



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO**

**Nº 3751, de 2018**

**Do Sr. Deputado ALAN RICK**

**ao**

**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E  
AVIAÇÃO CIVIL**



**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 3751 2018**  
**(Do Sr. Alan Rick)**

Solicita informações ao Ministro de Transportes, Portos e Aviação Civil acerca dos preços das passagens aéreas após Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

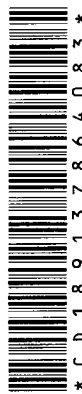
Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, com base no artigo 50, § 2º, da Constituição Federal, nos artigos 115, inciso I e 116, do Regimento Interno, que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Ministro de Transportes, Portos e Aviação Civil acerca dos preços das passagens aéreas após a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. Solicitamos, portanto, que sejam respondidas as seguintes indagações:

- 1 – Houve queda nas tarifas de passagens aéreas após a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016?
- 2 – Qual foi a variação de preços nas passagens aéreas no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2018?
- 3 – Qual foi a variação de reclamações na ANAC referentes a companhias aéreas no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2018?

**JUSTIFICAÇÃO**

Na data de 13 de dezembro de 2016, foi editada pela Agência Nacional de Aviação Civil a Resolução nº 400, que dentre outras coisas, passou a





configurar o transporte de bagagem despachada um contrato acessório.

Na prática, isso permitiu que as companhias aéreas vendessem passagens sem franquias de bagagem, que agora devem ser adquiridas à parte pelo consumidor. Segundo a própria ANAC, esta medida visava reduzir o preço das passagens aéreas, para que quem não utilizasse bagagem tivesse uma tarifa mais barata.

Ocorre que, na realidade, desconfia-se que as passagens aéreas não tenham ficado mais baratas e que, com o passar dos meses, as mesmas tenham retornado ao seu valor original, prejudicando assim o consumidor, que agora tem que adquirir o despacho de bagagem separadamente.

Com objetivo de exercer fiscalização sobre determinado assunto, peço ao nobre Ministro de Transportes, Portos e Aviação Civil que responda as seguintes indagações:

1 – Houve queda nas tarifas de passagens aéreas após a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016?

2 – Qual foi a variação de preços nas passagens aéreas no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2018?

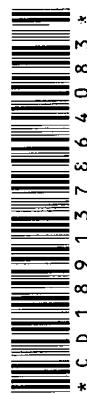
3 – Qual foi a variação de reclamações na ANAC referentes a companhias aéreas no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2018?

05 DEZ. 2018

Sala das Sessões, de de 2018

ALAN RICK

DEPUTADO FEDERAL





CÂMARA DOS DEPUTADOS

06/12/2018  
09:14

## **MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **DESIGNAÇÃO DE RELATOR**

Designo relator da seguinte proposição o senhor Deputado Fábio Ramalho, Primeiro Vice-Presidente.

**RIC 3.751/2018** - do Sr. Alan Rick - que "Solicita informações ao Ministro de Transportes, Portos e Aviação Civil acerca dos preços das passagens aéreas após Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016. "



## REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 3751/2018

**Autor:** Deputado Alan Rick - DEM/AC

**Destinatário:** Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

**Assunto:** Solicita informações ao Ministro de Transportes, Portos e Aviação Civil acerca dos preços das passagens aéreas após Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

**Despacho:** O presente requerimento de informação está de acordo com a Constituição Federal, artigo 50, § 2º, e com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigos 115 e 116. Dispensado o relatório em conformidade com o § 1º do artigo 2º do Ato da Mesa nº 11/1991, o parecer é pelo **encaminhamento**.

Primeira-Vice-Presidência, em 7 de dezembro de 2018.

  
Fábio Ramalho  
Primeiro-Vice-Presidente





Câmara dos Deputados

## **RIC 3.751/2018**

**Autor:** Alan Rick

**Data da  
Apresentação:** 05/12/2018

**Ementa:** Solicita informações ao Ministro de Transportes, Portos e Aviação Civil acerca dos preços das passagens aéreas após Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

**Forma de  
Apreciação:** .

**Texto  
Despacho:** Aprovação pelo Presidente, Dep. Rodrigo Maia, "ad referendum" da Mesa, do parecer do senhor Deputado Fábio Ramalho, Primeiro Vice-Presidente, pelo encaminhamento.

**Regime de  
tramitação:** .

**Em** 10/12/2018



D6D14CEE21

Ofício 1ªSec/RI/E/nº 2714 /18

Brasília, 20 de dezembro de 2018.

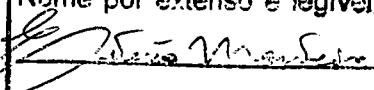
A Sua Excelência o Senhor

**VALTER CASIMIRO SILVEIRA**

Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Assunto: **Requerimento de Informação**

Senhor Ministro,

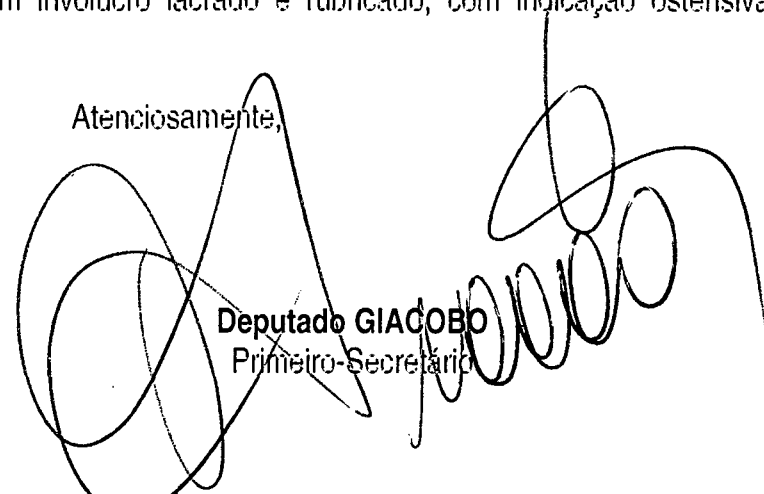
|                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RECEBI NESTA DATA A<br>PRESENTE DOCUMENTAÇÃO.                                                                      |
| EM 20 / 12 / 2018                                                                                                  |
| Nome por extenso e legível:<br> |
| Ponto: _____                                                                                                       |

Nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, encaminho a Vossa Excelência cópia(s) do(s) seguinte(s) Requerimento(s) de Informação:

| PROPOSIÇÃO                              | AUTOR              |
|-----------------------------------------|--------------------|
| Requerimento de Informação nº 3751/2018 | Alan Rick          |
| Requerimento de Informação nº 3753/2018 | Edmilson Rodrigues |

Por oportuno, solicito, na eventualidade de a informação requerida ser de natureza sigilosa, seja enviada também cópia da decisão de classificação proferida pela autoridade competente, ou termo equivalente, contendo todos os elementos elencados no art. 28 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ou, caso se trate de outras hipóteses legais de sigilo, seja mencionado expressamente o dispositivo legal que fundamenta o sigilo. Em qualquer caso, solicito ainda que os documentos sigilosos estejam acondicionados em invólucro lacrado e rubricado, com indicação ostensiva do grau ou espécie de sigilo.

Atenciosamente,

  
Deputado **GIACOBINO**  
Primeiro-Secretário

- **NOTA:** os Requerimentos de Informação, quando de autorias diferentes, devem ser respondidos separadamente.

/NCO

OFÍCIO Nº 100/2019/AEAI/GM

Brasília, 06 de fevereiro de 2019.

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada **Soraya Santos**  
Primeira Secretária da Câmara dos Deputados

Assunto: **Requerimento de Informação nº 3.751/2018, de autoria do  
Deputado Alan Rick.**

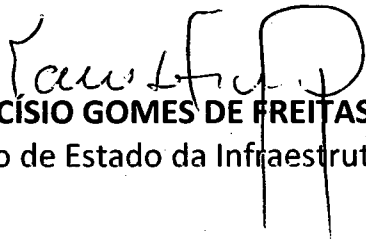
|                                                                                                                                                                                   |                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <b>PRIMEIRA-SECRETARIA</b>                                                                                                                                                        |                    |
| Documento recebido nesta Secretaria sem 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 <u>07/02/2019</u> às _____ h                                                                                                                                                   |                    |
| Servidor <u>RNR</u>                                                                                                                                                               | Ponto <u>5-876</u> |
| Portador <u>Christina Fialho</u>                                                                                                                                                  |                    |

Senhora Secretária,

Reporto-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 2.714, de 20 de dezembro de 2018, o qual encaminha o Requerimento de Informação nº 3.751/2018, de autoria do Deputado Alan Rick (DEM/AC), apresentado em 5 de dezembro de 2018, que requer informações acerca dos preços das passagens aéreas após Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

A respeito, encaminho, para o conhecimento do ilustre Secretário, o Ofício nº 2/2109/ASPAR-ANAC, de 10 de janeiro de 2019, elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil, e os anexos, contendo os esclarecimentos sobre o assunto em questão.

Atenciosamente,

  
**TARCÍSIO GOMES DE FREITAS**  
Ministro de Estado da Infraestrutura



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 2/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 10 de janeiro de 2019.

Ao Senhor

**CARLOS HENRIQUE SILVA SANTOS**

Chefe da Assessoria Parlamentar

Ministério da Infraestrutura

Espanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar - Bairro Zona Cívica Administrativa - Brasília/DF

CEP 70044-902

Assunto: **Requerimento de Informação nº 3.751/2018 - Deputado Alan Rick.**

Referência: **Processo Nº 50000.045918/2018-93**

Senhor Chefe da Assessoria Parlamentar,

1. Em atenção ao Ofício nº 1.254/2018/ASPAR/AGMO, o qual solicita manifestação da ANAC acerca dos preços das passagens aéreas após Resolução ANAC nº 400/2016, conforme Requerimento de Informação nº 3.751/2018, de autoria do Deputado Alan Rick, esta Agência, vem apresentar suas considerações sobre o regime de concessão atualmente vigente, a desregulamentação da franquia de bagagens e o acompanhamento de mercado exercido pela Agência.
2. Para fundamentar a argumentação, serão evidenciadas informações econômicas a respeito da tarifa aérea média comercializada, bem como do *yield* tarifa aérea médio comercializado no período de janeiro 2016 a setembro de 2018, e da variação percentual dessas tarifas no mesmo período. Ainda, vale mencionar que esses dados se encontram disponíveis na página da ANAC na internet. Adicionalmente, sugerimos a leitura dos diversos documentos aqui referenciados para uma melhor compreensão do assunto.
3. **Regime de Prestação de Serviço de Transporte Aéreo Público**
4. 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 e ratificado pelo Acórdão nº 12-11/2018, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>III</sup>.
5. 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.
6. 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, consequentemente, queda nos preços praticados e inovação. Nesse sentido, é extremamente relevante destacar 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.
7. Outro fator que diferencia a concessão de serviços aéreos de uma concessão comum é a inexistência de garantia de equilíbrio econômico-financeiro do contrato por parte do Estado. Ao oferecer o serviço de transporte aéreo, todos os riscos são assumidos pelas empresas ofertantes. Nessas circunstâncias, todas elas 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 que deve cobrar, seja por limitação de preços ou por especificação de produtos. 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. Consequentemente, não cabe à ANAC ou a qualquer outro órgão governamental o estabelecimento de preços, rotas ou mesmo o tipo de produto ofertado, desde que resguardados os quesitos mínimos de segurança.

8. 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. 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, conseqüentemente, aumento na oferta, redução de preços e, portanto, redução dos lucros.

9. Em síntese, como decorrência das características do setor, a exploração do serviço de transporte aéreo regular se baseia na existência de dois pilares do setor: a liberdade de oferta, como mencionado, e a liberdade tarifária. São pilares que não foram criados a partir de leis, mas que surgiram como consequência da dinâmica existente no setor, resultados da evolução do mercado<sup>[2]</sup>. A Lei nº 11.182 (de criação da ANAC), de 27 de setembro de 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 de agosto de 2001.

10. Esse modelo, com maior liberdade, trouxe maior eficiência e ganhos para ofertantes e consumidores, permitindo o surgimento de produtos e preços diferenciados. Este cenário tende a estimular o crescimento do mercado à medida que se cria um ciclo em que mais consumidores passam a ter acesso ao mercado, atraindo mais investidores para explorar os serviços, o que viabiliza a ampliação da oferta, a diversificação, a melhoria da prestação e, principalmente, acarreta ainda na oferta de produtos a preços reduzidos. Por consequência, mais pessoas passam a ter acesso de fato aos serviços aéreos.

11. Alguns indicadores demonstram os benefícios trazidos aos consumidores pelo modelo atual, tais como a redução em mais 60% do preço pago pelo quilômetro voado e a inclusão de mais de 70 milhões de passageiros desde 2002. Reitera-se que, além disso, a questão da liberdade tarifária foi ratificada como uma medida em prol dos consumidores pelo Acórdão nº 1241/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU<sup>[3]</sup>.

12. 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, conseqüentemente, queda nos preços praticados e inovação. A outorga de concessão a novas empresas depende meramente de sua solicitação e do cumprimento de requisitos técnicos.

13. Deve ficar claro que a ANAC não detém competência para determinar quais rotas uma empresa deve ou não operar, tampouco a que preços. 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 equilíbrio econômico-financeiro.

14. 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 da 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 da 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.

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

16. 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 e, assim, alcançar maiores níveis de ocupação de suas aeronaves, tentando obter rentabilidade, que é o fator que sustenta a oferta do serviço e os investimentos no setor. Trata-se de um mecanismo chamado de gerenciamento de receitas (*yield management*). Seus benefícios, entretanto, não se restringem aos ofertantes, sendo benéfico também aos consumidores.

17. Conforme a literatura, poucas práticas comerciais 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<sup>[4]</sup>. 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 tomam para que elas possam definir seus produtos e ofertá-los de maneira convergente a seus interesses<sup>[5]</sup>.

18. O gerenciamento de receita se baseia em três fundamentos: discriminação de preços, diferenciação de produtos e sistema de controle de estoque de assentos<sup>[6]</sup>.

19. A discriminação de preços e a diferenciação dos produtos são os fundamentos do gerenciamento de receita mais perceptíveis aos consumidores. É possível, por exemplo, acessar a 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, além do horário do voo, aeroporto de origem e destino, da antecedência da compra da passagem, entre outros. Os preços variados são a discriminação de preços e ocorrem em função das condições variadas, que correspondem à diferenciação de produtos.

20. 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, conseqüentemente, a oferta do produto (*ibid*). Assim, o sistema de controle de estoque de assentos é essencial para a utilização do gerenciamento de receitas e conseqüente 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.

21. Além disso, mecanismos de discriminação de preços com base em uma diferenciação de produtos geram mais opções com preços diferenciados. São diversas as maneiras pelas quais as empresas podem diferenciar seus produtos, como regras de remarcação e cancelamento da passagem, a inclusão ou não de franquia de bagagem, marcação de assentos gratuita ou paga, embarque preferencial, momento da compra, tempo de estadia etc. Em geral, produtos com menos benefícios tendem a ser mais baratos no intuito de captar a demanda que está disposta a abrir mão deles.

22. Se essa diferenciação não fosse possível, todos os assentos corresponderiam a apenas um produto que, por óbvio, teria um único preço, acima do valor do produto com menos benefícios, alcançando uma quantidade menor de usuários dispostos a pagar por transporte aéreo.

23. Importante notar que as receitas auferidas com bilhetes mais caros e com serviços comercializados à parte (como franquia de bagagem, marcação de assentos, venda de alimentos etc.) contribui para uma maior viabilidade econômica do voo, permitindo que se ofereçam tarifas mais baratas para atender a um outro nicho de mercado. Esse nicho corresponde justamente a uma parcela da população com menor propensão a gastar com transporte aéreo, gerando inclusão social no setor e diversos benefícios consequentes. Além disso, permite que os passageiros escolham o produto que melhor lhes atenda, incluindo ou não serviços não essenciais conforme desejam.

24. Conforme resultado por Viscusi *et al.* (2005)<sup>121</sup>, a perda do consumidor em casos de imposição de produtos não essenciais na prestação do serviço aéreo está justamente em não se ter a opção de se consumir um produto mais simples por um preço menor. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros.

25. Note-se que o poder de cobrar preços demasiadamente elevados por parte das empresas é limitado, pois, como já destacado pelo TCU, trata-se de um mercado competitivo. Ademais, a demanda de transporte aéreo possui considerável elasticidade: preço, isto é, os consumidores têm a opção de alterar seu padrão de consumo conforme os preços variam – e o fazem. Não se está a falar de produtos e serviços inelásticos como energia ou água, em que a quantidade consumida pouco varia conforme o preço cobrado. A demanda por transporte aéreo oscila sensivelmente em termos de preços. Ainda que as empresas busquem maximizar seus lucros, os consumidores buscam consumir o melhor produto a seu alcance e consideram restrições orçamentárias (o que, naturalmente, envolve preços) no momento da aquisição do serviço. Então, os preços irão se ajustar até acomodar os dois lados. São princípios elementares de economia<sup>122</sup>.

- **Princípio da otimização:** as pessoas tentam escolher o melhor padrão de consumo ao seu alcance.
- **Princípio do equilíbrio:** os preços ajustam-se até que o total que as pessoas demandam sejam igual ao total ofertado.

26. A literatura, no entanto, destaca que o tempo em que esses ajustes ocorrem varia e eles podem demorar<sup>123</sup>.

27. Observa-se, então, que a possibilidade de se ofertar o transporte aéreo isoladamente, com produtos dissociáveis (preservando-se questões de segurança, evidentemente) constitui uma evolução do setor. Ou seja, além da liberdade de oferta e de preços, deve-se garantir a livre determinação dos produtos a serem ofertados. Caso contrário, corre-se o risco de cercar o desenvolvimento de novos modelos de negócio e do setor como um todo, além de trazer prejuízo aos próprios consumidores.

28. É importante observar o que destacou a então Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE em sua Cartilha de Promoção à Concorrência<sup>124</sup> ao tratar de possíveis intervenções estatais no mercado:

*"Contudo, a intervenção do governo também pode causar distorções no mercado, levando a uma alocação de recursos menos eficiente do que haveria sem essa intervenção. Essa situação é frequentemente chamada de falha de governo. Alguns exemplos de falha de governo incluem: (i) barreiras à entrada de novas empresas, induzidas por elevação da burocracia ou dos custos; (ii) escassez ou excesso de alguns bens, induzidos por controles de preço; (iii) risco moral, induzido pela proteção do governo a algum comportamento econômico indesejável.*

*(...)*

*Portanto, convém aos reguladores e legisladores avaliar os efeitos produzidos sobre a concorrência em cada medida regulatória. Essas medidas podem afetar a concorrência caso promovam: (i) a limitação do número ou variedade dos ofertantes; (ii) a limitação da capacidade concorrencial dos ofertantes; (iii) a redução do incentivo à competição entre os ofertantes; (iv) a limitação de escolhas e a informação disponível aos consumidores."*

29. Medidas que limitam a capacidade de oferta e de escolha dos consumidores têm o potencial de gerar resultados negativos como a restrição de acesso aos serviços, a redução de produtos ofertados a menores preços e a inibição da inovação. Nesse sentido, intervenções estatais somente devem ser aplicadas quando constatada uma falha de mercado e em casos muito específicos, sob risco de representar uma falha de governo, como definido pela SEAE.

30. 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 de infrações contra a ordem econômica, definida na Lei nº 12.529/2011.

### Desregulamentação da Franquia de Bagagem

31. A desregulamentação da franquia de bagagem despachada representa uma solução regulatória adotada pela ANAC no âmbito de suas competências, para o atendimento do interesse público e o desenvolvimento da aviação civil no país.

32. A edição da Resolução nº 400, de 13/12/2016, teve como objetivos a redução da intervenção estatal na economia, a simplificação das normas, a compatibilização com o regime de liberdade tarifária, a convergência com as práticas internacionalmente mais difundidas, a diferenciação de serviços e preços e o estímulo à concorrência.

33. Para um maior aprofundamento do assunto, recomenda-se a leitura dos seguintes estudos produzidos no âmbito da Agência: Nota Técnica nº 11/2016/GEAC/SAS, de 17/05/2016 - *Estudo sobre os possíveis efeitos da desregulamentação da franquia de bagagem despachada no mercado de transporte aéreo*; Nota Técnica nº 5/2016/ATTEC/GEAC/SAS, de 22/12/2016 - *Fundamentos econômicos e efeitos da desregulamentação da franquia de bagagem despachada no mercado de transporte aéreo*.

34. Sugere-se, também, 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/CCGTR/SEAE/MF, de 4/10/2017, 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.

É natural que observemos um intervalo de tempo entre a implementação de uma medida e a realização dos efeitos positivos previstos pela teoria econômica.

A expectativa é que a medida tenha impacto positivo sobre eficiência econômica e bem-estar social ao permitir que Companhias Aéreas possam discriminar preços de forma mais eficiente entre potenciais passageiros."

35. Estudo Técnico elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de setembro de 2017

"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?"

A literatura sobre o tema, assim como estudos disponíveis sobre resultados em outros mercados, sugere que os passageiros que não levam bagagem serão beneficiados com preços menores, e aqueles viajantes que levam malas tendendo a pagar valores mais elevados. Não é certo, porém, que esse último resultado ocorra, pois são muitas as variáveis em jogo."

36. Acórdão nº 2955/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU

"- a edição da Resolução-Anac 400/2016, que desregulamentou a franquia de bagagem despachada, foi precedida de estudos regulatórios consistentes e de ampla discussão com os interessados, e tende a ser favorável ao consumidor, assim como as demais medidas de flexibilização regulatória setorial;

- os efeitos das novas medidas implementadas pela Resolução-Anac 400/2016 serão acompanhados pela agência reguladora mediante relatório sobre aplicação, eficácia e resultados, a ser submetido à diretoria após cinco anos de vigência da normativa, nos termos do seu art. 42, não necessitando, neste momento, de medidas adicionais"

37. Destaca-se que o Acórdão nº 2.955/2018 do Plenário do TCU formalizou os resultados de auditoria realizada por aquela Corte no processo de edição da Resolução nº 400/2016 a pedido da Câmara dos Deputados. Os achados de tal auditoria ratificam os princípios expostos pela Agência nas respostas a diversos questionamentos apresentados desde a edição da norma e, mais uma vez, trazidos neste documento. Não se pode, ainda, olvidar de mencionar a conclusão trazida pelo Ministro-Relator nos autos do processo de auditoria de que "a flexibilização regulatória nesse setor, incrementada pela Resolução 400/2016, contempla o princípio constitucional da livre concorrência e tende, a médio prazo, a dar resultados positivos à sociedade".

Acompanhamento do mercado de transporte aéreo

38. 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 o estímulo e desenvolvimento de um setor de transporte aéreo acessível, eficiente e competitivo".

39. As informações atualmente coletadas compreendem, além dos dados sobre as tarifas aéreas vendidas, dados de voos realizados, passageiros e carga transportados e os dados contábeis das empresas aéreas, 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.

40. 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 Doméstica, 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.

41. 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.

42. 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](http://www.anac.gov.br/consultainterativa).

Da análise do Requerimento

43. Assim, no âmbito de suas competências a ANAC, no presente Ofício, após apresentar algumas considerações conforme tópicos acima, vem esclarecer nos tópicos seguintes os questionamentos: *Heure queda nas tarifas de passagens aéreas após a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016? Qual foi a variação de preços nas passagens aéreas no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2018?*

44. Quanto ao comportamento dos preços das tarifas verificado após o início do vigor da Resolução ANAC nº 400/2016, recomenda-se a leitura da 41ª edição do relatório Tarifas Aéreas Domésticas referente ao 3º semestre de 2018<sup>(III)</sup>, o qual evidencia, entre outros aspectos, que:

- A Tarifa Aérea Média Doméstica Real apurada no 3º trimestre de 2018 foi de R\$ 379,80, representando redução de 0,4% em relação ao mesmo período de 2016 e o segundo menor valor observado na série histórica. No mesmo período, o valor médio do quilômetro pago pelo passageiro foi apurado em R\$ 0,3232 e R\$ 0,3407, respectivamente, representando

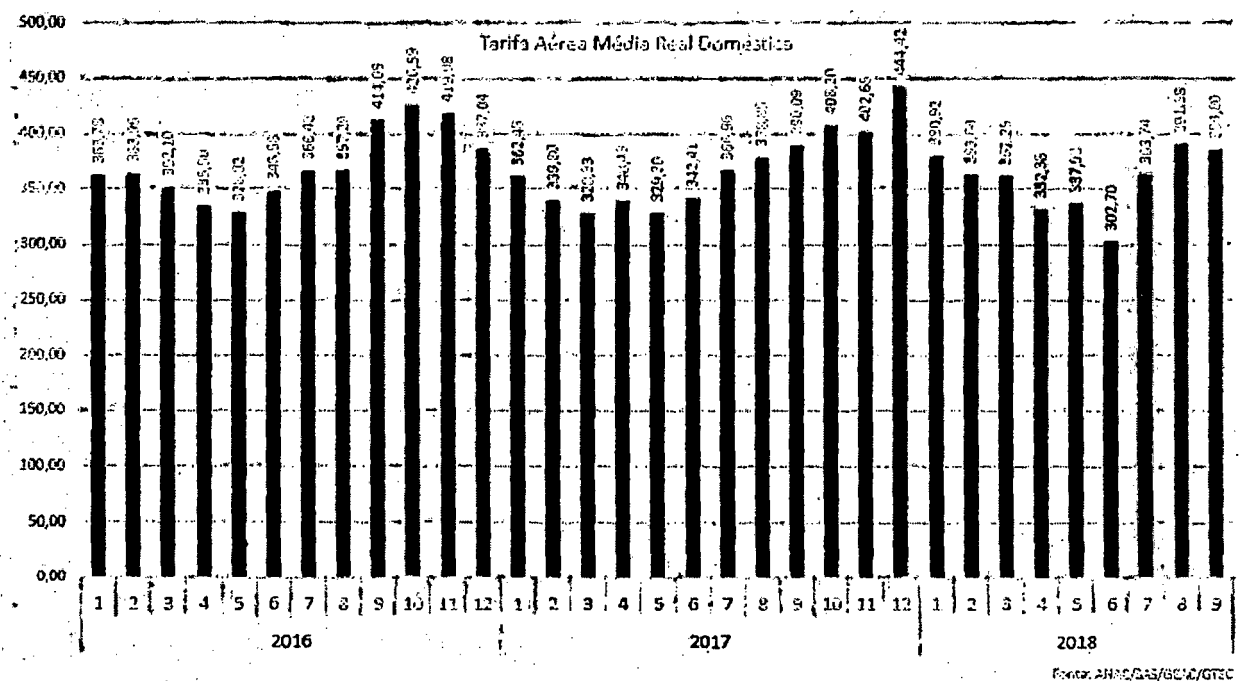
uma redução no *Yield* Tarifa Aérea Médio Doméstico Real de 5,2% sobre 2016. Trata-se do menor valor deste indicador para o terceiro trimestre de um ano na série histórica iniciada em 2002; e

- No período de janeiro a setembro de 2018, 61% das passagens foram comercializadas com tarifas aéreas abaixo de R\$ 300,00. As passagens acima de R\$ 1.500,00 representaram 0,7% do total.

45. No entanto, como já visto, o comportamento das tarifas aéreas domésticas no período observado não deve ser exclusivamente associado com a deregulamentação 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. 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:

- o crescimento da demanda e da oferta de transporte aéreo no terceiro trimestre de 2018, com variação positiva de 4,9% e 5,9%, respectivamente, na comparação com mesmo período do ano anterior;
- a alta média de 55% do Quociente de Aviação no trimestre na comparação com igual período de 2017, o que pode ter pressionado o custo com combustível de aeronaves, que representou cerca de 36% do total de custos e despesas operacionais dos serviços de transporte aéreo no 3º trimestre de 2018, 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 2018. A taxa teve aumento em todos os meses do ano de 2018 na comparação com igual período de 2017, com variações crescentes, notadamente a partir de maio, atingindo o topo em setembro (+31,3% em relação a setembro de 2017).

46. Passando rigorosamente às indagações formuladas no requerimento, apresentamos o gráfico a seguir que traz a evolução mensal da tarifa média real comercializada para voos domésticos no período de janeiro de 2016 a setembro de 2018. Os valores estão expressos em termos reais, atualizados pela inflação até setembro de 2018.

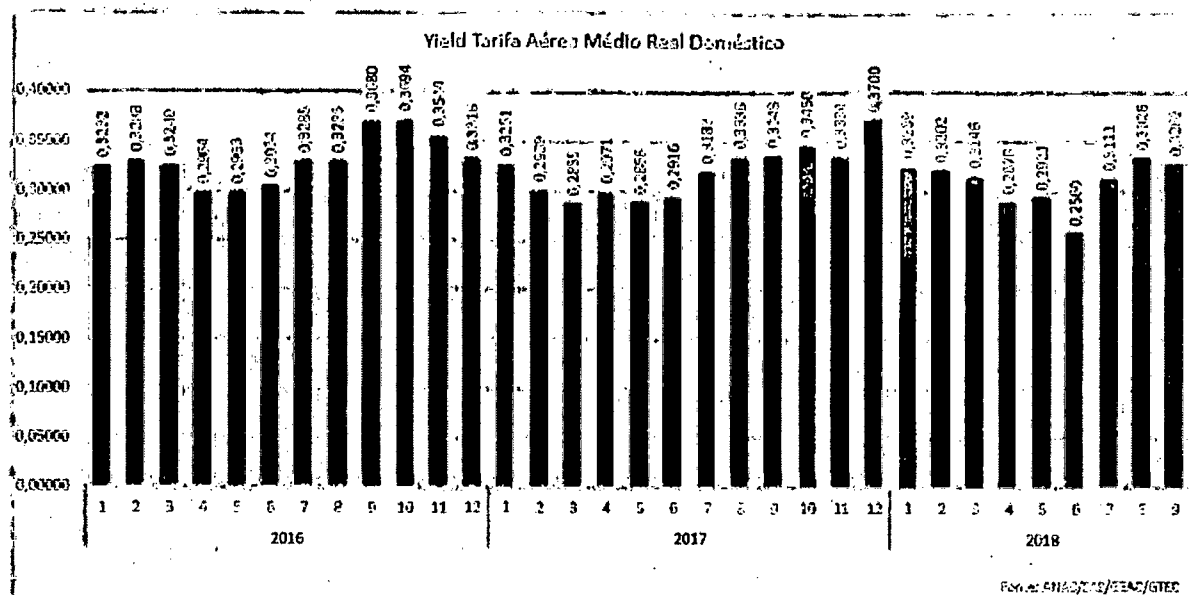


47. De acordo com o gráfico acima, nota-se que houve redução de 1,4% no valor da tarifa aérea comercializados no mês de setembro de 2018 em relação ao ano anterior. Levando-se em consideração os valores praticados entre 2018 e 2016, em termos reais, a redução foi da ordem de 7,1%.

48. Já se analisarmos o mês de julho, mês em que a maioria das empresas nacionais passou a aplicar a cobrança por bagagem despachada em 2017, iremos perceber que o ano de 2018 apresenta o menor valor da série, -0,9% em relação a 2017 e -0,7% quando comparado com 2016.

49. Se extrapolarmos a análise para os últimos 8 anos<sup>[12]</sup>, veremos que as tarifas médias praticadas nos meses de junho e setembro de 2018 foram as menores para o período e, bem como nos meses de janeiro, fevereiro, março e outubro de 2017.

50. O gráfico apresentado a seguir evidencia o valor médio pago pelo passageiro por quilômetro voado. Os valores estão apresentados em termos reais, atualizados a preços de setembro de 2018.



51. Assim, no período em exame, o valor médio do quilômetro pago pelo passageiro variou em -2,6% em setembro de 2018 quando comparado com setembro de 2017 e em -11,4% se compararmos aquele mês com setembro de 2016.

52. Mais uma vez, se analisarmos o mês de julho podemos observar que o ano atual representa o menor valor da série, com reduções de -5,3% e -2,3% em relação a 2016 e a 2017, respectivamente.

53. Dando um passo maior, ao analisarmos as informações dos últimos 8 anos<sup>[11]</sup>, o valor do yield tarifa aérea médio apurado em 2018 é o menor para a série histórica nos meses de junho, julho e setembro, e o segundo menor em janeiro, abril, maio e agosto, ao passo que 2017 apresenta o menor valor da série iniciada em 2011 para os meses de fevereiro, março, maio, outubro e novembro, e o segundo menor em junho, julho e setembro.

54. Logo, em resposta aos questionamentos apresentados, demonstram-se diversas oscilações nos preços das passagens aéreas, embora não seja possível, no momento, relacionar o comportamento das tarifas de passagens aéreas à edição da Resolução ANAC nº 400/2016. O que se demonstra é que há mais ocorrências de redução de tarifas e yield médios do que de aumentos, não obstante termos tanto variações positivas como negativas. Sobre a variação de preços nas passagens aéreas entre janeiro de 2016 e janeiro de 2018, temos que a tarifa média passou de R\$ 363,78 para R\$ 380,92 variação positiva de 4,7% e o Yield médio oscilou de R\$ 0,3232 para R\$ 0,3239, variação positiva de 0,2% no período.

55. Finalizamos transcrevendo fragmento do relatório de auditoria, solicitada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, cujo objetivo foi examinar a regularidade dos atos da Agência Nacional de Aviação Civil na edição da Resolução ANAC nº 400/2016, para instrução do Acórdão nº 2955/2018 Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU:

*"conforme avaliado por este Tribunal, a edição da Resolução Anac 400/2016, que desregulamentou a franquia de bagagem despachada, permitindo, desse modo, que as empresas aéreas passassem a cobrar pela bagagem despachada pelo passageiro, foi precedida de estudos regulatórios consistentes e de ampla discussão com os interessados, e tende a ser, como as demais medidas de flexibilização regulatória setorial, adotadas desde fins dos anos 1980, favorável ao consumidor; os efeitos das novas medidas, inclusive eventual impacto no preço das passagens aéreas, ainda precisam, contudo, de mais tempo de implementação para que possam ser melhor aferidos" (grifo nosso)*

56. Depreende-se daí que o processo de desregulamentação do setor tem possibilitado maior competição entre as empresas e propiciado o surgimento de novas formas de prestação de serviços.

57. No que se refere ao questionamento número 3 do Requerimento nº 3751/2018 "Qual a variação de reclamações da ANAC referentes a companhias aéreas no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2018?" informamos a seguir a evolução dos registros de reclamações dos consumidores das empresas aéreas nos anos de 2016 a 2018.

58. Antes porém, cabe esclarecer que as reclamações dos passageiros eram encaminhadas diretamente para o canal de reclamações da ANAC, o Fale com a Anac. No entanto, a partir de 2015 as reclamações passaram a ser registradas também na Plataforma Consumidor.gov.br, criada pela Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon. Em dezembro de 2016, a ANAC assinou termo de cooperação de com a Senacon, para utilização desta plataforma. Deste modo, a partir de março de 2017, começou a migração das reclamações dos consumidores do Fale com a ANAC para a plataforma www.consumidor.gov.br, visando maior interação entre as partes e resolutividade das demandas dos passageiros. Durante o período também houve a adesão de todas as empresas domésticas e a adesão das maiores empresas internacionais à plataforma digital Consumidor.gov.br.

59. A seguir, os dados constantes da evolução do registro de reclamações dos passageiros no último triênio:

| ANO   | CONSUMIDOR.GOV.BR | FALE COM ANAC | TOTAL  |
|-------|-------------------|---------------|--------|
| 2016  | 4.217             | 17.631        | 21.848 |
| 2017  | 13.053            | 16.923        | 29.976 |
| 2018* | 22.137            | 4.573         | 26.710 |

Fontes: Fale com Anac/Anac e Sistema Consumidor.gov/SENAÇON

\*Dados de janeiro a setembro

60. A partir da celebração do termo de cooperação, a Anac passou a divulgar os dados coletado na plataforma da Senacon, por meio do Boletim de Monitoramento do Consumidor.gov.br. Estes dados podem ser consultados em <https://www.anac.gov.br/consumidor/boletim-de-monitoramento>.

61. Os dados publicados pela ANAC também informam o percentual de reclamações resolvidas pelas empresas aéreas, que tem demonstrado crescimento no período analisado. No período analisado, vemos que 64,96% das reclamações, em 2016, foram consideradas resolvidas, ao passo que, em 2017, 72,67%, de todas as reclamações dos passageiros foram resolvidas pelas companhias aéreas.

62. Diante do exposto, a ANAC ratifica o seu compromisso em continuar adotando as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo competitivo, eficiente, acessível, de qualidade e, acima de tudo, seguro no Brasil, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, nos termos do seu planejamento estratégico e do artigo 8º da Lei nº 11.182/2005. Sendo o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

**Atenciosamente,**

**ILMA LIMA**

**Chefe da Assessoria Parlamentar**

- [1] Disponível em [www.tcn.br/tcbr](http://www.tcn.br/tcbr).
- [2] Mais detalhes do histórico de regulamentação do setor estão disponíveis na Nota Técnica nº 1/2013/GEAC/SRE.
- [3] Disponível em [www.tcn.br/tcbr](http://www.tcn.br/tcbr).
- [4] TALLURI, K.T. e VAN DYKE, G. J. Revenue Management. Nova York: Springer, 2004.
- [5] Melhor aproveitamento sobre o assunto encontra-se nas Notas Técnicas nº 2/2013/GEP/PRP e o Parecer Técnico nº 197/2016 – GEAP.
- [6] Fundamentos básicos do modelo de OLIVEIRA, A. V. M. da e FURTADO, P. D. Overbooking, gerenciamento de receitas e previsão de demanda: estudo empírico das práticas em sistemas de reservas de companhias aéreas. Rev. adm. contempor., [online], 2008, vol.12, n.2, pp. 481-499. ISSN 1984-7849. [http://dx.doi.org/10.1590/S1984-7849\(2008\)00009](http://dx.doi.org/10.1590/S1984-7849(2008)00009)
- [7] WALZUG, W. E.; HARRINGTON II, J. E.; VERNON, J. M. Economics of Regulation and Analysis, 4<sup>a</sup> Edição. The MIT Press, 2005.
- [8] VARIAN, H. E. Microeconomia, análise da 5<sup>a</sup> edição americana. Editora Cengage, 2009.
- [9] *Idem*.
- [10] Disponível em <http://www.furacm.com.br/contato.php?link=contato&url=http://www.furacm.com.br/contato.php> em 22/10/2018.
- [11] Disponível em <http://www.anac.gov.br/bases-dados/informacoes-regulacao-de-informacoes-relativas-a-tarifas-aereas-brasilicas>.
- [12] Disponível em <https://www.anac.gov.br/bases-dados/e-statisticas/marketplace-do-transporte-aereo>.
- [13] *Idem*.



Documento assinado eletronicamente por Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar, em 11/01/2019, às 15:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

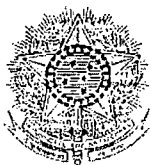


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: <https://sistemas.ans.gov.br/cp/autenticidade>, informando o código verificador 2559040 e o código CRC 69398159.

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 explicitamente o Processo nº 00055-019156/2013-11.

SEI 08 25590410



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
PRIMEIRA-SECRETARIA

Ofício 1ªSec/RI/II/nº 1 /19

Brasília, 07 de fevereiro de 2019.

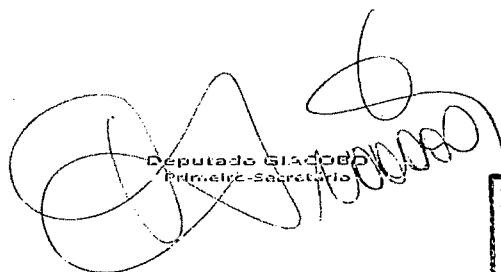
Exmo. Senhor Deputado  
**ALAN RICK**  
Gabinete 650 – Anexo 4

**Assunto: resposta a Requerimento de Informação**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Ofício nº 100/2019/AEAI/GM, de 06 de fevereiro de 2019, do Ministério da Infraestrutura, em resposta ao **Requerimento de Informação nº 3.751/2018**, de sua autoria.

Atenciosamente,

  
Deputado GLACIEN  
Primeira-Secretaria

|                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RECEBI NESTA DATA A<br>PRESENTE DOCUMENTAÇÃO<br>EM 08 / 02 / 19<br>Nome por extenso e legível:<br><b>Danielz Duarte</b><br>Ponto: <b>256339</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

