



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação Geral de Transportes e Logística

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 08 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 29 de outubro de 2007.

Assunto: Minuta de Resolução da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para alterar os valores máximos dos descontos para as tarifas aéreas internacionais para a América do Sul, bem como um cronograma para a sua implantação.

1. Introdução

A Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC colocou em consulta pública uma proposta de regulamento para alterar os valores máximos dos descontos permitidos das tarifas aéreas internacionais, e um possível cronograma de implementação desses descontos.

A regulamentação dos preços das tarifas aéreas internacionais sempre foi um dos aspectos conservadores da política de transporte aéreo.¹ Há anos tem sido utilizada uma regulação com bandas tarifárias e limites de descontos para a venda de bilhetes no Brasil e os Acordos de Serviços Aéreos (ASA) têm sido modificados do regime da “dupla-aprovação” para o modelo do preço do “país de origem”.² O resultado dessa política pode

¹ Neste parecer, adotaremos a terminologia tarifas aéreas como sinônimos de preços das passagens aéreas.

² São três os tipos de regulação de preços de passagens aéreas presentes nos ASA entre países: o primeiro e mais restritivo de todos é o de “dupla-aprovação”, segundo o qual as empresas apresentam os preços às autoridades de ambos países para que autorizem a sua cobrança, em seguida tem-se o “única aprovação” ou “regra do país de origem”, quando a empresa somente necessita de aprovação dos preços do país onde o

ser observado na diferença de preço pago pelos estrangeiros que compram bilhetes de empresas brasileiras nos seus países de origem, enquanto os brasileiros ficam limitados ao piso fixado pelo extinto Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão regulador antes da criação da ANAC.

Recentemente, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, inovou ao estabelecer a liberdade tarifária no mercado de aviação brasileiro. A Lei não contém exceções e, portanto, deve ser aplicada tanto no âmbito doméstico quanto internacional. A ANAC, contudo, ainda não regulamentou esse dispositivo. O Conselho de Aviação Civil – CONAC, por meio da Resolução CONAC nº 07/2007, de 20 de julho de 2007, reforçou o entendimento da Lei nº 11.182/2005, fazendo com que sejam envidados esforços pela Agência Reguladora Setorial em alterar a política tarifária (de fixação de preços) da aviação civil internacional.

Dispõe a Resolução:

1.5 Nas negociações de Acordos sobre Serviços Aéreos, devem ser buscadas condições que possam promover a modicidade dos preços para os usuários, por meio do incentivo à concorrência entre as empresas.

1.5.1 Considerando o disposto no art. 49 da Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, a regulamentação dos preços para o mercado internacional deverá ser revista pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, com vistas a maior promoção da liberdade de mercado e ao maior acesso dos usuários ao transporte aéreo internacional.

Com base nessa diretriz, o Regulador iniciou um estudo para embasar o início da alteração, conforme se lê da exposição de motivos contida na Consulta Pública.

Esta SEAE entende que, ainda que esse seja apenas o primeiro passo, a modificação da regulação para se obter a liberdade tarifária na aviação internacional deve ser conduzida até a completa aplicação da Lei.

bilhete é vendido e, por último, tem-se o modelo da “dupla desaprovação”, segundo o qual autoridades de ambos os países devem discordar do preço cobrado e, portanto, é mais difícil de ocorrer.

O presente Parecer Analítico de Regras Regulatórias defende que uma política de restrições de preços não é compatível com o desempenho e a competitividade das empresas brasileiras e a extinção das restrições de preços deve ser o ponto de partida para se estimular uma maior concorrência no transporte aéreo internacional. Nesse sentido, o documento está organizado nas seguintes seções: a primeira contém um panorama da regulação econômica das passagens aéreas internacionais no Brasil; a segunda parte descreve os modelos adotados em outros países; a terceira seção expõe as prováveis distorções econômicas geradas pelo modelo vigente; a quarta seção tece considerações sobre a proposta de Resolução sob consulta e apresentada as proposições desta SEAE para este segmento do setor de aviação civil; por fim, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

2. Panorama da regulação econômica das passagens aéreas internacionais

No Brasil, a regulação do preço das passagens aéreas internacionais se dá por meio dos ASA e das Normas de Serviço Aéreo Internacional (NOSAI). Os primeiros definem o regime de preços a ser adotado – atualmente, busca-se aplicar a regra do país de origem – enquanto os últimos estabelecem os valores de referência para a regulação econômica.

Conforme exposto no estudo da ANAC, as restrições de preço mínimo (ou banda tarifária com desconto máximo) surgiram após uma discussão entre o antigo regulador, o DAC, e os participantes da indústria, em 1993, com vistas a equacionar as dificuldades de monitorar os valores cobrados pelas empresas abaixo daqueles aprovados nos ASA. Tal medida protegia a indústria nacional contra a competição proveniente das empresas internacionais, principalmente em um momento em que os países começavam a mudar seus acordos bilaterais em direção a um padrão mais competitivo. Essa proteção, no entanto, diminuía os incentivos a uma maior eficiência setorial, bem como agia no sentido de prejudicar o excedente de consumidores.

O problema dos preços abaixo dos regulados foi resolvido por uma regulação que estabeleceu um piso para os descontos máximos. Protegeu-se, dessa forma, a lucratividade

das empresas, sendo que haveria uma tarifa de referência fixada pela associação das empresas aéreas, que será discutida a seguir, e uma banda de descontos negociada com o Governo. Pode-se considerar então que a manutenção dessa política regulatória,^{3,4} mesmo após o início do processo de liberalização internacional, teve como objetivo básico a proteção das empresas brasileiras contra a suposta concorrência excessiva das empresas estrangeiras, porém em detrimento do bom funcionamento do setor.

2.1. Tarifa de Referência IATA

A prática de determinação conjunta dos preços das passagens internacionais surgiu após a Segunda Guerra Mundial simultaneamente com os acordos bilaterais. Eram determinadas pela incipiente Associação das Empresas Aéreas Internacionais – IATA. Nesse início, apenas uma empresa de bandeira realizava os vôos internacionais e os ASA determinavam que apenas uma empresa estrangeira fosse designada. Na medida em que a aviação internacional foi se desenvolvendo, a utilização do regime de dupla-aprovação para as passagens internacionais se tornou mais comum. No que tange aos valores das tarifas, esses eram estritamente regulados pelos governos com o suporte da IATA. A única forma de concorrência existente, nesse período inicial, se dava ao nível de serviço, não havendo concorrência de preços.

A desregulamentação ocorrida nos mercados domésticos dos EUA e da Europa (nesta também em relação ao mercado intra-europeu) fez com que o transporte aéreo internacional também caminhasse para um modelo mais competitivo, ou seja, a abertura do mercado doméstico funcionou como um efeito-demonstração para o mercado internacional. Tais países deixaram de praticar restrições de capacidade ou de preços, e empresas estatais foram, parcial ou completamente, privatizadas. Viu-se, também, o surgimento de acordos

³ A política regulatória da aviação civil internacional pode ser considerada como baseada na regulação de entrada e de saída (designação de empresas), de capacidade de oferta (por exemplo, número de frequências, assentos semanais, tipos de avião etc.) e de determinação de tarifas (fixação de preços mínimos),

⁴ Ressalte-se que a regra do país de origem não implica no estabelecimento de restrições de preços, podendo ser apenas formalidade do acordo entre um país que não impõe restrições aos preços em seu território e outro que as pratica.

bilaterais de céus abertos, onde não havia a necessidade de se restringir preços de passagens aéreas internacionais.

Resumidamente, pode-se afirmar que a “Tarifa IATA” corresponde a uma tarifa acordada entre as empresas participantes das conferências de coordenação de tarifas da IATA. O objetivo é permitir o entendimento entre as companhias aéreas que emitem bilhetes, mas não necessariamente transportam o passageiro: há a emissão do bilhete por uma companhia, porém esse trecho é voado pelo passageiro em outra companhia. Deve-se considerar que essa prática embute um enorme potencial anticompetitivo.

As Tarifas IATA, no entanto, têm deixado de ser referência para algumas autoridades regulatórias. Nesse sentido, pode-se citar o entendimento da Civil Aviation Authority do Reino Unido:

Por meio da IATA, as empresas têm, historicamente, discutido e acertado com seus concorrentes os níveis de tarifas para viagens de longa distância em conferências internacionais, sob proteção de imunidade antitruste. Durante um certo tempo, isso foi o principal instrumento de estabelecimento das tarifas no mercado, mas, hoje, o principal objetivo dessas conferências é estabelecer tarifas que permitam ao passageiro viajar por diferentes companhias (tarifas de *interline*). Esse mecanismo de coordenação de tarifas já não influi tanto quanto no passado. As tarifas IATA deixaram de ser virtualmente as únicas tarifas publicadas disponíveis no mercado, como ocorria há 10-15 anos atrás, e passaram a serem utilizadas apenas para itinerários atípicos, para os quais as empresas necessitam do *interline*. Atualmente, as empresas optam por estabelecer suas tarifas unilateralmente, ao invés de recorrer aos valores de referência da tarifa IATA.⁵ (tradução livre).

Outra autoridade que não reconhece o procedimento de fixação de tarifas da IATA é o Department of Transport - DOT dos Estados Unidos. Em 2006, o DOT publicou um

⁵ No original: “Through IATA, airlines have historically discussed and agreed with their direct competitors fare levels for travel to long-haul destinations at multilateral conferences with immunity from competition law. At one time this was the primary means of establishing fares in the market, but today the main aim of these discussions is to give rise to fares that can be used for travel on multiple airlines (interline fares). This system of tariff coordination is now much less influential on fares than it was in the past. Instead of being virtually the only ‘published’ fares available in the market, as was the case 10-15 years ago, these IATA fares now act more as default fares that are likely to be used only for more unusual itineraries where interline is necessary. Airlines now tend to set most or all of their fares unilaterally, rather than relying on fare levels that have been set through IATA tariff coordination”. Consultation on a Proposed Revision to Paragraphs 9 and 10 of the CAA’s Statement of Policies on Route and Air Transport Licensing. Civil Aviation Authority (2006, 7).

procedimento de consulta para encerrar a imunidade antitruste das conferências de fixação de tarifas da IATA.⁶

No que tange à aviação civil internacional brasileira, deve-se também questionar a adequação da manutenção da Tarifa IATA como valor de referência para a precificação das passagens das empresas nacionais, bem como o possível efeito negativo dessa medida sobre o bem-estar do consumidor.

Na exposição de motivos apresentada pela ANAC não há menção a qualquer estudo ou metodologia adotada pelo extinto DAC para se aferir quanto à conveniência da utilização da Tarifa IATA na regulação das passagens aéreas internacionais. Pelo contrário, a adoção da restrição do preço mínimo foi uma resposta do regulador à incapacidade de disciplinar as empresas que cobravam valores inferiores aos estabelecidos nos acordos bilaterais. Mais especificamente, o órgão regulador setorial à época acreditava que a prática de valores tarifários abaixo do valor de referência decorria do excesso de oferta. Para disciplinar esse suposto desequilíbrio, o regulador adotou um normativo ainda mais rígido, que, no entanto, e de acordo com os entendimentos desta SEAE, causou distorções adicionais no mercado, gerando impactos negativos sobre os consumidores.

Até a presente Consulta, a ANAC não dispunha de estudos que explicassem e/ou justificassem a manutenção de tais preços de referência e os níveis de descontos autorizados às passagens aéreas internacionais vendidas no Brasil. Por isso, a conclusão

⁶ A conclusão do DOT foi a seguinte:

After considering the comments, we have decided to make our show-cause order final as to both cargo and passenger tariff conferences in the U.S.-Australia and transatlantic markets. The tariff conferences are anti-competitive and do not provide important public benefits or meet a serious transportation need. Pricing discussions among competitors of the kind that take place at the IATA tariff conferences are inherently anti-competitive and likely to increase the fares paid by consumers. Travelers and shippers will continue to have ready access to interline service without the tariff conferences, and individual airlines already offer interlineable fares that provide passengers almost as much flexibility as the fares established by the traffic conferences. In fact, few travelers use the IATA fares. Furthermore, foreign policy no longer represents a consideration for the continued approval of the tariff conference provisions for the transatlantic and U.S.-Australia markets, because the European Union and the Commonwealth of Australia are phasing out the tariff conferences' exemptions from their own competition laws (Disponível em http://dmses.dot.gov/docimages/pdf100/463755_web.pdf).

desse primeiro estudo a respeito das tarifas internacionais mostra que tal regulação é prejudicial ao setor.

3. Experiências internacionais na regulação econômica de passagens aéreas internacionais

Como mencionado, a desregulamentação no mercado doméstico europeu e norteamericano alcançou a esfera internacional e promoveu uma significativa expansão nos níveis de transporte. No caso da Europa, o regulamento EEC 2409/92, de 23 de julho de 1992, autorizou as empresas a fixarem seus preços livremente para rotas dentro da Comunidade Européia, mas estabelece que cada país pode adotar práticas distintas nas suas relações bilaterais com países exteriores ao bloco. De qualquer modo, trata-se de uma regulação de pouco efeito, uma vez que os países europeus e os Estados Unidos procuram estabelecer ASA liberais,⁷ a partir dos quais a capacidade ofertada (frequências) é decidida apenas pelas empresas, gerando uma maior concorrência e, por conseguinte, limitando o poder de as empresas praticarem tarifas em níveis abusivos.

Ainda no que tange o caso europeu, não é prática das autoridades regulatórias desses países imporem restrições regulatórias de preços, em particular de preços mínimos. Exceção a essa regra é o Reino Unido que estabelece uma tarifa máxima, e não mínima. Trata-se da tarifa econômica flexível que é utilizada em rotas onde haja escassez de oferta (poucas frequências), sendo que tal escassez, caso não regulamentada, geraria incentivos para as empresas promoverem abusos de preços contra os passageiros. Colocando de outra maneira, ao contrário da prática do preço mínimo, o regulador britânico adota um preçoteto para evitar que as empresas cobrem valores excessivamente altos em relação ao que seria uma tarifa competitiva.^{8,9} A justificativa para essa prática encontra-se no Estatuto de Políticas para Rotas e Licenças de Transporte Aéreo da Autoridade da Aviação Civil do

⁷ Em regra, utilizam-se dos chamados acordos de céus abertos, que podem variar de país para país, mas que tradicionalmente prevêm a livre oferta de frequências entre os países e a liberdade de precificação para as empresas.

⁸ Tais tarifas são válidas para passageiros de classe econômica e, em especial, para viagens de última hora e que necessitam de alguma alteração no escopo da viagem. Fez-se essa regulação para que as alterações possam se dar sem um ônus excessivo sobre os passageiros.

⁹ Não obstante, tal prática está sob consulta pública para ser descontinuada.

Reino Unido,¹⁰ segundo o qual o passageiro é melhor servido quando existe liberdade para as empresas cobrarem seus preços de acordo com suas decisões empresariais, desde que estabelecidas em um ambiente concorrencial.

Se uma empresa é protegida da concorrência porque a maior parte ou todas as frequências permitidas por um ASA estão sendo usadas e não há possibilidade de entrada ou expansão de novos serviços, é o caso de se adotar medidas para proteger o passageiro do possível abuso das empresas.¹¹

Na prática, o regulador britânico fixa apenas um teto para a tarifa econômica flexível conhecida como “Y2”, mas, que, com o tempo, foi se tornando insignificante na estrutura tarifária dos vôos com origem no Reino Unido, haja vista o surgimento de inúmeras classes de passagens econômicas mais flexíveis e/ou mais baratas do que aquela oriundas da maior concorrência entre empresas.

Voltando-se para a experiência da América do Sul, o estudo da ANAC aponta três exemplos bem-sucedidos de liberdade tarifária na esfera internacional: Argentina, Chile e Peru. Esses países têm sido largamente favorecidos pelo aumento da concorrência e pela ausência de regulação econômica referente às passagens aéreas internacionais. Um exemplo emblemático é o da rota Buenos Aires-Santiago. A entrada da companhia aérea brasileira GOL Linhas Aéreas Inteligentes S.A. permitiu que o bilhete de ida-e-volta entre as cidades caísse, em média, de uma faixa de US\$ 300 para US\$ 98.¹² Os passageiros da rota, que anteriormente eram atendidos apenas pela Lan Chile e pela Aerolíneas Argentinas, foram beneficiados pelas tarifas mais baratas praticadas pela Gol,¹³ sendo que isso só foi possível pela ausência de limitação nos preços das passagens internacionais entre esses dois países. Tais tarifas para o caso brasileiro, no entanto, são vedadas em decorrência da restrição do preço mínimo.

De acordo com elementos verificados sobre a experiência internacional, percebe-se que a regulação econômica brasileira referente aos preços das passagens internacionais

¹⁰ Statement of Policies on Route and Air Transport Licensing do Civil Aviation Authority - CAA.

¹¹ Consultation on a Proposed Revision to Paragraphs 9 and 10 of the CAA's Statement of Policies on Route and Air Transport Licensing. Civil Aviation Authority. August, 2006.

¹² <http://www.hostnews.com.ar/2006/prin/set/022051.htm>.

¹³ Os preços mais baixos praticados pela Gol decorrem em parte dos níveis reduzidos de serviços (*no fills*).

distancia-se da realidade mundial. Em especial, pode-se considerar que a regulação brasileira, ao invés de privilegiar o consumidor, é voltada para a perspectiva da empresa aérea nacional.

Nos países que adotam uma política na aviação com maior abertura, a regulação foi substituída pela concorrência entre as empresas, sendo isso em consonância com o princípio de que a regulação deva ser utilizada apenas quando os seus benefícios forem proporcionalmente superiores às distorções que provoca. Na seção seguinte, serão analisadas as possíveis distorções geradas pelo modelo aplicado no Brasil.

4. Dos efeitos econômicos do preço mínimo¹⁴

A regulação de preço-mínimo ou banda tarifária, do ponto de vista do regulador brasileiro, tem por objetivo coibir uma suposta prática de preços predatórios por parte das empresas estrangeiras sobre as brasileiras. Essa concepção exige a manutenção de uma estrutura prévia de controle, ou de regulação, repercutindo sobre todo o mercado, a despeito da existência ou não da prática anticompetitiva.

A prática de preço predatório, independentemente do critério adotado para a sua definição, se configura em um período no qual a empresa pratica preços abaixo dos custos,¹⁵ o que significa dano inicial a quem o pratica, com o objetivo de excluir, *a posteriori*, um rival. Após esse período de agressividade competitiva, com a retirada do rival alvo, aquela firma que praticou preço predatório precisa, se adquiriu maior poder de mercado com a saída da rival, praticar preços acima dos preços competitivos por um período suficiente para compensar os prejuízos incorridos durante o período da conduta predatória.

¹⁴ Esta seção contou com a participação do especialista em políticas públicas e gestão governamental, atual assessor da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, Miguel Ragone de Mattos.

¹⁵ Não definimos o que seria preço abaixo do custo justamente para não adotar um conceito específico de preço predatório.

4.1. Necessidade de dados detalhados

Em qualquer análise de condutas antitruste, a qualidade da informação é importante, tendo em vista o grau de assimetria de informação entre os agentes econômicos e as autoridades. O combate à prática de preços predatórios exige um alto grau de simetria de informações. Isto porque se trata de uma conduta cuja caracterização depende da análise de dados contábeis dificilmente aferíveis por variáveis externas à firma.

Com seu foco sobre a regulação da entrada e linhas de negócio, estabelecendo preços, assegurando níveis apropriados de qualidade de produto, e regrando obrigações de serviço, reguladores claramente requerem expertise jurídica, econômica e contábil, com ênfase, provavelmente em contabilidade. Agências de concorrência também requerem estes três tipos de expertise, mas exigem relativamente menos expertise contábil já que, exceto para casos de preços predatórios, não envolvem, normalmente, análises particulares de preços.¹⁶ (grifo nosso)

A política de preços mínimos para evitar a prática de preços predatórios tem efeito sobre toda a indústria do transporte aéreo internacional de passageiros. Não se projeta somente sobre o caso concreto, consumado, mas se antecipa à sua ocorrência, impedindo, antes de sua perpetração, que a conduta ocorra. Essa política, em função de sua universalidade, tem efeitos colaterais.

Se o regulador não conhece com exatidão qual é o preço que remunera todos os custos das empresas, em seu sentido econômico, dois tipos de erros podem ocorrer ao mercado. O primeiro refere-se à imposição de preços mínimos inferiores aos suficientes para a cobertura de todos os custos das firmas. Nesse caso, a política é inócua, já que permite que aqueles a quem interessariam a prática de preços predatórios o façam. Por outro lado, se os preços mínimos são estipulados acima daqueles apenas suficientes para

¹⁶ Tradução livre do documento *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, DAF/CLP(99)8, do Directorate For Financial, Fiscal And Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy, p. 28:

With their focus on regulating entry and lines of business, setting prices, ensuring appropriate levels of product quality, and policing universal service obligations, regulators clearly require legal, economic and accounting expertise, with the accent probably on accounting. Competition agencies also require these three types of expertise, but they would have relatively less need of accounting expertise since, except for predatory pricing cases, they are not normally involved in judging the appropriateness of particular prices.

cobrir os custos econômicos das firmas, a regulação incentiva a ineficiência no setor e o direciona para padrões anticompetitivos.

O preço mínimo acima dos custos da empresa mais eficiente impede que essa possa transferir ganhos para os consumidores via preço. Isto por si só já significa que há um dano do ponto de vista distributivo. Mas, além disso, impedindo-se a redução dos preços das passagens aéreas, ainda que mantida a qualidade, parte da demanda efetiva é excluída do mercado. Colocando de outra maneira, entre o preço competitivo e o preço-mínimo determinado pelo regulador, há uma faixa contínua de preços onde há consumidores dispostos a adquirir passagens aéreas. Determinado o valor mínimo, consumidores serão excluídos do mercado, o que implica perda de bem-estar. Ademais, as empresas que deixarem de ofertar seus serviços para esses consumidores excluídos também terão perda de excedente.

De acordo com os argumentos expostos acima, a perda de bem-estar decorrente dos consumidores e empresas excluídas do mercado decorrente da regulação de preços mínimos. Pode-se, então, considerar que a política regulatória de preços mínimos acaba por gerar ineficiências econômicas. Portanto, essa dinâmica regulatória causa não apenas um problema distributivo, ao transferir renda de consumidores para as empresas incumbentes, mas causa também ineficiências econômicas decorrentes da redução dos níveis de oferta dos serviços.¹⁷

Considerando-se a discrepância entre os valores cobrados pelas empresas brasileiras nas rotas iniciadas no Brasil e no Exterior, pode-se inferir que o preço mínimo determinado pelos reguladores é superior aos preços de mercado.¹⁸ Isso já representa a introdução de uma ineficiência no setor e, conseqüentemente, uma perda líquida de bem-estar. Tal perda recai, como já dito, tanto sobre consumidores quanto sobre produtores. Os consumidores são penalizados porque pagam um preço superior àquele que prevaleceria caso os preços não fossem controlados pelas autoridades reguladoras. Além disso, em decorrência dos

¹⁷ Essa ineficiência equivale à chamada perda de peso morto.

¹⁸ Vide a Tabela 07 da Exposição de Motivos da Resolução.

maiores preços (preços mínimos maiores que os preços de mercado) alguns consumidores deixam de usufruir os serviços do transporte aéreo. Já os produtores têm sua demanda reduzida (decorrente justamente daqueles consumidores que deixam de usufruir ou diminuem o uso dos serviços de transporte aéreo internacional de passageiros), o que também implica perda líquida de bem-estar.

Ao mesmo tempo, a vedação da redução de preços imposta pelos preços-mínimos, embora acima do ponto de viabilidade econômica (*break-even point*), favorece as empresas menos eficientes. O desincentivo à minimização de custos, decorrente da impossibilidade de se praticar preços abaixo dos preços fixados pelo regulador, desloca a competição pelos usuários para o incremento de qualidade.¹⁹ Embora, à primeira vista, isso pareça levar a situação do consumidor a um mesmo nível de satisfação, tal fato não ocorre, pois sob liberdade de mercado, as firmas podem transferir excedente para os consumidores pela qualidade do produto e pela redução dos preços. Assim, podendo o preço ser reduzido, é o consumidor que ditará, por meio da pressão de demanda, como é melhor para ele apropriar-se deste excedente gerado pela maior eficiência. Dessa forma, o *mix* preço/qualidade que incrementa o bem-estar dos consumidores é por eles ditado. Se não há liberdade de redução de preços, os demandantes pressionarão pela melhoria da qualidade, mas poderiam estar melhor se parte deste ganho se desse na forma de redução de preços.

Outro efeito negativo da política de preços mínimos é a geração de capacidade ociosa, fato esse que se traduz em uma alocação ineficiente de recursos. Com essa política regulatória de fixação de valor limite inferior para os preços das passagens aéreas, que, em geral, são superiores aos valores que prevaleceriam em um mercado livre, é emitido um sinal distorcido ao mercado. O preço-mínimo prevalecente sugere uma lucratividade não efetivamente verificada na indústria. Com isso, há a tendência de expansão da capacidade sem a contrapartida de demanda, em parte alijada exatamente pelos próprios preços-mínimos. Colocando em outras palavras, a imposição de uma tarifa mínima, ao refletir um

¹⁹ A expressão *pode* refere-se ao fato de que o estabelecimento de padrões pela autoridade pode simplesmente induzir as firmas ao comportamento uniforme balizado pelo padrão. Assim, as firmas convergem para o padrão mínimo, funcionando as regras de como um padrão comportamental para toda a indústria.

preço superior àquele que vigoraria em um mercado com preços livres, traz incentivos às firmas para que essas aumentem a oferta de serviços, acima do nível de equilíbrio de mercado. Conseqüentemente, produzir-se-á uma alocação ineficiente de recursos.

Em relação à possibilidade de excesso de oferta, fato inclusive difundido como causador dos desequilíbrios econômicos e financeiros das companhias aéreas brasileiras, tem-se que essa pode ter como uma de suas origens a regulação de preços-mínimos aplicados às viagens internacionais. A regulação setorial, ao distorcer os incentivos das companhias aéreas, tende a ampliar a oferta sem o respectivo crescimento da demanda, que é limitada pela própria política de preços-mínimos. Portanto, a norma dos preços-mínimos, pelo menos no que tange aos destinos internacionais, poderia ser considerada como uma das causadoras da redução dos lucros, ou mesmo da geração de prejuízos, das companhias aéreas brasileiras.

Obviamente, a proibição de contratação das opções mais eficientes em preço representa erro de regulação, já que impede que o consumidor obtenha o bem que, eventualmente, reputa melhor para si, deslocando a competição das empresas excessivamente para qualidade. Esse efeito nocivo ocorrerá se o preço mínimo não for estabelecido de acordo com aquele que seria definido por um mercado competitivo.

Essa situação exige mais do que simetria de informações entre o regulador e as empresas. Se a ausência de assimetria de informações fosse o único empecilho, bastaria que esta fosse sanada. Além disso, mesmo supondo a inexistência de assimetrias de informação, não seria tarefa trivial para regulador definir os preços de equilíbrio de mercado. Efetivamente é mais razoável imaginar que as empresas, sob concorrência, convirjam para esse equilíbrio, ajustando, gradualmente, quantidade, qualidade e preço, do que um planejador central determinando as ações que os demais agentes, empresas, consumidores etc., devem adotar.

4.2. Preços-mínimos, preços predatórios e defesa da concorrência

A assimetria de informação na atuação estatal contra a prática de preços predatórios ocorre seja a tarefa preventiva (regulação) seja corretiva (defesa da concorrência). Mas o foco da intervenção corretiva sobre o caso concreto traz três vantagens em relação à manutenção da política de preços mínimos para todo o mercado de transporte aéreo internacional de passageiros indiscriminadamente.

A primeira refere-se ao custo de monitoramento e manutenção do sistema. No caso de preços mínimos, não há propriamente custo de monitoramento tendo em vista a não identificação das linhas com possibilidade de ocorrência de práticas de preços predatórios para que se faça a intervenção. Por outro lado, o custo de manutenção do sistema é permanente e abrange todas as linhas, à medida em que todas as linhas possuem tarifa mínima e exigem cálculos que os estabeleçam e os corrijam ao longo do tempo em caráter permanente.²⁰ No caso de liberdade tarifária, o custo de monitoramento das práticas de preço predatório recai preponderantemente sobre os agentes privados interessados.

O concorrente que se vê ameaçado pela prática de preço predatório incorreria no custo de acionar a autoridade antitruste para que realize a investigação da conduta. Desse modo, o ônus recai preponderantemente sobre o agente privado prejudicado,²¹ e a custo inferior. A suspeita de ocorrência da prática se dá em função da própria atividade competitiva das firmas, em sua atividade própria, e não do acompanhamento contábil constante e generalizado da autoridade regulatória sobre cada linha.

A segunda vantagem é que a assimetria de informação entre a autoridade e as firmas tende a ser menor se a avaliação se dá sobre o caso concreto. Primeiro porque a atuação específica permite a focalização de esforços da burocracia. Segundo porque a análise do

²⁰ Mesmo que esta atualização seja periódica, como o ideal seria que fosse permanente, eliminando qualquer possibilidade de defasagem, tanto melhor será quanto menor for a periodicidade das atualizações, incrementando, nesta medida, o custo de atualização.

²¹ Preponderantemente porque, embora seja mais provável que a suspeita de prática de preço predatório seja primeiro detectada pelo próprio concorrente prejudicado, e por ele denunciada, a autoridade antitruste pode agir de ofício seja qual for o meio de conhecimento da prática.

caso concreto é por natureza atual. Avaliam-se custos e preços sob condições reais do mercado, utilizando-se dados efetivamente realizados ao invés de se tomar medidas com base em projeções. Na intervenção corretiva não há falhas decorrentes de previsão e defasagem de variáveis, tais como demanda, tipo de aeronave, preços de insumos, entre outras, fato que ocorreria no estabelecimento de uma dada tarifa mínima.

A terceira vantagem é que os custos decorrentes da intervenção sobre as práticas de preço predatório somente se aplicam sobre aqueles casos em que de fato ocorrem, sendo a intervenção eficiente neste caso, já que os meios empregados para a repressão da conduta se aplicam somente a esse caso e aos demais onde há, por alguma razão, suspeita suficiente para gerar investigação de preços predatórios. No que tange ao restante do mercado, que não apresenta indícios da prática, permanecem sob livre atividade, sem gerar ônus regulatório ou jurídico aos agentes econômicos que dele participam.²² Além disso, o Estado também é beneficiado ao se reduzir os custos de monitoramento ou de investigações desnecessárias.

Quando há uma ineficiência no sistema econômico deve-se realizar uma política *first-best*, ou seja, deve-se implementar medidas que atuem diretamente sobre o problema em questão, utilizando a máxima economicidade possível, como demanda a boa prática regulatória. No que se refere aos preços predatórios, a implementação de uma política de preços-mínimos prévios não pode ser considerada uma política *first-best*. Na verdade, tal política impacta, indiscriminadamente, empresas que estão ou não praticando preços predatórios. Pode causar, possivelmente, uma distorção econômica ainda maior que o próprio preço predatório em decorrência da falha de governo.²³ Assim, a solução adequada não se mostra como sendo a regulação ora utilizada, mas uma que aja diretamente sobre a ocorrência do problema. A melhor política baseia-se, para este caso, na defesa da

²² Regulatório no sentido de que não é necessário criar permanentemente informações com o fito de justificar ou alterar preços-mínimos e, por outro lado, sobre aqueles que não se vêem sob investigação de conduta anticompetitiva, tampouco se têm o custo decorrente das defesas nos processos, sejam eles administrativos ou judiciais.

²³ A expressão *possivelmente* refere-se não só ao fato do custo (administrativo e referente aos efeitos colaterais indesejáveis) da política ser de difícil mensuração. Também os benefícios do combate às práticas de preço predatório são difíceis de serem quantificados na medida em que não se sabe com que frequência esta conduta é, de fato, praticada no mercado.

concorrência. Colocando em outros termos, havendo a suposição da prática de preços predatórios, os órgãos de defesa da concorrência deveriam ser acionados para que, em seguida, passassem a analisar a existência ou não da prática. Uma vez confirmada, os órgãos de defesa da concorrência brasileiros deveriam puni-la e remediá-la, com esforços concentrados e focados da ocorrência da conduta.

5. Da Resolução em Consulta Pública

Resumidamente, a proposta de Resolução colocada em consulta pública apresenta um cronograma para a alteração dos descontos atuais. Estes se dariam, em três etapas, por meio da NOSAI TP-033, até que, após abril de 2008, a Diretoria da ANAC decida quando aplicará o desconto máximo de 100%.

O argumento apresentado na Exposição de Motivos para que não fosse aplicada a liberdade tarifária imediatamente é o seguinte:

Mudanças repentinas nos rumos das políticas em vigor podem causar prejuízos aos diversos agentes do mercado. Uma liberalização imediata poderia causar pequenas distorções de curto prazo no mercado, desencadeando, por exemplo, guerras tarifárias entre seus participantes. Tal prática pode causar prejuízos aos dois lados da disputa uma vez que as empresas não teriam tempo suficiente para refazerem suas estratégias de atuação bem como de captar comportamento da demanda frente ao novo paradigma.

Além disso, tal situação, em última instância, é capaz de prejudicar o planejamento estratégico de médio e longo prazo das empresas atuantes, bem como promover o sentimento de incerteza e a descontinuidade das políticas públicas do país.²⁴

É racional supor que as modificações na regulação de um setor devem ser realizadas de modo responsável, buscando-se não apenas retirar as distorções que a regulação impõe, mas, também, reduzir aquelas que poderiam ser causadas no processo de ajuste do mercado. O regulador não deve, contudo, preocupar-se, antecipadamente, com as estratégias competitivas das empresas no setor. As razões para tanto já foram largamente explicitadas na seção 3.

²⁴ Págs. 14 e 15 da Exposição de Motivos.

Deve-se ter em mente que a liberdade tarifária foi estabelecida pela Lei n.º 11.182/2005 e reafirmada em uma determinação do CONAC de julho de 2007. As empresas foram ouvidas durante os trabalhos do regulador que culminaram na atual Consulta. Além disso, permanece uma série de restrições regulatórias sobre os mercados de aviação internacional, tais como a regulação da oferta (número de frequências limitadas, poucas empresas atuando em cada rota e restrições das liberdades-do-ar). Essas restrições são obstáculos a uma maior concorrência em preços entre as empresas e compõem um ambiente favorável ao comportamento colusivo.

Assim, o entendimento desta Secretaria é que o cronograma apresentado se mostra conservador. Em especial, quando estabelece que a diretoria deverá decidir ao tempo em que julgar adequado quando será implantada a liberdade tarifária. Em sendo esta uma determinação da Lei e diretriz do CONAC, cabe à diretoria explicitar na Resolução o momento em que isso será colocado em vigência. A sugestão desta SEAE em relação aos prazos para a presente consulta é que a liberdade tarifária comece a vigorar para bilhetes vendidos a partir de 1º de abril de 2008, data prevista na minuta de resolução para vigorar o desconto de 80%.²⁵

Outro ponto que necessita ser criticado na proposta de Resolução consiste na manutenção das Normas de Serviços Aéreos Internacionais - NOSAI. A liberdade tarifária deverá ser implementada irrestritamente de modo que não existam bandas tarifárias nem descontos. Assim, tais normas deveriam deixar de existir como estão hoje. O papel do Regulador será monitorar o mercado, registrando as tarifas que forem apresentadas pelas empresas.

Por fim, é importante discutir a dimensão da proposta de Resolução, que se limita ao transporte aéreo na América do Sul. Nem a Lei, nem a diretriz do CONAC determina que a liberdade tarifária poderá ser mitigada em qualquer mercado. Ademais, os problemas

²⁵ O nível de descontos a serem gradualmente aplicados até o início do próximo ano pode ser definido pelo regulador ou simplesmente inexistente, uma vez que haverá tempo hábil para que as empresas se programem para o evento em questão.

e distorções apontados pela Exposição de Motivos, bem como aqueles mencionados neste Parecer são intrínsecos ao tipo de regulação que tem sido aplicada, em qualquer de suas esferas e a qualquer mercado geográfico. Não há justificativas, portanto, para que a liberalização das tarifas para outros mercados internacionais não seja adotada.

Diante desse quadro, esta Secretaria sugere que a ANAC estenda aos demais mercados a liberalização gradual das tarifas aéreas.

6. Conclusão

A regulação econômica das passagens aéreas internacionais é um processo histórico que se desenvolveu na proporção das transformações sofridas pela aviação internacional. Partindo-se de um modelo rigidamente controlado, com tarifas aprovadas pelas autoridades dos países acordados, alcançou-se a livre precificação das empresas e a superação do paradigma da Tarifa IATA.

O Brasil, entretanto, optou por cristalizar um modelo antigo, no receio de que as empresas nacionais fossem prejudicadas pela concorrência proveniente das empresas estrangeiras, supostamente detentoras de maior capacidade econômica. A manutenção dessa regulação, de viés protecionista, se deu sem os estudos técnicos necessários que justificassem a intervenção estatal. Em outras palavras, a política regulatória foi desenvolvida sem ponderar os riscos, ou efeitos colaterais, que poderiam ser causados sobre o mercado.

Ao fixar um preço-mínimo, o regulador tem impedido que as empresas, nacionais e estrangeiras, determinem preços menores, o que resulta em impactos negativos do ponto de vista dos consumidores e da agregação de novos passageiros. Além disso, preços de mercado abaixo do preço-mínimo, como exposto neste Parecer, não necessariamente implica preços predatórios. Deve-se considerar também que o regulador, em decorrência da assimetria de informação e de outros problemas, não é capaz de identificar a viabilidade econômica com exatidão e nem atualizá-lo dinamicamente. A citada assimetria de informação e o descompasso entre o tempo econômico e o burocrático é um dado. Ao impor uma política de preços mínimos indiscriminadamente a todo o mercado, as

autoridades reguladoras e governamentais provocam falhas de governo: um desvio introduzido no sistema econômico pelas próprias autoridades, decorrente da regulação inapropriada, sendo que tal distorção provoca ineficiências econômica e, conseqüentemente, perdas de bem-estar social.

A proposta de Resolução colocada em Consulta apresenta-se como um imperativo da atual política de aviação internacional, ainda que restrita à América do Sul. Nesse sentido, espera-se que a ANAC dê continuidade aos trabalhos para que a liberalização das tarifas aéreas internacionais abranja as outras rotas não atendidas pela presente proposta de Resolução, conforme determinado na Lei.

Para o caso presente, ou seja, para a América do Sul, esta Secretaria entende que o cronograma apresentado é conservador. Acredita-se que independente dos descontos que se pretenda aplicar no corrente ano, para abril de 2008, deve-se estabelecer a liberdade tarifária plena. No mesmo sentido, reafirma-se que tais modificações devem ser estendidas, também de forma gradual, a todos os mercados aéreos internacionais.

À consideração superior,

Gustavo de Paula e Oliveira
Assistente

Fernando Antônio Ribeiro Soares
Assessor Técnico

De acordo.

Antônio Henrique Pinheiro Silveira
Secretário-Adjunto

De acordo.

Nelson Henrique Barbosa Filho
Secretário de Acompanhamento Econômico