



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 4.804, DE 2009

PARECER REFORMULADO

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.

Autora: Deputada ELCIONE
BARBALHO
Relator: Deputado GIROTO

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 justificção, 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 de de 2011.

Deputado **GIROTO**
Relator