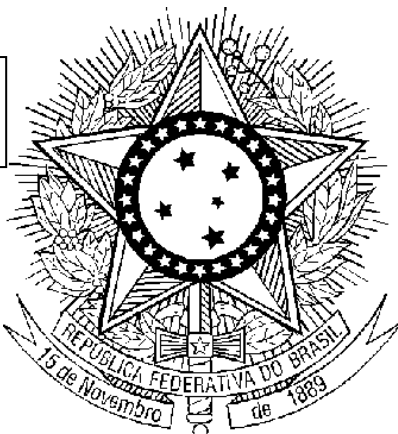


**AVULSO NÃO PUBLICADO:
PROPOSIÇÃO DE
PLENÁRIO.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.804-C, DE 2009 **(Da Sra. Elcione Barbalho)**

Modifica a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, para restringir a aplicação do regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares; tendo pareceres: da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela aprovação (relator: DEP. JURANDIL JUAREZ); da Comissão de Defesa do Consumidor, pela aprovação (relator: DEP. REGUFFE); e da Comissão de Viação e Transportes, pela rejeição (relator: DEPUTADO GIROTO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO;

DEFESA DO CONSUMIDOR;

VIAÇÃO E TRANSPORTES E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário - Art. 24, II, "g"

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Votos em separado (2)

III - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

IV – Na Comissão de Viação e Transportes:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

V – Projeto apensado: 4796/12

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei modifica o art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que “Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências”, para restringir a aplicação do regime de liberdade tarifária, na prestação de serviços aéreos regulares, a linhas exploradas por mais de um concessionário ou permissionário.

Art. 2º O art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49. Prevalecerá o regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares em linhas exploradas por mais de um concessionário ou permissionário, cabendo-lhes, nesse caso, determinar suas próprias tarifas, comunicando-as à ANAC na forma e no prazo que a Agência definir.

§ 1º Nas linhas aéreas exploradas por apenas um concessionário ou permissionário, a prestação de serviços regulares estará sujeita às regras tarifárias que a ANAC lhe impuser, no intuito de evitar preços abusivos.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas. (NR)”

Art. 3º Esta lei entrará em vigor decorridos sessenta dias da data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O exercício do poder de monopólio tem como uma de suas mais documentadas conseqüências a cobrança de preços mais elevados dos consumidores, vis-à-vis os que seriam praticados em um ambiente concorrencial. Não por acaso, um dos campos de conhecimento que mais evoluíram na ciência econômica, desde os trabalhos seminais de Pigou e Baumol, foi o da regulação de preços, instrumento de que se vale o Estado para mitigar os efeitos do monopólio, especialmente no âmbito da prestação de serviços públicos.

Agências reguladoras, aqui e alhures, hoje dispõem de uma ampla base teórica e empírica acerca do controle de preços de produtos e serviços oferecidos sob condição de monopólio. Não que se tenha chegado a uma solução ótima. Em realidade, a teoria econômica advoga que o preço ótimo, desde o ponto de vista do consumidor, só pode ser atingido no estado de coisas que se costuma chamar “concorrência perfeita” – quando o preço apenas iguala o custo marginal, nunca o ultrapassando.

Tendo em conta que a concorrência perfeita, no mundo real, é algo inatingível, parece bastante bom saber que, ao menos, existem estratégias econômicas razoavelmente eficientes no sentido de, a um só tempo, poupar o consumidor da exploração de preços monopolísticos e não obstruir o avanço da atividade empresarial.

Essas considerações vêm ao caso em virtude do que se passa atualmente no setor do transporte aéreo regular, serviço público de domínio da União. De acordo com a Lei nº 11.182, de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil, as empresas detentoras de concessão ou permissão para prestação de serviço aéreo regular têm autonomia de escolha em relação a linhas que desejam operar e a tarifas que desejam praticar. Tanta liberalidade pode soar estranha a quem não haja acompanhado o longo processo de distensão do controle exercido pelo antigo Departamento de Aviação Civil sobre a atividade de transporte aéreo regular, nem tenha conhecimento dos resultados satisfatórios que essa política fez surgir, em termos do aumento da concorrência e da produtividade no setor.

Não obstante as fundamentadas razões que, nesse caso, levaram o legislador a instituir um regime tão liberal na condução das atividades desempenhadas por concessionários e permissionários de serviços públicos, é preciso reconhecer, diante das evidências colhidas em anos recentes, que o mercado brasileiro de transporte aéreo ainda padece de certa debilidade concorrencial, por motivos diversos, circunstância que dá causa ao exercício do poder de monopólio em algumas linhas aéreas, com destaque para as que servem cidades de porte médio, em regiões interioranas.

Em que pese não haver restrição a que essas linhas hoje operadas sob monopólio sejam compartilhadas por outras empresas, é natural que o monopolista, ciente de sua posição privilegiada e da ameaça potencial representada por futuros concorrentes, deseje obter a maior renda possível no curto prazo, tirando partido da (em tese) pequena elasticidade-preço da demanda; pessoas para quem a decisão de não viajar ou de viajar por outro meio que não o avião é quase sempre mais custosa do que a de pagar um pouco mais pela tarifa aérea.

Eis, portanto, que surge a ocasião propícia a que se lance mão das estratégias de regulação de preço, conduzidas pela autoridade pública. Somente assim, enquanto perdurar o monopólio, é possível evitar que o consumidor seja levado a pagar preços incompatíveis com o princípio legal da modicidade tarifária. Daí porque sugerem-se as modificações inscritas neste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 5 de março de 2009.

Deputada ELCIONE BARBALHO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005

Cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências.

.....

**CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

.....

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas.

Art. 50. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta do Orçamento da ANAC.

.....
.....

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E
COMÉRCIO**

I - RELATÓRIO

A proposição em apreço, da nobre parlamentar Elcione Barbalho, tem seu claro propósito expresso em sua ementa: restringir o regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares. Para tanto, propõe alterar o teor do art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Aprovada a proposta aqui comentada, o mencionado art. 49 passará a determinar que “prevalecerá o regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares em linhas exploradas por mais de um concessionário ou permissionário, cabendo-lhes, nesse caso, determinar suas próprias tarifas, comunicando-as à ANAC na forma e no prazo que a Agência definir.”

Conterá, o mesmo artigo, um § 1º estabelecendo que “nas linhas operadas por apenas um concessionário ou permissionário, a prestação de serviços regulares estará sujeita às regras tarifárias que a ANAC lhe impuser, no intuito de evitar preços abusivos.”

Afora os pontos mencionados, não há outra alteração proposta.

Para melhor caracterizar as mudanças preconizadas, veja-se que a redação atual do art. 49, que se pretende alterar, estabelece que “na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária”. A modificação, portanto, aplicar-se-á apenas àquelas linhas que sejam operadas por mais de um concessionário ou permissionário.

O projeto de lei em comento foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, de Defesa do Consumidor e de Viação e Transportes, para deliberarem quanto ao mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 54 do RICD. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta primeira Comissão, na qual tenho a honra de ser Relator.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A nobre deputada Elcione Barbalho dá uma grande contribuição a quantos viajam com frequência por este país ao apresentar o presente projeto de lei.

É claro, para quem viaja, que os preços das passagens por vezes são muito atraentes aos passageiros, principalmente quando é possível adquiri-las com grande antecedência. Quando não é esse o caso, porém, os preços são proibitivos; também são extremamente elevadas as taxas que o passageiro é obrigado a pagar quando, impossibilitado de viajar conforme programação prévia, se vê na necessidade de alterar a data da sua viagem. Nesses casos, há situações em que praticamente perde-se todo o dinheiro pago!

Ademais, sabemos que sempre que se configura uma situação em que apenas uma empresa presta determinado serviço, ela cobrará o preço mais elevado possível. Monopólios quase sempre são marcados pela ineficiência e a norma é repassar para o consumidor o custo dela decorrente. Daí a necessidade de atuação da autoridade reguladora, especialmente no caso da aviação comercial, no sentido de estabelecer preços máximos a serem cobrados.

Ora, tal fato nos mostra que as razões apresentadas pela Autora justificam-se: assim, haverá plena liberdade tarifária no transporte aéreo em nosso país, sempre que houver concorrência nas linhas operadas. Quando se

configurar situação em que apenas uma empresa opere, então a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC estabelecerá a tarifa máxima, de forma a proteger os consumidores.

Compartilhamos com a colega o interesse em proteger o consumidor; somos parceiros dela no desejo de assegurar a liberdade tarifária; somos soldados do mesmo exército na busca de maneiras de aperfeiçoar o sistema brasileiro de transporte aéreo, e acreditamos, junto com ela, que a proposição aqui analisada merece nosso apoio, e também o apoio de todos os parlamentares.

Pelas razões expostas, **SOMOS PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 4.804, DE 2009.**

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2009.

Deputado **JURANDIL JUAREZ**

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 4.804/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Jurandil Juarez, contra os votos dos Deputados Albano Franco, André Vargas e João Maia. Os Deputados Guilherme Campos e José Guimarães apresentaram voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Dr. Ubiali - Presidente, Laurez Moreira, Evandro Milhomen e Jurandil Juarez - Vice-Presidentes, Andre Vargas, Bruno Rodrigues, Edson Ezequiel, João Maia, Nelson Pellegrino, Renato Molling, Uldurico Pinto, Albano Franco, Guilherme Campos, Silas Brasileiro e Simão Sessim.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2010.

Deputado DR. UBIALI

Presidente

VOTO EM SEPARADO (Do Sr. Guilherme Campos)

I – RELATÓRIO

O projeto de lei sob análise altera o artigo 49 da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

As modificações ao artigo concentram-se no *caput* e no §1º, estabelecendo que nas linhas em que haja apenas uma empresa operando regulamente, esta se submeta às regras tarifárias que a ANAC lhe impuser, em contraponto à redação atual que permite as empresas determinarem suas próprias tarifas.

Nessa Comissão, a proposição foi relatada pelo nobre Deputado Jurandil Juarez que exarou voto favorável. O projeto será ainda examinado pelas Comissões de Defesa do Consumidor e de Viação e Transportes, para deliberarem quanto ao mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise quanto à sua constitucionalidade, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Casa.

II - VOTO

Assegura-se a qualquer empresa concessionária de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, como exposto no §1º do art. 48 da Lei 11.182, de 2005, a saber:

“§1º Fica assegurado às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviços adequados expedidas pela ANAC.”

No entanto, alega-se que, com a potencial concorrência, a empresa que operasse sozinha buscaria obter a maior renda possível no curto prazo e cobraria preços abusivos, aproveitando-se da baixa elasticidade/preço da demanda. Essa, então, seria uma ocasião propícia para se utilizar das estratégias de regulação de preço, evitando que o consumidor pague preços incompatíveis com o Princípio da modicidade tarifária.

Todavia, a mera suposição de tal prática não é suficiente para o estabelecimento de preço máximo por parte da ANAC. Destaca-se que, quando da redação da Lei 11.182, de 2005, foi vetado o §2º que trazia a seguinte redação:

“§2º Constatando aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.”

Entre as razões do veto, estão a questão da competência para julgar práticas contra a ordem econômica e a existência de um sistema específico para tal, a saber:

“A defesa da concorrência no País está estruturada em torno de um sistema, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, cujo modelo institucional abarca, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e a Secretaria de Direito Econômico – SDE e, nas estrutura do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Acompanhamento Econômico”.

Ora, tratando-se de um sistema, há de ser visto e compreendido como um todo harmônico, composto de elementos coordenados entre si e regidos por normas comuns, tendo em vista um determinado fim.

A legislação que rege o SBDC não prevê exclusões ou exceções no que se refere a seu escopo de atuação. A competência para julgar condutas anticompetitivas em todos os setores da economia é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE -, inclusive em setores regulados por agências (...).

Assim, a alteração ora proposta poderá acarretar conflitos de competência, por exemplo, no caso em que a ANAC estipular preços mínimos para uma empresa acusada de estar praticando preços predatórios e a mesma ser absolvida pelo CADE por essa prática.

O dispositivo é ainda contraditório com o disposto no art. 6º, da Lei 11.182, de 2005, o qual estabelece que se a ANAC “tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no *caput* deste artigo, para que adotem as providências cabíveis”, ou seja, não se prevê que as providências sejam tomadas pela própria ANAC.

Ressalte-se que o estabelecimento de tarifas máximas só faz sentido em situações de monopólio natural, onde a entrada de novas empresas é inviável, o que não se aplica ao caso. A presença da potencial concorrência é fato suficiente para descaracterizar o monopólio e, por conseqüência, a justificativa para a determinação de tarifas máximas. É natural que a primeira empresa que explore o mercado obtenha ganhos maiores até que haja novas concorrentes. A partir do momento em que há uma nova empresa operando no mercado, a tendência é que o preço das tarifas baixe. Contudo, não há nenhuma evidência de que o preço de equilíbrio posterior seria inferior a tarifa estabelecida pelo órgão regulador, caso se adotasse a proposta de limitação.

Deve-se destacar também o efeito da fixação de preços sobre o gerenciamento de receita. É comum que as empresas determinem diversas tarifas a fim de fazerem discriminação de preços para atender aos variados tipos de demanda. Para passageiros que querem mais flexibilidade para alterações no contrato ou que compram com pouca antecedência, por exemplo, são oferecidas tarifas com preços mais altos. Passageiros que compram antecipadamente e que provavelmente não irão alterar seu contrato, são estipuladas tarifas menores. No entanto, caso haja a imposição de um preço máximo, a empresa perderia a possibilidade de cobrar tarifas diferenciadas. Isto porque a perda de receita com as tarifas maiores teria que ser compensada pela elevação dos preços das tarifas menores. Com isso, certamente, parte dos passageiros que estaria disposta a comprar passagens com tarifas

reduzidas deixaria de fazê-lo em virtude do aumento de preços. Assim, ao contrário do que se espera, a medida poderia ter efeito negativo e acarretar uma redução da quantidade de passageiros transportada, diminuindo o mercado naquela rota.

Por fim, deve-se ressaltar a inviabilidade de se estabelecer regimes tarifários diferenciados entre as diversas rotas brasileiras. Como o mercado é bastante dinâmico, a definição de que uma determinada ligação é operada por apenas uma empresa pode ser constantemente alterada. A cada alteração, a ANAC teria que modificar o regime tarifário aplicável, o que geraria um gerenciamento extremamente custoso e de difícil execução.

Em vista do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei n.º 4.804, de 2009.

Sala das Comissões, em 17 de junho de 2010.

Deputado **GUILHERME CAMPOS (DEM/SP)**

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. José Guimarães)

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em comento apresenta como objetivo restringir a aplicação do regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares, a linhas exploradas por mais de um concessionário ou permissionário.

Para tanto ele altera o artigo 49 a Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

As modificações ao artigo concentram-se no *caput* e no §1º. Primeiro restringindo a liberdade tarifária às linhas aéreas que possuem mais de uma empresa operando regulamente. No parágrafo primeiro é determinado que, nas linhas em que haja apenas uma empresa operando regulamente esta se submeta às regras tarifárias que a ANAC lhe impuser, em contraponto à redação atual, que permite que as empresas determinem suas próprias tarifas.

Nesta Comissão, a proposição foi relatada pelo nobre Deputado Jurandil Juarez que exarou voto favorável. O projeto será ainda examinado pelas Comissões de Defesa do Consumidor e de Viação e Transportes, para deliberarem quanto ao mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 54 do RICD.

II - VOTO

É sabido que a qualquer empresa concessionária de serviços aéreos domésticos é assegurada a exploração de quaisquer linhas aéreas, como exposto no §1º do art. 48 da Lei 11.182/05, a saber:

“§1º Fica assegurado às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviços adequados expedidas pela ANAC.”

No entanto, alega-se que, com a potencial concorrência, a empresa que operasse sozinha buscaria obter a maior renda possível no curto prazo e cobraria preços abusivos, aproveitando-se da baixa elasticidade-preço da demanda. Essa, então, seria uma ocasião propícia para se utilizar das estratégias de regulação de preço, o que evitaria que o consumidor pagasse preços incompatíveis com o princípio da modicidade tarifária.

Todavia, a mera suposição de prática anticoncorrencial não é suficiente para o estabelecimento de preço máximo por parte da ANAC. Destaca-se que, quando da redação da Lei 11.182/05, foi vetado o §2º que trazia a seguinte redação:

“§2º Constatando aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.”

Entre as razões do veto, está a questão da competência para julgar práticas contra a ordem econômica e a existência de um sistema específico para tal, a saber:

“A defesa da concorrência no País está estruturada em torno de um sistema, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, cujo modelo institucional abarca, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e a Secretaria de Direito Econômico – SDE e, na estrutura do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Ora, tratando-se de um sistema, como cediço - e por definição -, há de ser visto e compreendido como um todo harmônico, composto de elementos coordenados entre si e regidos por normas comuns, tendo em vista um determinado fim.

A legislação que rege o SBDC não prevê exclusões ou exceções no que se refere a seu escopo de atuação. A competência para julgar condutas anticompetitivas, em todos os setores da economia é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE -, inclusive em setores regulados por agências.

(...)

Assim, a disposição irá acarretar conflitos de competência. Imagine-se a hipótese de a agência estipular preços mínimos para uma empresa acusada de estar praticando preços predatórios e a mesma empresa ser absolvida pelo CADE por essa prática.

Por fim, o dispositivo é contraditório com o art. 6º, o qual estabelece que se a ANAC ‘tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no *caput* deste artigo, para que adotem as providências cabíveis’ ou seja, não se prevê que as providências sejam tomadas pela própria ANAC.”

Nas razões para o veto, é citado o exemplo da estipulação de preços mínimos por parte da ANAC para coibir casos de *dumping*, supondo um julgamento conflitante com o CADE. Analogamente, é possível imaginar que o estabelecimento de um preço máximo nas rotas onde opera apenas uma empresa possa estar abaixo do que seria, de fato, o preço justo julgado pelo órgão competente. Ou seja, questões de defesa da concorrência não estão sujeitas ao julgamento da ANAC, mas sim, devem ser analisadas pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que, quando for o caso, determinará as sanções aplicáveis.

O estabelecimento de tarifas máximas só faz sentido em situações de monopólio natural onde a entrada de novas empresas é inviável, o que não se aplica ao caso. A presença da potencial concorrência é fato suficiente para descaracterizar o monopólio e, por consequência, a justificativa para a determinação de tarifas máximas. É natural que a primeira empresa que explore o mercado obtenha ganhos maiores até que haja novas concorrentes. A partir do momento em que há uma nova empresa operando no mercado, a tendência é que o preço das tarifas baixe. Contudo, não há nenhuma evidência de que o preço de equilíbrio posterior seria inferior a tarifa estabelecida pelo órgão regulador, caso se adotasse a proposta de limitação.

Ademais, o estabelecimento de um preço máximo pressupõe o conhecimento de um grande número de variáveis envolvidas na operação e, ainda, a estimativa de um lucro máximo que a empresa poderia obter sobre os custos estimados. Muitas das variáveis envolvidas possuem grande oscilação ao longo do tempo e a capacidade de reajustes nas tarifas é limitada. Isto, somado à limitação do lucro, poderia determinar que a rota perdesse sua atratividade, não havendo sequer uma empresa interessada. Por outro lado, se a tarifa determinada fosse muito alta para evitar esses problemas, não faria sentido sua existência e sua determinação geraria apenas um ônus desnecessário ao Estado.

Deve-se destacar também o efeito da fixação de preços sobre o gerenciamento de receita. As empresas determinar diversas tarifas a fim de fazerem discriminação de preços para atender aos variados tipos de demanda. Para

passageiros que querem mais flexibilidade para alterações no contrato ou que compram com pouca antecedência, por exemplo, são oferecidas tarifas com preços mais altos. Passageiros que compram antecipadamente e que provavelmente não irão alterar seu contrato encontram tarifas menores. Contudo, caso haja a imposição de um preço máximo, a empresa perderia a possibilidade de cobrar tarifas diferenciadas. Isto porque a perda de receita com as tarifas maiores teria que ser compensada pela elevação dos preços das tarifas menores. Com isso, certamente, parte dos passageiros que estaria disposta a comprar passagens com as tarifas reduzidas deixaria de fazê-lo em virtude do aumento de preços. Por isso, ao contrário do que se espera, a medida poderia ter efeito negativo e acarretar uma redução da quantidade de passageiros transportada, diminuindo o mercado naquela rota.

Por fim, deve-se ressaltar a inviabilidade de se estabelecer regimes tarifários diferenciados entre as diversas rotas brasileiras. Como o mercado é bastante dinâmico, a definição de que uma determinada ligação é operada por apenas uma empresa pode ser constantemente alterada. A cada alteração, a ANAC teria que modificar o regime tarifário aplicável, o que geraria um gerenciamento extremamente custoso e de difícil execução.

Em vista do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.804, de 2009.

Sala da Comissão, em 1º de julho de 2009.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES
PT/CE

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria da ilustre Deputada Elcione Barbalho, modifica o art. 49 da Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

O objetivo da alteração é mitigar o modelo ora vigente de liberdade tarifária absoluta no mercado de aviação comercial, para estabelecer que, nas linhas aéreas exploradas por apenas um concessionário ou permissionário, as regras tarifárias obedecerão critérios determinados pela ANAC, com vistas à coibição de preços abusivos. De acordo com o desenho proposto, nas linhas aéreas exploradas por mais de um agente econômico, persistirá a liberdade tarifária.

Argumenta a Justificação do Projeto que o “mercado brasileiro de transporte aéreo ainda padece de certa debilidade concorrencial, por motivos diversos, circunstância que dá causa ao exercício do poder de monopólio em algumas linhas aéreas, com destaque para as que servem cidades de porte médio, em regiões interioranas”. Nessas situações, prossegue a Justificação, “é natural que o monopolista, ciente de sua posição privilegiada e da ameaça potencial representada por futuros concorrentes, deseje obter a maior renda possível”.

O Projeto tramitou pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), instância em que foi aprovado por maioria, tendo recebido dois votos em separado.

Nesta Comissão de Defesa do Consumidos (CDC) fomos incumbidos de relatar o mencionado projeto, ao qual, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição ora em relato guardam estrita pertinência com a principiologia essencial de nossa moldura constitucional e da legislação consumerista dela derivada, que preconiza, no art. 4º, III, do Código de Defesa do Consumidor, como objetivo precípua da Política Nacional de Relações de Consumo, “a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170 da Constituição Federal)”.

No contexto delineado pelo art. 170 da carta constitucional, cabe ao Estado assegurar que o desenvolvimento econômico seja alcançado em consonância com os postulados da livre concorrência e da proteção ao consumidor. Em verdade, a defesa da concorrência nada mais é do que uma das dimensões de salvaguarda da sociedade consumidora, uma vez que as regras antitruste visam a preservar mercados competitivos e elidir condutas anticoncorrenciais com a finalidade fundamental de defender o interesse econômico dos consumidores. Como facetas de uma mesma tutela constitucional, a dimensão concorrencial e a dimensão consumerista devem manter permanente diálogo e buscar propósitos semelhantes.

Transportando essa compreensão para a questão objeto da presente proposição, admitimos que a gradual flexibilização tarifária implementada no mercado de aviação comercial indubitavelmente contribuiu para o amadurecimento e expansão desse

segmento econômico. A inserção cautelosa desse componente de liberdade concorrencial permitiu que se conferisse aos agentes econômicos autodeterminação na formatação de seus modelos próprios de negócios, com a adoção das estratégias mais eficientes na disputa pela preferência dos usuários e pela ampliação de participação no mercado.

Não podemos olvidar, entretanto, que a aviação comercial, justamente em vista de sua centralidade estratégica no desenvolvimento nacional, constitui um serviço público que, embora delegado, sujeita-se a intensa e atenta fiscalização estatal. Nessa esteira, a liberdade na formação de preços outorgada às companhias aéreas somente deve persistir enquanto atender aos interesses da sociedade, ou seja, apenas se vantajosa aos usuários desse serviço público. Percebendo o Estado que a flexibilidade tarifária concede margem a abusos, deve, como titular do serviço, modificar o regime de fixação de tarifas.

É esse exatamente o caso em exame nesse parecer. Todos sabemos que, em função de assimetrias remanescentes na aviação brasileira, subsistem linhas aéreas exploradas exclusivamente por um único agente econômico. Todos sabemos que, na ausência de competidores, as companhias aéreas tendem a sobretaxar os usuários, elevando injustificadamente as passagens nesses trechos de concorrência restrita.

Respeitamos a argumentação defendida pelos dois votos em separado apresentados na CDEIC de que “*o estabelecimento de tarifas máximas só faz sentido em situações de monopólio natural, onde a entrada de novas empresas é inviável, o que não se aplica ao caso*”. cremos, contudo, que, na prática, os investimentos exigidos para a exploração de determinadas linhas (instauração de estrutura de atendimento e manutenção nos destinos; modificação de turnos de trabalho no já restrito quadro de profissionais, dentre outros) e o reduzido número de empresas aéreas, restam por dificultar – e mesmo inviabilizar, em alguns casos – a entrada de outras companhias na exploração dessas linhas.

Essa realidade acaba por demonstrar que, em alguns casos concretos, a liberdade de concorrência e a decorrente flexibilidade absoluta de preços têm permitido que algumas empresas cobrem preços exageradamente elevados e sem fundamentação econômica, em nítido desproveito dos consumidores.

A solução oferecida pelo PL 4.804, de 2009, como bem assinala o voto vencedor na CDEIC, parece-me bastante adequada e em evidente consonância com a defesa da concorrência e com sua finalidade essencial: proteger o consumidor. Resguarda a liberdade tarifária no transporte aéreo brasileiro sempre que houver concorrência nas linhas operadas e, nas hipóteses de exploração singular de trechos, confere à ANAC a atribuição de determinar os preços máximos, assegurando justa remuneração aos agentes econômicos sem descuidar do interesse dos consumidores.

Em vista do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.804, de 2009.

Sala da Comissão, em 7 de junho de 2011.

Deputado REGUFFE
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 4.804/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Reguffe.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Santiago - Presidente; César Halum, Ricardo Izar e Wolney Queiroz - Vice-Presidentes; Ana Arraes, Carlos Sampaio, Chico Lopes, Deley, Eli Correa Filho, Gean Loureiro, Iracema Portella, José Carlos Araújo, Joseph Bandeira, Nelson Marquezelli, Otoniel Lima, Reguffe, Walter Ihoshi, Dr. Carlos Alberto, Francisco Araújo, Nilda Gondim e Weliton Prado.

Sala da Comissão, em 29 de junho de 2011.

Deputado ROBERTO SANTIAGO
Presidente

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PARECER REFORMULADO

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 4.804, de 2009, proposto pela Deputada Elcione Barbalho. A iniciativa altera a redação do art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005, para estipular que o regime de liberdade tarifária nos serviços aéreos regulares deve prevalecer em linhas exploradas por mais de um concessionário ou permissionário, ao passo que nas linhas nas quais não exista concorrência deve a ANAC impor regras tarifárias que impeçam a prática de preços abusivos.

Segundo a justificação, um dos efeitos deletérios da exploração monopolística é a imposição de preços em patamar acima do que seria fixado num regime em que houvesse concorrência. No campo dos serviços públicos, lembra que a estratégia da regulação econômica vem sendo utilizada para pôr freio à atuação de monopólios, os quais, na ausência de controle do Estado, tendem a desrespeitar o princípio da modicidade tarifária.

A proposta tramitou na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e na Comissão de Defesa do Consumidor, tendo recebido parecer favorável dos dois colegiados.

Nesta Comissão de Viação e Transportes não foram apresentadas emendas à iniciativa.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O transporte aéreo de passageiros cresce significativamente no Brasil. Com a redução do preço das passagens aéreas, o crescimento econômico e o aumento da renda da população, cada vez mais brasileiros têm acesso a esse modo de transporte que permite vencer com maior conforto e rapidez as distâncias continentais de nosso País. Em 2010, cerca de 155 milhões de passageiros utilizaram os aeroportos da INFRAERO – um aumento de 21,2% em relação a 2009. A forte demanda reprimida, contudo, aponta para um potencial ainda maior de crescimento se superadas as restrições hoje existentes – tanto em termos de infraestrutura como de entrada no mercado doméstico.

Nesse contexto, a liberdade tarifária – juntamente com a liberdade de exploração de linhas aéreas – constitui-se como um dos mais importantes instrumentos para o desenvolvimento do transporte aéreo ao proporcionar maior potencial de competição entre as empresas. A garantia de tal princípio no marco regulatório do setor se deu por meio do veto presidencial ao § 2º do art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de fevereiro de 2005, que previa à ANAC a competência de estabelecer tarifas máximas ou mínimas para linhas onde constatasse “aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição”. Conforme as razões para o veto, a atribuição de competência à ANAC para combater “preços abusivos” no transporte aéreo ensejaria a violação do modelo de defesa da concorrência hoje estabelecido por meio do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. Foram as seguintes razões elencadas para o veto a tal dispositivo:

“A defesa da concorrência no País está estruturada em torno de um sistema, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da

Concorrência - SBDC, cujo modelo institucional abarca, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Secretaria de Direito Econômico - SDE e, na estrutura do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Ora, tratando-se de um sistema, como cediço – e por definição –, há de ser visto e compreendido como um todo harmônico, composto de elementos coordenados entre si e regidos por normas comuns, tendo em vista um determinado fim.

A legislação que rege o SBDC não prevê exclusões ou exceções no que se refere a seu escopo de atuação. A competência para julgar condutas anticompetitivas, em todos os setores da economia, é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, inclusive em setores regulados por agências.

Observamos ainda os termos do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de autoria do Poder Executivo, em tramitação no Congresso Nacional, que dispõe sobre ‘... a gestão, a organização, o controle social das Agências Reguladoras, etc.’, em cujo teor se prevê capítulo específico para tratar da ‘interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência’ (Capítulo III, do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004), sempre no sentido de estabelecer o funcionamento harmônico entre tais órgãos.

Assim, a disposição irá acarretar conflitos de competência. Imagine-se a hipótese de a agência estipular preços mínimos para uma empresa acusada de estar praticando preços predatórios e a mesma empresa ser absolvida pelo CADE por essa prática.

Por fim, o dispositivo é contraditório com o art. 6º, o qual estabelece que se a ANAC ‘tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem as providências cabíveis’ ou seja, não se prevê que as providências sejam tomadas pela própria ANAC.” (Razões de veto ao art. 49, §2º da Lei 11.182, de 2005)

Do ponto de vista do impacto regulatório, cabe observar que a proposição de que a ANAC institua regras tarifárias para linhas aéreas operadas por um único concessionário ou permissionário afetaria mais da metade das rotas hoje existentes. Conforme análise da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, cerca de 57% (cinquenta e sete por cento) das mais de oitocentas ligações aéreas domésticas regulares são operadas por apenas um concessionário de serviços aéreos. Trata-se, portanto, de uma medida que impactaria significativamente uma grande parcela do mercado de transporte aéreo brasileiro, e não apenas algumas poucas rotas.

Do mesmo modo, a proposta geraria um modelo híbrido, em que parte do mercado estaria sujeita às restrições impostas pelo órgão regulador e outra operaria em regime concorrencial. Como exemplo, uma empresa de transporte aéreo regional que atue sozinha principalmente em rotas de baixa e média densidades de tráfego – essenciais para atendimento a localidades remotas –, poderia ter a maior parte de suas operações afetadas por tais regras. Por outro lado, uma empresa de maior porte, que concorra com outras em rotas de alta densidade, continuaria livre para oferecer seus serviços pelo preço que melhor lhe conviesse. Ao impor limites artificiais à eficiência econômica dessa empresa de menor porte em suas linhas aéreas regionais, a medida impactaria sua competitividade em rotas de maior densidade de tráfego – o que poderia levar, em última instância, à sua saída das rotas de menor tráfego ou mesmo à sua falência.

A existência desse modelo híbrido de regulação tarifária implicaria, ainda, em um elevado custo regulatório para a ANAC. O regime de liberdade de exploração de linhas aéreas regulares garantido pelo art. 48 da Lei nº 11.182, de 2005 resulta em um sistema dinâmico no qual as empresas aéreas buscam alocar da forma mais eficiente possível seus recursos. Nesse sentido, uma rota que hoje é explorada por apenas uma empresa pode em um curto prazo de tempo passar a ser atendida por mais um concorrente – o que resultaria na imediata eliminação da restrição tarifária para aquela rota. Da mesma forma, a saída de uma empresa de uma rota – deixando-a atendida por apenas uma outra empresa –, faria com que a ANAC tivesse de impor tais restrições.

Isso criaria não apenas uma grande insegurança para as empresas em operação, na medida em que o regime ao qual ficariam sujeitas dependeria da disposição de seus concorrentes em explorar determinada linha aérea, mas também uma grande dificuldade para a agência reguladora, da qual seriam exigidas análises econômicas acerca de cada uma das rotas para impor os limites tarifários. E à dificuldade inerente de estabelecer tais limites somaria-se, ainda, a rapidez com que tais análises deveriam ser realizadas de modo a acompanhar a dinâmica do setor.

O elevado custo regulatório que tal medida impor à ANAC não seria acompanhado, contudo, por aumento de suas receitas. Com isso, outras atividades de regulação e fiscalização hoje realizadas pela Agência poderiam ser prejudicadas, na medida em que recursos técnicos e financeiros do órgão seriam direcionados para a atividade de análise econômica de cada rota explorada por uma única empresa.

Outro ponto a ser considerado é a hipótese de que a proposta ocasione desequilíbrio financeiro na operação das companhias aéreas, o que poderia ensejar ações judiciais contra a União, como ocorreu quando do congelamento de preços de passagens aéreas na década de 1980.

Por fim, deve-se destacar que a despeito da existência de um elevado percentual de rotas operadas por apenas uma empresa, relatórios da ANAC indicam que o preço médio das passagens aéreas tem caído ao longo dos últimos anos. Segundo dados da Agência, o valor da tarifa aérea média entre janeiro e maio de 2011 foi de R\$ 260,48, contra R\$ 550,49 em 2004 (valor atualizado) – uma redução de 53% em menos de sete anos. Dentre os motivos para tal tendência de queda está uma maior concorrência no transporte aéreo especialmente a partir de 2008, com o surgimento e crescimento de empresas aéreas que desafiam o duopólio existente.

A maior concorrência, por sua vez, implica na possibilidade de que as empresas ofertem passagens conforme o perfil da demanda que esperam atingir. Assim, passageiros com maior disponibilidade de tempo e que programam sua viagem com maior antecedência – como aqueles viajando a lazer –, geralmente encontram passagens a preços menores. Por sua vez, passageiros cuja tendência é a de adquirir o bilhete de passagem em uma data mais próxima à viagem e de permanecer menos tempo no destino final – em geral aqueles que viajam a trabalho –, tendem a pagar preços mais elevados. Essa combinação de várias faixas de preços em uma mesma aeronave consiste em uma das técnicas utilizadas pelas companhias aéreas para atingir um nível de ocupação de seus assentos que possibilite receita superior ao custo total de sua operação. Deste modo, a liberdade tarifária permite que as empresas aéreas ofertem passagens a preços inferiores ao que normalmente praticariam se houvesse uma limitação ao preço máximo.

Para que se tenha um transporte aéreo com passagens mais baratas e mais cidades atendidas é fundamental que sejam eliminadas barreiras que hoje dificultam a entrada de novas empresas no mercado e, conseqüentemente, prejudicam a concorrência. Devem ser atacadas barreiras estruturais que ainda dificultam o crescimento dessa indústria, como a infraestrutura aeroportuária, a carga tributária sobre combustíveis, e o limite de 20% (vinte por cento) a investimentos estrangeiros em companhias aéreas.

Restringir a liberdade tarifária implicaria na eliminação de um dos pilares para o crescimento sustentável do setor, impondo no médio e longo prazo a redução do bem estar da sociedade com a redução da quantidade de rotas e aeroportos atendidos.

Deste modo, julgando-se que a imposição de regras tarifárias para a exploração de linhas aéreas pode resultar na redução do número de empresas, de localidades e de rotas atendidas – com conseqüente perda de bem-estar para a sociedade –, bem como em maiores custos regulatórios para a ANAC, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.804, de 2009.

Sala da Comissão, em 21 de novembro de 2011.

Deputado **GIROTO**

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Viação e Transportes, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 4.804-B/2009, nos termos do parecer do relator, Deputado Giroto. O Deputado Hugo Leal apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Washington Reis - Presidente, Alexandre Santos, Hugo Leal e Mauro Lopes - Vice-Presidentes, Diego Andrade, Edinho Araújo, Edson Ezequiel, Geraldo Simões, Jaime Martins, Jânio Natal, José de Filippi, Jose Stédile, Lázaro Botelho, Leonardo Quintão, Lourival Mendes, Lúcio Vale, Luiz Argôlo, Marinha Raupp, Mário Negromonte, Milton Monti, Newton Cardoso, Renzo Braz, Vanderlei Macris, Wellington Fagundes, Zoinho, Carlos Alberto Leréia, Gonzaga Patriota, Jesus Rodrigues e Vitor Penido.

Sala da Comissão, em 14 de março de 2012.

Deputado **WASHINGTON REIS**

Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO HUGO LEAL

Por certo, o erro mais comum em política econômica é considerar os efeitos de curto prazo, ignorando os de longo prazo.

É evidente que a imposição de preços máximos em linhas aéreas exploradas por apenas um transportador agradará, de imediato, o consumidor médio. Afinal, passagens aéreas podem custar, e frequentemente custam, bastante dinheiro. Quem já não pagou, contrariado, uma tarifa que julgava cara demais?

Diante do senso comum, o controle de preços pode soar bastante razoável. Não deveria o poder público, munido de boas intenções e de um corpo técnico capacitado, preservar o consumidor da sanha monopolista, sempre em busca de preços abusivos e lucros extraordinários?

A resposta, claro, costuma ser entusiasticamente positiva, mas equivocada. E por quê?

Em primeiro lugar, porque o controle de preços está baseado numa falácia: a capacidade de o poder público reunir informações bastantes para determinar o preço razoável do que quer que seja. Somente o empreendedor conhece os verdadeiros custos, inclusive os de oportunidade, de sua atuação; só ele é capaz de avaliar o quanto e com que qualidade pode produzir algo a um determinado preço; apenas ele tem idéia da lucratividade almejada, aquela que lhe estimulará a seguir no negócio e empreender ainda mais. Os monitoramentos contábeis ou que apelam a empresas de referência, feitos pelo governo, são um débil retrato da atuação empresarial passada. Nada podem dizer das expectativas e dos projetos empresariais futuros ou em andamento, aqueles que verdadeiramente importam para efeito de fixação de preço. O preço não é função de um certo valor intrínseco do serviço ou bem, a ser descoberto pelo burocrata; é uma aposta do empresário, ditada por avaliações subjetivas a respeito de seus próprios planos e do comportamento futuro da demanda e da concorrência.

Em segundo lugar, porque o efeito natural do controle de preços é a contenção da oferta. Não se trata, há muito, de pura teoria: há toneladas de estudos econômicos comprovando empiricamente a retração da oferta empresarial quando a lei ou a norma impõem limites aos preços dos produtos. Dado que não pode praticar os preços que correspondem a seus interesses, o empreendedor passa a deslocar meios para outras atividades desimpedidas ou, se puder, economiza no emprego dos meios de produção, reduzindo lenta ou bruscamente a oferta de seus bens ou serviços. Já são clássicos na literatura econômica os exemplos de desabastecimento por força de medidas dessa natureza.

Em terceiro lugar – e já levando em conta o controle de preços específico aqui proposto –, porque é simplesmente um atentado à lógica controlar preços justamente nas linhas que parecem menos atrativas ao conjunto dos transportadores – ou nelas não haveria somente uma empresa a prestar serviço. Logo onde a lucratividade é pouco atraente, quer-se cometer o desatino de torná-la ainda mais desenxabida. É sempre bom lembrar, aqui, que não existe barreira à entrada no transporte aéreo. Qualquer empresa, portanto, pode explorar a linha

aérea que lhe pareça lucrativa, observados tão-somente os limites operacionais dos aeroportos. Assim, o alegado monopólio em linhas aéreas não passa de situação circunstancial, decorrente do desinteresse de outros concorrentes pela prestação do serviço específico. Tão logo percebam que a exploração de determinada linha aérea pode gerar o lucro desejado, tais empreendedores ingressarão nesse mercado, desafiando a posição dominante. Em resumo, é descabido falar-se em monopólio se não há impedimento legal ou natural para o ingresso de concorrentes no mercado.

Em quarto lugar, porque o controle tarifário no âmbito dos serviços de transporte aéreo pode praticamente inviabilizar a utilização da estratégia de discriminação de preços, de uso corrente em outros tantos campos de atividade empresarial. O que vem a ser a discriminação? Nada mais é do que impor preços diferentes conforme as diferentes disposições a pagar dos consumidores. Aquele para quem a compra é urgente e necessária tem propensão a pagar um preço mais elevado pelo bem ou serviço oferecido; aquele para quem a compra não se reveste dessas características pode bem optar por outro bem ou serviço similar ou, ainda, simplesmente adiar a compra, caso lhe seja apresentado preço idêntico aquele com o qual se defrontou o primeiro comprador. É com base em diferentes disposições a pagar que o empresário oferece descontos para o passageiro que marca viagem com grande antecedência e não se importa de correr o risco de arcar com os custos de uma eventual remarcação; é por isso, também, que ele reserva parte dos assentos para os passageiros que precisam viajar inesperadamente e com grande urgência, dispostos, obviamente, a pagar mais para tanto. Em suma, se o empresário não for capaz de segmentar o mercado consumidor, acabará por cobrar um preço médio que poderá ser baixo para aqueles consumidores mais urgentes e que poderá ser alto para os consumidores de menor poder aquisitivo, ou menos afoitos pela compra. O corolário, evidentemente, é que passagens mais baratas tornar-se-ão mais raras...

Em quinto lugar – e agora se apela a uma circunstância institucional –, porque a agência reguladora – ANAC não está habilitada a praticar controle ou limitação de preços, a partir do julgamento de condutas anticompetitivas, tarefa atribuída pela legislação ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que tem como órgão central o CADE. Não por outra razão, à época da apreciação do projeto que deu origem à Lei nº 11.182, de 2005, o Presidente da República vetou o dispositivo que garantia à ANAC a prerrogativa de exercer controle de preços no transporte aéreo (art. 48, § 2º, no original: “*Constatando aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.*”).

Com essas considerações, espera-se ter deixado claro que a medida proposta terá efeitos funestos mais à frente, muito embora possa parecer convidativa num exame superficial.

Meu voto, assim, é pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.804, de 2009.

Sala da Comissão, em 20 de setembro de 2011.

Deputado **HUGO LEAL**

PROJETO DE LEI N.º 4.796, DE 2012 **(Do Sr. Zé Vieira)**

Modifica o regime tarifário aplicável a serviços aéreos regulares prestados mediante concessão.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-4804/2009.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica o art. 49 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que “Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências”, para modificar o regime tarifário aplicável aos serviços aéreos regulares prestados mediante concessão.

Art. 2º O art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49. Na prestação de serviços aéreos prevalecerá o regime de liberdade tarifária, exceto no caso de serviços aéreos regulares explorados mediante concessão, cujo regime tarifário, definido pela ANAC, comportará critérios para fixação, revisão e reajuste das tarifas.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, o prestador de serviço aéreo poderá determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º VETADO

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O regime de liberdade tarifária, em vigor por força de lei nos serviços aéreos, inclusive de transporte público e regular, pressupõe a existência de ampla e efetiva concorrência entre os incumbentes, bem como de um mercado contestável, isto é, capaz de permitir que novas empresas desafiem as já estabelecidas. Nem uma coisa nem outra, contudo, são dados firmes da realidade brasileira.

Mesmo com a vigorosa expansão do setor de transporte aéreo nos últimos anos, não houve aumento efetivo da concorrência, no sentido de o consumidor ter mais opções de escolha entre prestadores. No levantamento mais recente, apenas duas empresas – GOL e TAM – detinham praticamente 80% do mercado. Esse percentual, em algumas linhas aéreas, é certamente ainda maior.

Pode-se querer argumentar que, afinal de contas, tais empresas têm tamanha participação de mercado porque assim quis o usuário do transporte aéreo. O fato, porém, é que o usuário nunca foi brindado com um leque significativo de opções, do qual pudesse fazer emergir, por julgamento de mérito, as duas companhias. Ou por outra: se a distribuição de mercado se encontra nessa situação, não é devido exclusivamente à eficiência de GOL e TAM. Concorrem fortemente para isso certas barreiras à entrada, como a severa limitação à participação do capital estrangeiro nas companhias aéreas e o sistema vigente de alocação de *slots* em aeroportos congestionados, que privilegia as incumbentes. Não bastasse isso, o próprio regime de liberdade tarifária, associado à pouca efetividade do sistema brasileiro de defesa da concorrência, favorece a adoção de práticas colusivas pelos grandes *players*, capazes de desencorajar qualquer eventual desafiante.

Com este projeto, não se deseja, obviamente, o retorno do estrito controle das tarifas exercido pelo extinto DAC. De fato, em vasto período da prestação de serviço de transporte aéreo no Brasil, a única forma de concorrência em muitas linhas aéreas foi a que mirava a qualidade do serviço, não o preço. Isso vai contra os interesses do consumidor, por certo.

Pretende-se, isto sim, que o órgão regulador atrele as tarifas a determinados critérios, elásticos que sejam, vá lá, mas que garantam de alguma maneira o princípio da modicidade tarifária e a inteligibilidade do regime tarifário para o consumidor de transporte aéreo.

Enfim, a atribuição que se confere à ANAC, aqui, não é diferente da que já exercem outras agências governamentais, que lidam com empresas encarregadas de prestar serviço público. Trata-se, tão-somente, de garantir que a agência seja capaz de exercer plenamente as funções para as quais foi criada, funções essas que começam pela defesa dos direitos do usuário do transporte aéreo, hoje submetido, em muitas linhas e horários, a tarifas abusivas, que não correspondem às que um mercado verdadeiramente competitivo praticaria.

Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 2012.

Deputado ZÉ VIEIRA

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005

Cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....
**CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**
.....

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas.

Art. 50. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta do Orçamento da ANAC.
.....
.....

FIM DO DOCUMENTO