

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"

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
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 justificativa, 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 constataste “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 imporia 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 ofereçam 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 ofereçam 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**