



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PRIMEIRA-SECRETARIA

Ofício 1ªSec/RI//nº 2324 /18

Brasília, 26 de junho de 2018.

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor
JOSE LUIZ STÉDILE
Anexo II, Pav. Superior, Ala C, sala 152

Assunto: **resposta a Requerimento de Informação**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Aviso nº 49/2018/ASPAR/GM/MTPA, de 14 de junho de 2018, do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em resposta ao **Requerimento de Informação nº 3.512 de 2018**, de sua autoria.

Atenciosamente,


Deputado GÍACOB
Primeiro-Secretário



AVISO Nº 49/2018/ASPAR/GM/MTPA

Brasília, de 14 de junho de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **GIACOB**
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento de Informação nº 3.512/2018, de autoria da Comissão de Defesa do Consumidor.

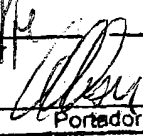
Senhor Secretário,

Reporto-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 2.258, de 14 de junho de 2018, no qual Vossa Excelência encaminha o Requerimento de Informação nº 3.512/2018, de autoria da Comissão de Defesa do Consumidor, apresentado em 26 de abril de 2018, que requer informações sobre o fim da franquia obrigatória de bagagem aérea que consta do art. 13 da Resolução ANAC nº 400/2016.

A respeito, encaminho, para o conhecimento do ilustre Secretário, o Ofício nº 83/2018/ASPAR-ANAC, de 30 de maio de 2018, elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil, e mídia digital, contendo os esclarecimentos sobre o assunto em questão.

Atenciosamente,


VALTER CASIMIRO SILVA
Ministro de Estado dos Transportes,
Portos e Aviação Civil

SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria com a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em 19.06.18	às 17h08
 Servidor	7396 Ponto
 Portador	



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 4º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor Comercial
Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200
- www.anac.gov.br

Ofício nº 83/2018/ASPAR-ANAC

Brasília, 30 de maio de 2018.

Ao Senhor

Chefe da Assessoria Parlamentar

CARLOS HENRIQUE SILVA SANTOS

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar

Bairro Zona Cívica Administrativa, Brasília - DF

CEP: 70044-902

Assunto: Requerimento de Informação nº 3512/2018, de autoria da Comissão de Defesa do Consumidor.

Referência: Processo Nº 50000.016008/2018-01

Anexos: Mídia digital contendo:

Processo SEI ANAC nº 00058.054992/2014-33

Nota Técnica nº 5(SEI)/2016/GTEC/GEAC/SAS, de 22/12/2016

Nota Técnica nº 13(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS, de 07/11/2017

Nota Técnica nº 126/2017/COGTR/SEAE/ME, de 4/10/2017

Estudo Técnico exarado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de setembro de 2017

Acórdão nº 346/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU

Nota Técnica nº 5/2013/GERE/SRE, de 14/3/2013

Nota Técnica nº 1/2013/GEAC/SRE, de 22/4/2013

Senhor Assessor,

1. Em atenção ao Ofício 456/2018/ASPAR/GM, que encaminha o Requerimento de Informação nº 3512/2018, de autoria da Comissão de Defesa do Consumidor, informo o que segue.

2. Questão 1. A importância das atividades, normativas desenvolvidas pelas Agências Reguladoras é inconteste e presta-se à gestão de economias e sociedades cada vez mais complexas, entretanto, a elaboração prévia da Análise de Impacto Regulatório (AIR) é, hoje obrigatória para minutas de atos normativos de interesse geral. Neste sentido, requer-se o encaminhamento a este Colegiado da fundamentação técnica, das projeções de redução de custos ao consumidor ou de elevação de demanda pelo serviço de transporte aéreo, entre outros documentos que tornaram,

segundo a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, democrática e legítima a decisão de pôr fim à franquia de bagagem.

3. Quanto à fundamentação técnica que embasou a edição da Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo, esta Agência esclarece que consta do processo administrativo 00058.054992/2014-33, iniciado em 2012 (anexo).

4. **Questão 2. Para a ANAC o fim da franquia de bagagem resultaria em redução do valor dos bilhetes aéreos. Na prática, a Resolução nº 400/16 liberou as companhias aéreas para estabelecerem suas próprias políticas de cobrança pelas malas despachadas. Requer-se a comprovação, por aquela Agência Reguladora, da redução efetiva do valor das passagens aéreas no mercado nacional desde que as companhias aéreas iniciaram, em junho de 2017, a cobrança para despachar malas.**

5. Destaca-se que, conforme detalhado no documento publicado pela ANAC na ocasião da Audiência Pública nº 3/2016, intitulado de "Comentário à Minuta de Resolução", disponível no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/2016>, a desregulamentação da franquia de bagagem promovida por meio da Resolução ANAC nº 400/2016 objetivou a redução da intervenção estatal na economia, o estímulo à concorrência, a simplificação das normas, a compatibilização com o regime de liberdade tarifária e a convergência com as práticas internacionalmente mais difundidas.

6. Nesse contexto, a desregulamentação da franquia de bagagem permitiu a oferta do serviço de transporte de passageiro desvinculado do serviço de transporte da bagagem, criando, assim, a possibilidade de uma maior gama de produtos para escolha dos consumidores, observando-se que os serviços mais básicos tendem a ter preços menores do que os serviços mais completos.

7. No entanto, observa-se que, no âmbito do setor de transporte aéreo, o valor das tarifas aéreas oscila a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua precificação, tais como a evolução dos custos (afetados pelo preço do barril de petróleo e pela taxa de câmbio); a distância da linha aérea; o grau de concorrência do mercado; a densidade de demanda; a baixa e a alta temporada; restrições de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea; a taxa de ocupação das aeronaves; a realização de promoções, entre outros. Dessa forma, a franquia de bagagem despachada é apenas um dos itens que impactam no preço.

8. Assim, logo que a Resolução ANAC nº 400/2016 entrou em vigor, a franquia de bagagem passou a constituir mais um item para diferenciação de serviços e preços ofertados aos passageiros em complemento a outros critérios anteriormente utilizados, como taxas de remarcação ou cancelamento, destacando-se que as tarifas aéreas dos produtos que não possuem franquia de bagagem são menores do que aqueles com franquia de bagagem incluída.

9. Quanto ao comportamento dos preços das tarifas verificado após o início do vigor da Resolução ANAC nº 400/2016, recomenda-se a leitura da 38ª edição do Relatório de Tarifas Domésticas referente ao 2º semestre de 2017^[1], o qual evidencia, entre outros aspectos:

- que a Tarifa Aérea Média Doméstica Real em 2017 foi de R\$ 357,16, representando redução de 0,6% em relação a 2016 e o menor valor registrado para um ano na série histórica. No mesmo período, o Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real foi de R\$ 0,3080, com redução de 3,1% em relação ao ano anterior. Trata-se do menor valor registrado para o indicador desde o início da série histórica;
- que a Tarifa Aérea Média Doméstica Real apurada no segundo semestre de 2017 foi de R\$ 384,21, tendo permanecido praticamente estável em relação ao valor de R\$ 383,90 apurado no segundo semestre de 2016. Nos mesmos períodos, o valor médio do quilômetro pago pelo passageiro foi apurado em R\$ 0,3274 e R\$ 0,3355, respectivamente, representando uma redução no Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real de -2,4% e o menor valor deste indicador para o segundo semestre de um ano na série histórica iniciada em 2002; e
- que, ainda no segundo semestre de 2017, a Tarifa Aérea Média Doméstica Real apresentou redução na metade dos meses (setembro, outubro e novembro) em comparação com iguais meses de 2016, enquanto o Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real caiu em 4 dos 6 meses observados (julho, setembro, outubro e novembro). Já a observação destes indicadores em cada uma das quatro principais empresas aéreas em cada trimestre revela um comportamento consideravelmente distinto.

10. No entanto, o comportamento das tarifas aéreas domésticas no período observado não pode ser necessariamente associado com a desregulamentação da franquia de bagagem, haja vista que as variáveis que influenciam o mercado e a economia em geral em determinado período podem ser distintas daquelas verificadas nos demais períodos empregados para se fazer a comparação.

11. Por essa razão, o contexto econômico em que o setor está inserido é abordado na parte inicial do relatório, onde foram destacados, entre outros fatores:

- a retomada do crescimento da demanda por transporte aéreo em 2017, com variação positiva de 3,2% na comparação com 2016, o que pode ter pressionado os preços das passagens aéreas;
- as altas de até 24,1% do Querosene de Aviação em todos os meses de 2017 na comparação com iguais períodos de 2016, com exceção de julho, em que houve redução de 4,6%, o que pode ter pressionado o custo com combustível de aeronaves, que representou 27% do total de custos e despesas operacionais do transporte aéreo até o 3º trimestre de 2017, e, por consequência, o preço das passagens aéreas;
- o comportamento da taxa de câmbio média do Real em relação ao Dólar, usualmente associada aos custos com arrendamento, seguro, manutenção e combustível de aeronaves, que representaram aproximadamente metade do total de custos e despesas do transporte aéreo até o 3º trimestre de 2017. A taxa teve redução em todos os meses do primeiro semestre de 2017 na comparação com igual período de 2016, com variações negativas de -3,8% (em junho) a -21,9% (em fevereiro). Já no segundo semestre, o indicador esteve mais próximo a uma estabilidade, com oscilações de +0,2% (em outubro) a -3,7% (em setembro).

12. Deste modo, não se pode esperar que a diferença de preços seja explicada por um único fator isoladamente. A associação de oscilações nos preços a qualquer possível causa, como o transporte de bagagem, depende necessariamente de uma série temporal robusta com diversos indicadores, para que seja possível isolar os impactos de cada variável considerada.

13. Assim, uma avaliação precisa dos efeitos da implementação da norma não é trivial e requer tempo, tendo em vista que as tarifas aéreas oscilam a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua precificação, destacando-se que é prematuro associar qualquer variação das tarifas à desregulamentação das bagagens decorrente da Resolução nº 400/2016. Tanto as empresas quanto os passageiros ainda estão se adaptando ao novo ambiente regulatório e a utilização de dados sem os devidos cuidados pode induzir a conclusões equivocadas.

14. Assim, além dos estudos que ampararam a decisão da Diretoria Colegiada da ANAC, que se encontram no já mencionado processo administrativo que culminou na publicação da Resolução nº 400/2016, cabe anexar os seguintes estudos produzidos posteriormente no âmbito da Agência:

- Nota Técnica nº 5(SEI)/2016/GTEC/GEAC/SAS, de 22/12/2016 (anexo):

Fundamentos econômicos e efeitos da desregulamentação da franquia de bagagem.

- Nota Técnica nº 13(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS, de 07/11/2017 (anexo):

Esta Nota Técnica tem o intuito de analisar as conclusões da reportagem feita pelo jornal O Estado de São Paulo (Estadão) no dia 12/10/2017, de autoria de Luciana Dyniewicz, sob o título "Após cobrança por bagagem, preço das passagens aéreas sobe no país", na qual foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e da Fundação Getúlio Vargas - FGV, buscando constatar efeitos da desregulamentação da franquia de bagagem sobre os preços.

15. Por fim, sugere-se a leitura dos estudos produzidos por outras instituições após o início da vigência da Resolução nº 400/2016, conforme elencados a seguir e que abordam a desregulamentação da franquia de bagagem despachada no transporte aéreo:

- Nota Técnica nº 126/2017/COGTR/SEAE/MF, de 4/10/2017 (anexo), expedida pela Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda:

A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, análise técnica suplementar dos impactos da Resolução da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo e altera as regras que estabelecem franquias mínimas para bagagem despachada

no transporte aéreo doméstico e internacional. Especificamente, a Resolução estabelece a desvinculação entre a contratação do serviço de transporte aéreo e a contratação de franquia de bagagem despachada.

- Estudo Técnico exarado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de setembro de 2017 (anexo):

A questão que o presente texto procura responder é quais serão as consequências, para a população brasileira, da recente decisão da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao permitir que as transportadoras aéreas cobrem para que o passageiro despache sua bagagem ou mala. As novas normas protegem o consumidor ou as empresas aéreas? Incentivam a livre concorrência? Quais benefícios terá o consumidor?

16. **Questão 3. Para o Deputado Celso Russomanno (PRB/SP), o artigo 13 da Resolução nº 400/16/ANAC ao prever que "o transporte de bagagem despachada configurará contrato acessório oferecido pelo transportador" quebra a estrutura única contratual, consolidada em anos de tradição brasileira. Qual a contrapartida oferecida ao consumidor, já que não há a possibilidade de despacho de bagagem por outras companhias aéreas?**

17. Preliminarmente, importante indicar que a natureza acessória do contrato de bagagem depreende-se diretamente do art. 234 do CBA, que dispõe acerca da entrega da nota que documenta o contrato de transporte de bagagem para o passageiro, imputando necessariamente duas relações contratuais, inclusive com responsabilidades autônomas, quais sejam, a principal voltada a garantir o serviço de transporte do passageiro e a acessória relacionada ao transporte da bagagem.

18. Enquanto a obrigação do primeiro instituto sinalagmático se adstringe ao dever de deslocar o consumidor incólume pela via aérea, o auxiliar indica que sua bagagem deverá ser igualmente transportada ao mesmo destino do passageiro no estado em que foi entregue.

19. Sempre necessário lembrar que o serviço de transporte é tipicamente sujeito à responsabilidade aquiliana, portanto, estritamente sujeito às regras do direito positivo e não de tradição. Neste sentido, cabe observar que o contrato acessório de bagagem representa uma garantia opcional ao consumidor que queira se utilizar dele, mas necessariamente vinculada ao contrato principal de transporte de passageiro.

20. Ademais, tal se dá por razões de ordem prática - a eventual possibilidade de contratação com outra transportadora não traria benefícios ao consumidor, uma vez que não haveria o sincronismo dos voos (bagagem chegando em momento diferente) e sua retirada não poderia ser feita pelos meios convencionais. Não se pode olvidar, outrossim, que se cuida de tema sensível à segurança do transporte aéreo. O RBAC 108.55, que dispõe sobre as Medidas de Segurança relativas à Bagagem despachada, veda expressamente a contratação de despacho de bagagem em voo diverso daquele que segue o passageiro, nos seguintes termos:

108.55 Identificação (conciliação) e aceitação da bagagem despachada

- (a) O operador aéreo deve garantir que somente bagagens de passageiros identificados e de posse de contrato de transporte (bilhete aéreo) serão aceitas para despacho.
- (b) O operador aéreo deve identificar, no ato da aceitação, cada volume da bagagem a ser despachada, contendo dados (informações) que possibilitem o processo de reconciliação, utilizando formulários específicos para o controle de bagagens embarcadas e para a localização de bagagens embarcadas.

21. Assim, compreendendo o transporte aéreo em seus reais termos, a vantagem auferida pelo passageiro neste novo modelo está em conferir a opção por um serviço mais adequado aos seus interesses ou possibilidade econômicas. Não obstante, ao passageiro que pretenda enviar seus pertences por outro transportador, subsiste a possibilidade de que o faça mediante a contratação de serviço de carga.

22. Por fim, relevante frisar que tal cenário (franquias de bagagem desreguladas e regras de segurança aplicáveis ao despacho de bagagem) verifica-se nos demais mercados de aviação civil ao redor do globo.

23. **Questão 4. Notícias veiculadas por diversas agências de notícias, a exemplo da divulgada pelo Portal G1, em janeiro deste ano, alardeiam que as reclamações contra companhias aéreas dispararam após início da cobrança para despachar malas em junho de 2017. Requer-se,**

portanto, que a ANAC faça prova do custo/efetividade ou qualidade legal da regulamentação implementada.

24. Este questionamento está baseado em notícia veiculada em 28/01/2018 pelo endereço eletrônico "<https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/reclamacoes-contracompanhias-aereas-disparam-apos-inicio-da-cobranca-para-despachar-malas-22337211>", que apresenta dados fornecidos pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça/Senacon, pelos quais a reportagem conclui que:

a) Cobranças por excesso de bagagem passaram de 8,4 % para 15,8 % dos registros feitos sobre problemas com malas registrados no portal Consumidor.gov.br, do primeiro para o segundo semestre de 2017;

b) reclamações sobre dificuldade de embarcar com bagagem de mão subiram de 0,3 % para 9,2% no segundo semestre;

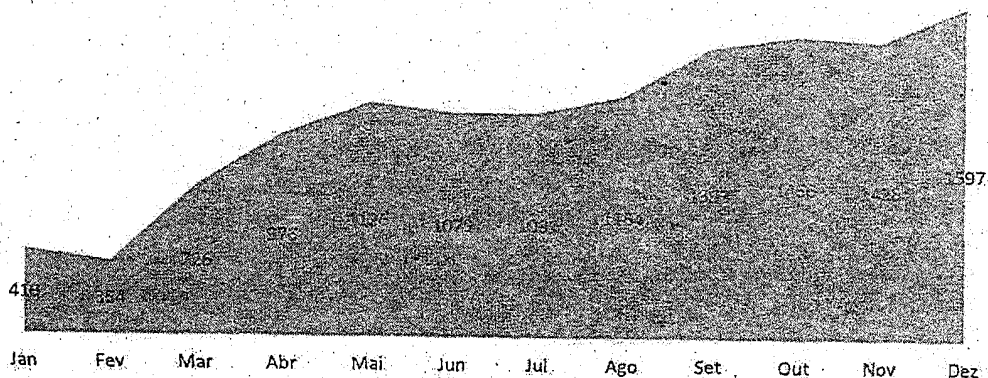
c) as demandas no setor dentro da plataforma de mediação triplicaram de 2016 para 2017, de 4052 reclamações em 2016 para 11.815 em 2017. Segundo a reportagem, a Senacon avalia que "os problemas com bagagem foram um dos principais responsáveis pelo aumento de demandas no setor aéreo".

25. Não há como a ANAC realizar uma análise crítica das informações divulgados pela reportagem pois desconhece a metodologia de levantamento dos dados utilizada pela Senacon para extrair as informações da plataforma *Consumidor.gov.br*.

26. A ANAC e a própria Senacon/MJ assinaram, em dezembro de 2016, o Acordo de Cooperação Técnica nº 02, pelo qual a agência reguladora adere à plataforma *Consumidor.gov.br*, passando a monitorar as demandas referentes ao transporte aéreo. Mais ainda, a ANAC está adotando a plataforma *Consumidor.gov.br* com canal de atendimento a reclamações de consumidores, pois a plataforma oferece a possibilidade de resolução de demandas, algo que não ocorre nos canais do "Fale com a ANAC". Nesse sentido, a ANAC iniciou uma campanha, em março de 2017, de redirecionamento dos consumidores que buscavam os canais do "Fale com a ANAC" para o *Consumidor.gov.br*. Isso fez com que, a partir daquele mês, se verificasse um incremento mensal no número de registros na plataforma, pois os que antes registravam reclamações nos canais do "Fale com a Anac", passaram a registrá-las na plataforma *Consumidor.gov.br*. A ANAC entende ser essa a razão para o crescimento do número de reclamações observadas na plataforma durante o ano de 2017.

27. O gráfico abaixo demonstra essa evolução quantitativa de demandas durante o exercício de 2017.

Gráfico 1. Evolução do Quantitativo de Demandas registradas no Consumidor.gov.br



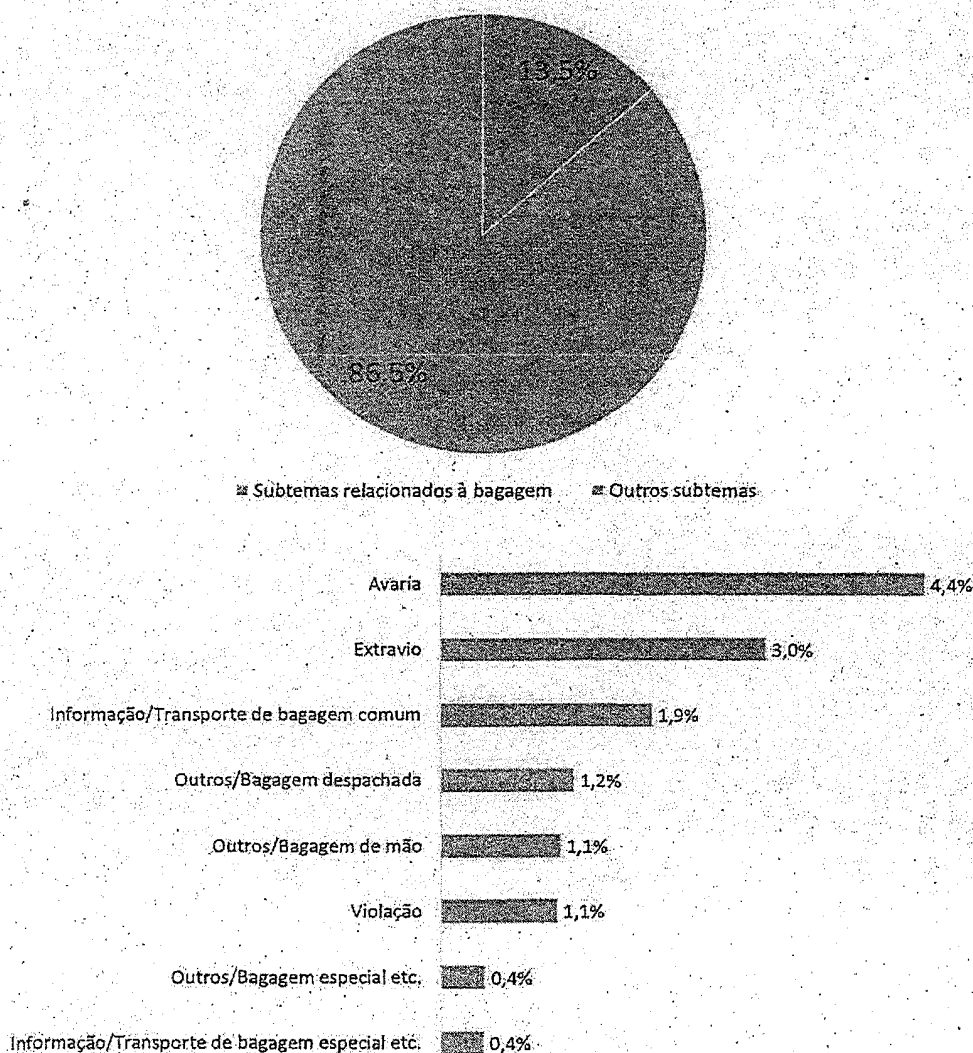
Consumidor.gov.br

Fonte:

28. Em abril deste ano a ANAC publicou Relatório sobre o Transporte Aéreo em 2017 (disponível em [Boletim de Monitoramento do Consumidor.gov.br](https://boletim.monitoramento.consumidor.gov.br)), na qual divulga as informações decorrentes da classificação das demandas dos consumidores naquela plataforma. A equipe técnica da ANAC, com o acesso permitido no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 2/2016, extraiu o conteúdo das manifestações apresentadas pelos consumidores, analisou todas e as classificou conforme a Resolução nº 400/2016, que estabelece as Condições Gerais do Transporte Aéreo. Importante esclarecer

que a classificação elaborada pela ANAC é composta por dois níveis: temas e subtemas. Especificamente sobre questões relativas a "Bagagem", existe o tema "Transporte de Bagagem" e os seguintes subtemas: extravio, avaria, violação, outros/bagagem despachada, outros/bagagem de mão, outros/bagagem especial e Informação/transporte de bagagem especial. A significância do tema em relação à base apurada se espelha no seguinte gráfico:

Gráfico 2. Incidência de manifestações sobre bagagens



Fonte:

Consumidor.gov.br

29. Nesta linha, essencial consignar que, como se vislumbra de maneira clarividente, o crescimento do quantitativo de demandas se deu em razão da migração das demandas do Fale com a ANAC para a plataforma Consumidor.gov.br, consubstanciando este o principal motivo do aumento nominal no número de reclamações. Vale realçar, entretanto, que a plataforma direciona as demandas para uma mediação com a transportadora, o que permite significativos ganhos dos passageiros, que antes tinham de recorrer ao Poder Judiciário para ver seu caso solucionado, valendo ainda notar a potencial redução de processos judiciais que a plataforma permite.

30. Adicionalmente, o aumento da franquia de bagagem de mão de cinco para dez quilos, nos termos do art. 14 da Resolução nº 400/2016, gerou uma nova situação fática de aumento da tendência de transporte de bagagem de mão, o que gerou algum conflito no período de adaptação da norma, mas que em números representou apenas 1,1% do total de reclamações do exercício de 2017.

31. **Questão 5. E, por fim; o encaminhamento da fórmula de cálculo e respectivos valores das passagens aéreas nacionais e internacionais, reajustes e eventual regulação normativa.**

32. No que diz respeito às tarifas praticadas, esta Agência informa que o atual marco regulatório do setor aéreo estabelece o regime de liberdade tarifária, destacando-se que, para melhor compreensão desse assunto, faz-se necessário discorrer acerca das especificidades do regime de prestação dos serviços de transporte aéreo público.

33. Inicialmente, informa-se que a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, em seu art. 180, estabelece que a exploração de serviços públicos de transporte aéreo regular dependerá sempre de prévia concessão. No entanto, a outorga por meio de concessão ali prevista não se adequa às condições das concessões normatizadas pelas leis nº 8.666 (Lei de Licitação e Contratos), de 1993, e nº 8.987 (Lei de Concessões), de 1995. E isso não se deve somente às lacunas existentes pela falta de atualização do CBA, mas principalmente pelas próprias características do setor, que é competitivo e, portanto, admite a presença de diversos operadores, não sendo necessária a escolha de um operador em detrimento de outro. Tal entendimento foi consagrado pelo Acórdão nº 346/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU (anexo), conforme trecho transcrito a seguir:

“7. (...) os procedimentos licitatórios tradicionalmente empregados nas outorgas de concessões de serviços públicos para selecionar os futuros concessionários não são utilizados nas outorgas de concessões para prestar o serviço de transporte aéreo regular de passageiros. Existem duas causas essenciais para isso:

- existem lacunas no arcabouço legal do setor aéreo no que toca aos procedimentos de outorga de concessão: o Código Brasileiro de Aeronáutica não foi atualizado após a edição da nova constituição, da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95);

- a dinâmica operacional do mercado de serviços de transporte aéreo regular de passageiros não favorece a realização de licitações para a escolha de um prestador de serviços em detrimento de outros, mas a competição entre vários prestadores de serviço operando no setor.”

34. O setor aéreo se assemelha a mercados com livre entrada e saída, nos quais o preço é definido endogenamente, por meio da interação entre oferta e demanda, sem intervenção do Estado. Portanto, a prestação de serviços aéreos não pode ser vista como uma concessão comum. Não é necessário, nem é desejável em termos de busca por menores preços, outorgar a exploração de uma linha aérea para um único operador, uma vez que o mercado é competitivo. Pelo contrário, o interesse é que haja a maior quantidade de operadores possível, de modo que haja concorrência entre eles e, conseqüentemente, queda nos preços praticados e inovação. Por isso, é necessário garantir a liberdade de oferta, isto é, o acesso a todas as empresas que queiram operar determinada rota, observando-se, obviamente, a capacidade operacional da infraestrutura e a regulação técnica de segurança, conforme preconiza o art. 48 da Lei nº 11.182/2005.

35. É importante destacar que a exploração de serviço de transporte aéreo regular se baseia na existência de dois pilares do setor: a liberdade de oferta, como mencionado, e a liberdade tarifária. Esses pilares não foram criados a partir de leis. São, na verdade, consequência da dinâmica existente no setor, ou seja, são resultados do mercado. A Lei nº 11.182 (de criação da ANAC), de 27/9/2005, apenas consagrou tais princípios em seu texto por meio dos artigos 48 e 49, ressaltando-se que a liberdade tarifária passou a ser aplicada no mercado doméstico com a publicação da Portaria do Ministério da Fazenda nº 248, de 10/8/2001.

36. Outro fator que diferencia a concessão de serviços aéreos de uma concessão comum, e que decorre do primado da liberdade de oferta e de tarifas, é a inexistência de garantia de equilíbrio econômico-financeiro do contrato por parte do Estado. Ao oferecer a prestação desses serviços, todos os riscos são assumidos pelas empresas ofertantes. Por isso, todas as empresas devem ter liberdade para escolher quais rotas operar, com qual frequência e quanto cobrar por isso. A falta de garantias financeiras para permanecer ou não em determinada rota é o motivo pelo qual não se pode obrigar uma empresa a prestar determinado serviço ou impor o preço que deve cobrar.

37. Este cenário tende a estimular o crescimento do mercado à medida que mais investidores são atraídos para explorar os serviços, o que viabiliza a ampliação da oferta, a diversificação, a melhoria da prestação e, principalmente, acarreta ainda na redução de preços. Por consequência, mais pessoas passam a ter acesso aos serviços aéreos.

38. Nesse sentido, é extremamente relevante notar que os serviços de transporte aéreo não são explorados sob regime de monopólio público e que a outorga para a exploração dos serviços de transporte

aéreo não é precedida de licitação, ou seja, qualquer empresa interessada, por sua própria conta e risco, pode obter "concessão" do Estado, desde que atendidos os requisitos jurídicos e técnicos. Uma vez que não há qualquer ingerência da ANAC na determinação dos preços das tarifas cobradas pelas empresas aéreas, devem estas arcar com os eventuais riscos da exploração da atividade econômica, sem que incida cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro.

39. Portanto, considerando-se a dinâmica do mercado e os dispositivos legais em vigor, deve-se destacar que é de interesse público, e defendido por esta Agência, que haja a maior quantidade de operadores possível no mercado, para que haja concorrência entre eles e, consequentemente, queda nos preços praticados e inovação. A outorga de concessão a novas empresas depende meramente de sua solicitação e do cumprimento de requisitos técnicos, os quais não guardam qualquer relação com os preços praticados no mercado. Nesse sentido, deve ficar claro que a ANAC não detém competência para determinar quais rotas uma empresa deve ou não operar.

40. A garantia de que qualquer linha aérea possa ter serviços ofertados por qualquer empresa aérea interessada a qualquer tempo é um dos principais fatores que propicia a contestabilidade do mercado. Esta constante ameaça não permite que as empresas aéreas que eventualmente atuem sem concorrentes em determinada linha aérea permaneçam em zona de conforto, ao contrário, as estimula a buscarem mais eficiência e a ofertarem melhores serviços e tarifas aéreas competitivas. A contestabilidade do mercado também propicia que, caso haja lucros acima do normal em uma determinada rota, outra empresa também possa explorá-la, havendo concorrência e, consequentemente, aumento na oferta, redução de preços e, consequentemente, redução dos lucros.

41. Faz-se oportuno mencionar, ainda, que o valor das tarifas aéreas oscila a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua precificação, tais como a evolução dos custos (afetados pelo preço do barril de petróleo e pela taxa de câmbio - Dólar/Real); a distância da linha aérea; o grau de concorrência do mercado; a densidade de demanda; a baixa e a alta temporada; restrições de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea; a taxa de ocupação das aeronaves; o horário do voo; a antecedência de compra da passagem; as condições contratuais para remarcação e reembolso da passagem; a franquia de bagagem despachada; o serviço de refeição a bordo; a marcação de assentos; a realização de promoções; entre outros.

42. Assim, para atender a um maior número de passageiros, otimizar a ocupação das aeronaves e alcançar rentabilidade, as preferências dos usuários são consideradas na prestação e na precificação dos serviços.

43. Com base nesses fatores as empresas aéreas normalmente estabelecem preços diferenciados para assentos em um mesmo voo, buscando atender às diversas características do maior número possível de usuários, inclusive o valor que estão dispostos a pagar por um assento e, assim, alcançar maiores níveis de ocupação de suas aeronaves, tentando obter rentabilidade, que é o fator que sustenta a oferta do serviço. Trata-se de um mecanismo chamado de gerenciamento de receitas (*yield management*).

44. Conforme a literatura, poucas práticas negociais estão tão intimamente relacionadas com um tipo de negócio específico quanto o gerenciamento de receitas está com a aviação civil, pois o setor foi pioneiro em sua utilização. O gerenciamento de receita é uma ferramenta que busca conciliar os diversos tipos de demanda com os objetivos das empresas. Ou seja, por meio dele, as empresas tentam identificar quais são as decisões que os demandantes têm que tomar para escolher seus produtos para que elas possam definir seus produtos e ofertá-los de maneira convergente a seus interesses^[2].

45. O gerenciamento de receita se baseia em três fundamentos: discriminação de preços, diferenciação de produtos e sistema de controle de estoque de assentos^[3].

46. A discriminação de preços e a diferenciação dos produtos são os fundamentos do gerenciamento de receita mais perceptíveis aos consumidores. É possível, por exemplo, entrar na página de uma empresa aérea na internet e, ao realizar uma busca por uma passagem, obter como resultado mais de uma possibilidade de escolha, tendo como variáveis os preços e as condições de aplicação de cada tarifa. Os preços variados são a discriminação de preços e ocorrem em função das condições variadas, que correspondem à diferenciação de produtos.

47. Contudo, a discriminação de preços e a diferenciação de produtos exigem que a empresa tenha conhecimento de uma ampla gama de variáveis que revelem (ou indiquem) as preferências do consumidor. A partir dessas informações, ela alimentará seu banco de dados e fará suas previsões de

demanda. Tais estimativas servirão para alimentar seu sistema de controle de estoque de assentos, que determinará o número de assentos de cada classe tarifária alocado em cada voo e, consequentemente, a oferta do produto (ibid). Assim, o sistema de controle de estoque de assentos é essencial para a utilização do gerenciamento de receitas e consequente definição e precificação de seus produtos. Ou seja, o controle de estoque de assentos é uma informação de gestão da empresa, associado a informações concorrenciais estratégicas como a capacidade de otimizar a ocupação de suas aeronaves, de definir estratégias comerciais e de organizar sua malha aérea, entre outros.

48. Além disso, mecanismos de discriminação de preços com base em uma diferenciação de produtos, nos quais tarifas mais baratas são associadas a regras tarifárias mais rígidas enquanto tarifas mais elevadas são associadas a regras mais flexíveis, geram produtos diferentes com preços diferentes. Se isso não fosse possível, todos os assentos corresponderiam a apenas um produto que, por óbvio, teria um único preço, alcançando uma quantidade menor de usuários dispostos a pagar por transporte aéreo. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros. Para um maior aprofundamento do assunto, recomenda-se a leitura da Nota Técnica nº 5/2013/GERE/SRE, de 14/3/2013 e da Nota Técnica nº 1/2013/GEAC/SRE, de 22/4/2013 (anexo).

49. Na prática do regime de liberdade tarifária, a autoridade de aviação civil detém a atribuição de receber das empresas aéreas a comunicação de suas tarifas. Por outro lado, não compete ao órgão regulador a definição das tarifas praticadas, tampouco o estabelecimento de parâmetros ou expectativas a respeito das tarifas futuras. No entanto, isso não afasta a competência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para a repressão às infrações contra a ordem econômica, definida na Lei nº 12.529/2011.

50. Assim, o registro de tarifas aéreas comercializadas é uma das iniciativas que compõem o acompanhamento de mercado exercido pela ANAC e atende a um dos seus objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico de 2015-2019, que consiste em “acompanhar e estimular o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo acessível, eficiente e competitivo”.

51. As informações atualmente coletadas compreendem, além dos dados sobre as tarifas aéreas vendidas, a quantidade de voos realizados, passageiros e carga transportados e os dados contábeis das empresas aéreas brasileiras e estrangeiras, disponibilizadas no endereço <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>. Os dados coletados permitem identificar, por exemplo, a evolução das tarifas aéreas, do número de passageiros transportados e da quantidade de bagagem transportada.

52. Com o intuito de ampliar o conhecimento da sociedade sobre o transporte aéreo e propiciar o acompanhamento da evolução dos preços praticados por qualquer interessado, além de subsidiar a realização de estudos e decisões estratégicas no âmbito da iniciativa privada e do próprio setor público, em 2009, a ANAC passou a publicar em seu portal na internet o relatório de Yield Tarifa Aérea Doméstico, atualmente denominado de Tarifas Aéreas Domésticas, contemplando a distribuição de frequência e a média dos valores mensais efetivamente comercializados agregados em nível nacional e também com detalhamento por unidade da federação e por pares de regiões do país.

53. No segundo semestre de 2017, a ANAC deu início à divulgação dos microdados mensais do registro de tarifas aéreas domésticas, em formato de base de dados, para livre e irrestrito acesso por qualquer interessado, contemplando o detalhamento por aeroporto de origem e destino do passageiro, por empresa e por valor de tarifa aérea vendida.

54. Em 9 de abril de 2018, buscando ampliar e facilitar ainda mais o acesso da sociedade aos dados históricos do setor, a ANAC lançou a plataforma denominada Consulta Interativa – Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo, onde qualquer interessado pode consultar, de forma dinâmica, gráfica e on-line, a evolução histórica dos indicadores, entre outros, de tarifas aéreas domésticas comercializadas, com detalhamento por empresa, por mês e ano, por localidade (Região, UF e Aeroporto) e por ligação (pares de localidades). O acesso à nova ferramenta pode ser realizado a partir da opção Dados e Estatísticas >>> Mercado do Transporte Aéreo da página principal do portal da ANAC na internet ou do endereço eletrônico www.anac.gov.br/consultainterativa.

55. Permanecemos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

ILMA LIMA

Chefe da Assessoria Parlamentar

[1]<https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/relatorio-de-tarifas-aereas-domesticas-nacional>

[2]TALLURI, Kalyan T. e VAN RYZIN, Garret J. Revenue Management. Nova York: Springer, 2004.

[3]Fundamentos baseados no trabalho de OLIVEIRA, Alessandro V. M. de e FERRAZ, Renée B. Overbooking, gerenciamento de receitas e previsão de demanda: estudo empírico das posições em sistemas de reservas de companhias aéreas. Rev. adm. contemp. [online]. 2008, vol.12, n.2, pp. 481-506.ISSN 1982-7849. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552008000200009>.

A ANAC gostaria de saber sua opinião. Para avaliar os serviços prestados, acesse <https://www.anac.gov.br/avalienossoservico>.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.015395/2018-17

SEI nº 1856663

Criado por ana.reyes, versão 36 por ana.reyes em 28/05/2018 16:35:26.



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 04/06/2018, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 1870406 e o código CRC F3067D39.

A ANAC gostaria de saber sua opinião. Para avaliar os serviços prestados, acesse <https://www.anac.gov.br/avalienossoservico>.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.015395/2018-17

SEI nº 1870406

