ª rodada	Concessões 2ª rodada	Concessões 3ª rodada	Concessões 4ª rodada
Período de armazenagem	Sobre o peso bruto				
Até quatro dias úteis	R\$ 0,1629	R\$ 0,1247	R\$ 0,1613	R\$ 0,1568	R\$ 0,1611
Para cada dois dias úteis ou fração	+ R\$ 0,1629	+ R\$ 0,1247	+ R\$ 0,1613	+ R\$ 0,1568	+ R\$ 0,1611

Observações:

1. A tarifa mínima a ser cobrada será correspondente a R\$13,59 (treze reais e cinquenta e nove centavos).
2. Esta tabela aplica-se aos seguintes casos:
 - a. trânsito de TECA para TECA;
 - b. trânsito internacional, inclusive para partes e peças para embarcações, aeronaves e outros veículos estrangeiros, quando em trânsito no país;
 - c. reimportação, redestinação e carga descarregada por engano;
 - d. bagagem desacompanhada e carga, consideradas pela Receita Federal como sem valor e destinação comercial;
 - e. moedas estrangeiras, importadas diretamente pela autoridade monetária brasileira;
 - f. materiais de comissária e de suprimentos de uso exclusivo das empresas de transporte aéreo, observado o disposto no inciso II do artigo 3º da Portaria nº 219/GC-5/2001;
 - g. malas diplomáticas, quando devidamente caracterizadas e em reciprocidade de tratamento;
 - h. urnas contendo cadáveres ou cinzas;
 - i. plantas, sementes, animais vivos, ovos férteis, sêmens e embriões, desde que liberados em prazo máximo de 6 horas, contadas a partir do ato de recebimento no Teca;
 - j. cargas que entrarem no país sob o regime de Admissão Temporária destinadas, comprovadamente, aos certames e outros eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica ou cívico cultural; e
 - k. aparelhos, motores, reatores, peças, acessórios e demais partes, materiais de manutenção e reparo, importados ou admitidos temporariamente no país, por empresas nacionais concessionárias ou permissionárias dos serviços aéreos públicos, quando destinados a uso próprio.
3. Para as cargas constantes das letras “e”, “g” e “h” incluídas na tabela 3, deverá ser observado o disposto nos artigos 19 e 20 da Portaria nº 219/GC-5/2001.

5. ARMAZENAGEM E CAPATAZIA DA CARGA IMPORTADA DE ALTO VALOR ESPECÍFICO

O valor dessa tarifa corresponde à cobrança acumulada pelos serviços de armazenagem e capatazia da carga de alto valor específico. Nesse sentido, essa tarifa substitui³¹ as tarifas 1 e 2 em itens de alto valor específico, isto é, cuja razão valor CIF por peso líquido em quilogramas (sem contar a embalagem) excede determinado número³².

³¹ Esse efeito de substituição, ao invés de adição, embora não fique tão claro pelo texto da Portaria, pode ser depreendido pela terceira observação da tabela 4, que estabelece a aplicação das tabelas 1 e 2 ou a tabela 5. Entende-se, portanto, que as duas não se acumulam, mas uma substitui a outra.

³² Na Portaria nº 219 original, a razão era de 2.500 dólares; em alguns contratos de concessão, o valor estabelecido é de 4.400 reais. No contrato do Galeão, entretanto, a categorização é relacionada com as constantes da tabela 11 (equivalente à tabela 5 desse documento) e, portanto, o valor seria de 5 mil reais.

Período de armazenagem	Faixa (R\$)	Concessão 1ª rodada	Concessões da 2ª a 4ª rodada e Infraero
		Percentual sobre o Valor CIF (%)	
Três dias úteis ou fração, a contar da data do recebimento no Teca	De 5.000,00 a 19.999,99/kg	0,54	0,60
	De 20.000,00 a 79.999,99/kg	0,27	0,30
	Acima de 80.000,000/kg	0,14	0,15

Observações:

1. O valor CIF por quilograma tem como referencial para cálculo o peso líquido da carga.

6. ARMAZENAGEM E CAPATAZIA DE CARGA DESTINADA À EXPORTAÇÃO

Tal como na tarifa anterior, essa também corresponde a uma cobrança acumulada pelos dois serviços prestados pelo aeroporto, incidindo, porém, apenas sobre a carga destinada à exportação. Assim, é cobrada quando a mercadoria está no aeroporto esperando ser transportada pelo exterior; como consequência, a cobrança é reduzida em 50% quando há retorno ao Teca da carga perecível, em decorrência de atraso ou cancelamento de voo.

	Infraero	Concessão 1ª rodada	Concessões 2ª rodada	Concessões 3ª rodada	Concessões 4ª rodada
Período de armazenagem	Sobre o peso bruto (por kg)				
Até quatro dias úteis	R\$ 0,0814	R\$ 0,0622	R\$ 0,0805	R\$ 0,0782	R\$ 0,0806
Para cada dois dias úteis ou fração	+ R\$ 0,0814	+ R\$ 0,0622	+ R\$ 0,0805	+ R\$ 0,0782	+ R\$ 0,0806

Observações:

1. Tarifa mínima de R\$5,44 (cinco reais e quarenta e quatro centavos) no Teca de origem e R\$2,72 (dois reais e setenta e dois centavos) no Teca de trânsito.

2. Os valores são cumulativos a partir do 2º período.

3. Redução de 50% nos casos de retorno de carga perecível ao Teca, decorrente de atraso ou cancelamento de transporte aéreo previsto.

7. ARMAZENAGEM E CAPATAZIA DA CARGA SOB PENA DE PERDIMENTO

Há, ainda, uma sétima tabela referente à armazenagem e capatazia da carga sob pena de perdimento. Esta tarifa aplica-se a mercadorias que, pelo não cumprimento de alguma obrigação ou requisito aduaneiro, foram confiscadas pelas autoridades legais e passam a pertencer ao erário. No período entre o confisco e o leilão, a devolução ou a destruição dessas cargas, há uma tarifa a ser paga pelo importador, que corresponde a um percentual do valor FOB – isto é, o valor puro da mercadoria importada, sem adição do frete, do seguro ou do transporte.

	Concessão 1ª rodada	Concessões da 2ª a 4ª rodada e Infraero
Períodos de armazenagem	Percentual sobre o valor FOB (%)	
1º – Até 45 dias	1,36	1,50
2º – De mais de 45 dias a 90 dias	2,72	3,00
3º – De mais de 90 dias a 120 dias	4,08	4,50
4º – De mais de 120 dias	6,80	7,50

8. PRODUTOS COM ISENÇÃO DE TARIFA

Finalmente, de acordo com o artigo 20 da Portaria Anac nº 219/2001, os seguintes artigos são isentos da cobrança das tarifas de Armazenagem e Capatazia, desde que a carga não ultrapasse cinco dias de armazenagem:

- i) Aeronaves em geral e seus componentes a elas incorporados, incluindo aquelas que entrarem no país sob o regime de Admissão Temporária e o objeto de arrendamento mercantil.
- ii) Aparelhos, motores, reatores, peças, acessórios e demais partes, materiais de manutenção e reparo, importados com isenção do imposto de importação (II), destinados a atender a aeronaves de propriedade do Departamento de Aviação Civil (DAC), de aeroclubes e de escolas de aviação credenciadas pelo DAC.
- iii) Carga importada ou exportada diretamente pelo Ministério da Defesa, Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, quando isentas do imposto de importação e de exportação, essenciais às suas atividades operacionais.

- iv) Jornais, publicações periódicas e impressos ilustrados, de origem argentina, importados conforme acordo estabelecido entre o Brasil e a Argentina, mediante troca de Notas Diplomáticas.
- v) Moedas estrangeiras, quando importadas pelas autoridades monetárias brasileiras.
- vi) Malas diplomáticas, quando devidamente caracterizadas e em reciprocidade de tratamento.
- vii) Urnas contendo cadáveres ou cinzas; página 6/12 à Portaria nº 219/GC5, de 27 de março de 2001.
- viii) Materiais médicos, amostras de vírus, vacinas e remédios importados, quando destinados exclusivamente ao Escritório Regional da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas).
- ix) Mercadorias recebidas por doação direta do exportador, devidamente caracterizada na Declaração de Importação, ou documento equivalente, destinadas a entidades assistenciais ou filantrópicas, reconhecidas como de utilidade pública e sem fins lucrativos.
- x) Vacinas, soros imunoglobulina, hemoglobina, sangue, hemoderivados, bem como órgãos humanos para transplante, plasmas, reagentes medicamentos, matérias-primas, materiais e equipamentos hospitalares laboratoriais, amostras, *kits* para testes, preservativos, inseticidas, fungicidas, outros produtos químicos, importados diretamente pelo Ministério da Saúde, Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal, Fundação Nacional de Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Hospitais da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, quando isentos do Imposto de Importação.



APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS EMPRESAS IMPORTADORAS E EXPORTADORAS DE CARGA USUÁRIAS DO MODAL AÉREO

1. Quais são os principais produtos importados/exportados pela empresa por via aérea?

2. Quais são os principais aeroportos brasileiros utilizados pela empresa no comércio exterior?

3. Quais as principais tarifas pagas ao terminal de carga aeroportuário para a exportação?

4. O preço das tarifas e serviços cobrado por cada aeroporto é um fator de decisão para a empresa na escolha do mesmo?

☐ Sim

☐ Não

5. A empresa tem possibilidade de enviar seus produtos por outro aeroporto?

☐ Sim

☐ Não

Caso tenha assinalado SIM, favor indicar o aeroporto no campo abaixo:

6. A cobrança das tarifas aeroportuárias é feita de forma clara e transparente?

☐ Sim

☐ Não

Caso tenha assinalado NÃO, favor justificar no campo abaixo:

7. Houve um aumento significativo das tarifas cobradas ou surgimento de novas cobranças nos últimos cinco anos?

☐ Sim

☐ Não

Caso tenha assinalado SIM, favor detalhar no campo abaixo:

8. Qual porcentagem, aproximadamente, do custo de seus produtos corresponde às tarifas aeroportuárias pagas aos aeroportos?

9. Há diferenças significativas na cobrança e na transparência das tarifas entre aeroportos geridos pela Infraero e aeroportos geridos pelo setor privado?

☐ Sim

☐ Não

Caso tenha assinalado SIM, favor justificar no campo abaixo:

10. Em sua opinião, quão eficaz é a atuação da Anac na regulação do segmento?

☐ Ineficaz

☐ Pouco eficaz

☐ Eficaz

☐ Muito eficaz

☐ Não sei

11. Como a empresa classificaria o sistema de tarifas aeroportuárias dos aeroportos nacionais frente aos aeroportos estrangeiros?

12. Que tipos de mudanças poderiam ser adotados pelos aeroportos na cobrança da tarifa aeroportuária para reduzir os custos para as empresas e aumentar a transparência?

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - DDI

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor de Desenvolvimento Industrial

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais

Diego Zancan Bonomo
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

Gerência de Política Comercial

Constanza Negri Biasutti
Gerente de Política Comercial

Alessandra Cristina Mendonça de M. Matos

Felipe Augusto Torres de Carvalho

Leandro Ismael Salles de Barcelos

Ronnie Sá Pimentel

Viviane Aversa Franco

Equipe Técnica

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Infraestrutura

Wagner Ferreira Cardoso
Gerente de Política Comercial

Matheus Braga de Castro

Mariana da Costa Ferreira Lodder

Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Walner de Oliveira

Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração - SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti

Normalização

Inter B. Consultoria Internacional de Negócios

Claudio R. Frischtak

Cecília Dutra

Marina Lobo

Consultor

Danúzia Queiroz

Revisão Gramatical

Editorar Multimídia

Projeto Gráfico e Diagramação

 www.cni.com.br

 [/cnibrasil](https://www.facebook.com/cnibrasil)

 [@CNI_br](https://twitter.com/CNI_br)

 [@cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

 [/cniweb](https://www.youtube.com/cniweb)

 [/company/cni-brasil](https://www.linkedin.com/company/cni-brasil)

