COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.5.2010
COM(2010)210 final

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

## Desenvolver uma política de aviação civil da UE com o Brasil

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

## Desenvolver uma política de aviação civil da UE com o Brasil

### 1. INTRODUÇÃO

1.1 Tradicionalmente, o transporte aéreo internacional tem sido regido por acordos bilaterais de serviços aéreos entre Estados. Porém, a União Europeia (UE) iniciou, em 2003, uma política externa comum no sector da aviação com determinados países terceiros. Conforme salientado na Comunicação da Comissão «Desenvolver a agenda da política externa comunitária no sector da aviação»[1], os acordos específicos entre a UE e determinados países terceiros criarão, com a abertura dos mercados e a promoção de oportunidades de investimento, novas oportunidades económicas, representando um valor acrescentado substancial. Além disso, ao promoverem a cooperação regulamentar, estes acordos constituirão a melhor forma de garantir a concorrência leal e normas rigorosas em matéria de segurança operacional e não operacional e de protecção ambiental.

Assim, a Comissão Europeia propôs que se iniciassem negociações específicas com vista à conclusão de acordos globais de aviação com parceiros-chave seleccionados em todas as regiões do mundo, a fim de reforçar as perspectivas de promoção da indústria europeia e garantir uma concorrência leal, contribuindo ao mesmo tempo para reformar a aviação civil internacional.

1.2 Os 4,4 milhões de passageiros que viajam anualmente entre a UE e o Brasil[2] e as elevadas taxas de crescimento do tráfego aéreo entre a UE e a América do Sul[3] fazem do Brasil um sólido candidato a um acordo de transporte aéreo de nova geração à escala da UE. Recentemente, desenvolveu-se uma cooperação intensa entre a UE e o Brasil no domínio da aviação civil:

- No início de 2009, foi negociado um Acordo sobre certos aspectos dos serviços aéreos («Acordo Horizontal») entre a UE e o Brasil[4].

- Em Dezembro de 2009, tiveram início as negociações de um acordo bilateral sobre a segurança da aviação civil entre a UE e o Brasil[5].

- Entre 24 e 26 de Maio de 2010, será organizada no Rio de Janeiro, em cooperação com a autoridade brasileira para a aviação, uma cimeira UE-América Latina sobre a aviação civil.

---

1 COM(2005) 79 final de 11.3.2005.

2 Origem: Eurostat.

3 A Airbus Global Market Forecast para 2009-2028 prevê um crescimento anual do tráfego aéreo entre a Europa e a América do Sul de 5,7 %, percentagem consideravelmente superior à média mundial de 4,7 % e ao mesmo nível do crescimento previsto para o tráfego entre a Europa e a Índia.

4 COM(2009) 411 final de 3.8.2009. Em 9.10.2009, o Conselho autorizou a assinatura do acordo.

5 O Conselho autorizou a Comissão a iniciar estas negociações por Decisão de 9.10.2009.

1.3 O Governo brasileiro informou a Comissão do seu desejo de iniciar negociações globais com a UE no domínio do transporte aéreo, a fim de substituir os acordos bilaterais de serviços aéreos em vigor entre os Estados-Membros e o Brasil e de estabelecer um quadro regulamentar modernizado que favoreça o crescimento dos serviços aéreos, na perspectiva da Copa do Mundo da FIFA de 2014 no Brasil e dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro.

1.4 A celebração de um acordo com o Brasil sobre a abertura gradual do acesso ao mercado traria vantagens económicas para as transportadoras aéreas, os aeroportos, os passageiros, os carregadores, o sector do turismo e a economia em geral, tanto na UE como no Brasil. Segundo um estudo económico realizado em nome da Comissão, a abertura dos mercados da aviação entre a UE e o Brasil poderia gerar até 460 milhões de euros anuais de benefícios para os consumidores[6]. Não menos importante, seria o facto de permitir reformar, de forma fundamental, o quadro regulamentar que rege os serviços aéreos entre a UE e o Brasil. Consequentemente, a Comissão recomenda ao Conselho que a autorize a negociar, em nome da UE, um acordo global de transporte aéreo com o Brasil, tendo em vista a abertura gradual do mercado e um nível elevado de cooperação regulamentar. O reforço da cooperação regulamentar garantiria uma concorrência leal, em condições equivalentes, entre todas as transportadoras. A cooperação regulamentar poderia ocasionar igualmente reduções de custos significativas para o sector da aviação da UE.

## 2. QUADRO REGULAMENTAR ACTUAL APLICÁVEL AO TRANSPORTE AÉREO ENTRE A UE E O BRASIL

### 2.1 Acordos bilaterais de serviços aéreos entre os Estados-Membros e o Brasil

Actualmente, o transporte aéreo comercial entre o Brasil e a UE é regido por quinze acordos bilaterais de serviços aéreos. Não existe actualmente nenhuma base jurídica que regule os serviços aéreos entre o Brasil e os outros doze Estados-Membros.

Os acordos de serviços aéreos em vigor entre os Estados-Membros da UE e o Brasil não permitem às companhias aéreas, passageiros e carregadores tirar pleno partido das vantagens dos mercados abertos. Todos os acordos limitam o número de voos semanais, restringindo nomeadamente as operações entre a UE e São Paulo. Além disso, limitam os direitos de partilha de códigos e os direitos de transporte de carga ou passageiros entre o Brasil e países terceiros. Por outro lado, a diversidade considerável dos acordos bilaterais deu origem a uma manta de retalhos de serviços aéreos entre a UE e o Brasil. A título de exemplo, os direitos de tráfego trocados variam entre dois voos semanais e oitenta voos semanais. As diferenças existentes nos acordos bilaterais de serviços aéreos entre os Estados-Membros e o Brasil ocasionam desigualdades nas oportunidades oferecidas às companhias aéreas da UE.

**Quadro regulamentar aplicável ao transporte aéreo no Brasil**

---

[6] Booz & Co, The Economic Impacts of Opening Aviation Markets between the EU and Brazil, Junho de 2009. (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/study_brazil_EN).

2.2 Devido à sua geografia, o Brasil constitui o quarto mercado interno da aviação mais activo do mundo[7]. Após a chegada das transportadoras de baixo custo, o volume do mercado interno quase duplicou entre 2003 e 2008. A maior companhia aérea, que presta serviços nacionais e internacionais, é a TAM, seguida da transportadora de baixo custo Gol. A TAM é actualmente a única transportadora brasileira que opera voos para a Europa. Uma percentagem de 78 % dos passageiros e de 85 % das toneladas de carga a bordo de voos directos entre a UE e o Brasil é transportada por companhias aéreas da UE[8].

2.3 A participação estrangeira na propriedade das companhias aéreas brasileiras limita-se actualmente a 20 %. O senado brasileiro aprovou, em Novembro de 2009, um projecto de lei que aumenta os limites da participação estrangeira na propriedade das companhias aéreas para 49 %.

2.4 A regulamentação do transporte aéreo no Brasil é caracterizada por uma forte presença da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), criada em 2006, que está ligada ao Ministério da Defesa. A gestão do tráfego aéreo está sob o controlo da Força Aérea Brasileira. Os aeroportos brasileiros são organizados pela Infraero, que depende do Ministério da Defesa. O principal aeroporto internacional, São Paulo-Guarulhos, está fortemente congestionado. O Brasil pondera a possibilidade de adjudicar concessões aeroportuárias para acelerar a melhoria da infra-estrutura.

## 3. POTENCIAIS VANTAGENS DE UM ACORDO GLOBAL DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE A UE E O BRASIL

### 3.1 Novo reforço da parceria estratégica entre a UE e o Brasil

Em 2007, o Brasil e a UE manifestaram o seu acordo ao estabelecimento de uma parceria estratégica[9]. O Brasil é um importante parceiro da UE, partilhando com esta não só estreitos laços históricos, culturais e comerciais como a capacidade de desempenhar um papel decisivo na abordagem de inúmeros desafios mundiais, nomeadamente as alterações climáticas.

Para além de ser a décima economia do mundo, o Brasil é também o décimo parceiro comercial da UE. Mesmo durante a crise económica mundial de 2008-2009, o Brasil registou taxas de crescimento e, em geral, reconhece-se que a economia brasileira encerra um enorme potencial. A UE regista um excedente comercial superior a 700 milhões de euros no domínio dos serviços de transporte[10]. O transporte aéreo entre a UE e o Brasil é impulsionado pelo turismo, bem como pelas trocas comerciais e pelos intercâmbios pessoais. O reforço das ligações aéreas entre a UE e o Brasil será essencial para favorecer o comércio, o investimento, o turismo e os intercâmbios pessoais com um dos nossos parceiros estratégicos.

---

7 Origem: World Air Transport Statistics, 51.ª edição.
8 Origem: ANAC, Anuário do Transporte Aéreo 2008.
9 COM(2007) 281 final.
10 Origem: Eurostat.

### 3.2 Vantagens económicas da abertura dos mercados da aviação entre a UE e o Brasil

O estudo económico anteriormente mencionado demonstra que um eventual acordo de transporte aéreo com o Brasil teria vantagens económicas substanciais:

- A supressão das restrições bilaterais em matéria de capacidade e frequência permitiria que as companhias aéreas expandissem os seus serviços em função da procura por parte dos passageiros. Actualmente, diversas companhias aéreas da UE utilizam ao máximo os direitos de tráfego disponíveis, designadamente de e para São Paulo.

- A eliminação dos controlos de preços beneficiaria os passageiros, introduzindo uma maior concorrência tarifária.

- A supressão das restrições em matéria de partilha de códigos permitiria às companhias aéreas aumentar a conectividade da rede oferecida aos seus passageiros.

- A eliminação das limitações aplicáveis ao número de companhias aéreas designadas permitiria aos novos operadores a introdução de novos serviços entre a UE e o Brasil.

- O mercado da carga entre a UE e o Brasil poderia beneficiar substancialmente de um quadro regulamentar mais aberto. São transportadas anualmente 250 000 toneladas de carga entre a UE e o Brasil. Os serviços de transporte de carga são limitados pela falta de direitos de tráfego para o transporte entre o Brasil e países terceiros e pela falta de direitos para o transporte intermodal.

- A eventual liberalização recíproca das regras em matéria de investimento proporcionaria às companhias aéreas maior acesso ao capital estrangeiro e aos investidores a capacidade de investirem em sociedades atraentes noutros mercados.

- A redução dos custos da actividade empresarial reduziria os custos de exploração para as companhias aéreas e beneficiaria, em última instância, os utilizadores das companhias aéreas, ou seja, os passageiros e os carregadores.

O estudo considera que a abertura dos mercados da aviação entre a UE e o Brasil poderá gerar 300-460 milhões de euros anuais de benefícios para os consumidores[11].

### 3.3 Valor acrescentado da cooperação regulamentar com o Brasil à escala da União

O valor acrescentado decorrente de negociações sobre transporte aéreo com o Brasil à escala da União está longe de se limitar às vantagens económicas da abertura dos mercados da aviação. O princípio da reciprocidade é muito importante no código aeronáutico brasileiro e em legislações e regulamentações especiais no sector da aviação. Trata-se de uma boa base jurídica para garantir vantagens recíprocas num quadro regulamentar modernizado entre a União e o Brasil.

---

[11] Estes valores limitam-se aos voos de passageiros e ao impacto directo da liberalização no excedente de consumidores e não incluem as vantagens económicas indirectas ou induzidas.

Os elementos de cooperação regulamentar no quadro de um acordo de transporte aéreo à escala da União excedem largamente as possibilidades existentes à escala bilateral. Um aspecto importante de um acordo de transporte aéreo à escala da União será o reforço da cooperação com o Brasil para fazer face aos impactos ambientais da aviação, nomeadamente uma contribuição conjunta para os esforços mundiais de atenuação do impacto da aviação nas alterações climáticas. Atendendo ao interesse do Brasil nos biocombustíveis, tal cooperação poderia incluir um ulterior desenvolvimento de biocombustíveis sustentáveis, que reduzam os impactos da aviação nas alterações climáticas. Por outro lado, o Brasil é um candidato nato ao desenvolvimento de «voos verdes» para e da UE através da inovação na gestão do tráfego aéreo. O reforço da cooperação no domínio da segurança da aviação, da facilitação e da política aeroportuária poderia reduzir os custos das companhias aéreas, dos aeroportos e dos carregadores.

O acordo instituiria um comité misto destinado a acompanhar a execução do acordo. Tal comité misto constitui um mecanismo excelente para fazer face, num contexto de cooperação, a eventuais problemas que afectem os serviços aéreos entre a UE e o Brasil. A resolução de muitos destes problemas seria muito difícil no âmbito de consultas realizadas no contexto de acordos bilaterais de serviços aéreos.

## 4. CONCLUSÕES: SUBSTANCIAL VALOR ACRESCENTADO DE UM FUTURO ACORDO DE TRANSPORTE AÉREO UE-BRASIL

4.1 O Brasil manifestou interesse em encetar negociações sobre um acordo global de transporte aéreo com a UE. A União Europeia deveria dar uma resposta favorável e procurar tirar partido do interesse manifestado pelo Brasil. Um quadro modernizado aplicável ao transporte aéreo entre a UE e o Brasil proporcionaria às companhias aéreas e aos aeroportos da UE novas oportunidades comerciais significativas, em condições equivalentes de concorrência. A indústria europeia solicitou às instituições da UE que iniciassem, em 2010, negociações globais com o Brasil no domínio do transporte aéreo com vista a incentivar o relançamento do tráfego aéreo após a crise económica e financeira mundial[12]. Acresce ainda que um reforço das ligações aéreas intensificaria a parceria estratégica entre a UE e o Brasil.

4.2 O objectivo das negociações de um acordo global de transporte aéreo com o Brasil é abrir gradualmente o acesso ao mercado e criar oportunidades de investimento. O acordo resultante de tais negociações garantiria a igualdade de direitos e oportunidades para as transportadoras comunitárias, no âmbito de um quadro jurídico coerente, com um acesso ao mercado o mais amplo possível e normas regulamentares o mais rigorosas possível. Além disso, criaria novas oportunidades de mercado entre o Brasil e os Estados-Membros que actualmente não dispõem de nenhuma base jurídica para o transporte aéreo comercial de e para o Brasil.

Um estudo realizado recentemente em nome da Comissão demonstrou não só as vantagens económicas substanciais da abertura do mercado entre a UE e o Brasil como as vantagens substanciais de um comité misto destinado a debater e a solucionar problemas relacionados com a actividade empresarial, pertinentes para os

[12] ACI Europe, Renewed Call for Competitive Relief Measures, Novembro de 2009.

serviços aéreos UE-Brasil, bem como de uma estreita cooperação regulamentar em todos os sectores da aviação civil.

4.3 Um acordo de transporte aéreo entre a UE e o Brasil reforçaria as normas elevadas de segurança operacional e não operacional e de protecção ambiental aplicáveis aos serviços aéreos. No domínio da segurança da aviação, está em curso a negociação de um acordo específico tendo em vista uma estreita cooperação regulamentar e, nomeadamente, o reconhecimento recíproco dos resultados da certificação no domínio da segurança da aviação e da compatibilidade ambiental.

O acordo deve ser coerente com o compromisso assumido pela UE em favor do desenvolvimento sustentável dos transportes. É importante que o acordo não restrinja a possibilidade de aplicação de instrumentos regulamentares ou económicos pela UE para atenuar as repercussões da aviação nas alterações climáticas. Muito pelo contrário, um dos objectivos do acordo deve ser uma cooperação estreita para atenuar as referidas repercussões. O Brasil deve ser incitado a desenvolver e aplicar medidas que tratem dos impactos ambientais e climáticos da aviação. Tais medidas poderão incluir mecanismos de mercado, nomeadamente o comércio de licenças de emissão ou outras formas de créditos e medidas relacionados com as emissões.

A indústria da UE e do Brasil beneficiariam de uma cooperação mais estreita entre as autoridades reguladoras de diversos sectores da aviação civil. Esta cooperação regulamentar apenas poderá será alcançada à escala da União.

4.4 À luz do que precede, a Comissão recomenda ao Conselho que a autorize a iniciar negociações com o Brasil com vista à conclusão de um acordo global de transporte aéreo.

A Comissão cooperará estreitamente com os Estados-Membros e todas as partes interessadas no desenvolvimento e na consecução dos objectivos definidos nas directrizes de negociação.