

OFÍCIO Nº 238/2019/AESINT/GM

Brasília, 27 de março de 2019.

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

Assunto: Requerimento de Informação nº 50/2019, de autoria do Deputado **Capitão Wagner**.

Senhora Secretária,

Reporto-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 28/19, de 28 de fevereiro de 2019, o qual encaminha a cópia do Requerimento de Informação nº 50/2019, de autoria do Deputado Capitão Wagner (PROS/CE), apresentado em 12 de fevereiro de 2019, que requer informações sobre a cobrança de tarifa para marcação antecipada de assentos comuns, ou seja, aqueles não considerados preferenciais, mais conforto ou similares.

A respeito, encaminho, para o conhecimento da Ilustre Secretaria, ofício nº 20/2019/ASPAR-ANAC, elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil, contendo os esclarecimentos sobre o assunto em questão.


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 20/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 18 de março de 2019.

Ao Senhor

ELIAS BRITO JÚNIOR

Assessoria Especial de Assuntos Institucionais e Internacionais - AESINT

Ministério da Infraestrutura

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa

CEP: 70.044-902 - Brasília - DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 50/2019, de autoria do Dep. Capitão Wagner..

Referência: Processo Nº 50000.010718/2019-09

Senhor Assessor,

1. Em atenção ao Ofício nº. 59/2019/AESINT/GM, que encaminhou o Requerimento de Informação nº. 50/2019, de autoria do Deputado Capitão Wagner, e que trata de marcação antecipada de assentos, informo o que segue.

2. 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.

3. 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, consequentemente, 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.

4. 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 da evolução do mercado, trazendo maior eficiência e ganhos para ofertantes e consumidores, como se verá adiante. 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.

5. 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 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.

6. 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 oferta de produtos a preços reduzidos. Por consequência, mais pessoas passam a ter acesso aos serviços aéreos.

7. 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.

8. 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.

9. 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 aumento na oferta, concorrência e, consequentemente, redução de preços, ajustando os lucros.

10. 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; a realização de promoções; entre outros.

11. 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. Com base nisso, 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. Assim, buscam 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.

12. 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 tomam para que elas possam definir seus produtos e ofertá-los de maneira convergente a seus interesses (TALLURI, Kalyan T. e VAN RYZIN, Garret J. Revenue Management. Nova York: Springer, 2004).

13. O gerenciamento de receita se baseia em três fundamentos: discriminação de preços, diferenciação de produtos e sistema de controle de estoque de assentos (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).

14. 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.

15. 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 especificação de seus produtos. Ou seja, o controle de estoque de assentos é uma informação de gestão da empresa, associado a informações concorrentiais estratégicas como a capacidade de otimizar a ocupação de suas aeronaves, de definir estratégias comerciais e de organizar sua malha aérea, entre outros.

16. 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 ou não de assentos gratuita, 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.

17. 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. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros.

18. É importante observar o que destacou a então Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE em sua Cartilha de Promoção à Concorrência 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 à capacidade concorrencial dos ofertantes; (iii) a redução do incentivo à competição entre os ofertantes; (iv) a limitação às escolhas e à informação disponível aos consumidores".

19. Medidas que limitam a capacidade de oferta e de escolha dos consumidores tem o potencial de restringir o acesso aos serviços, limitar preços e inibir a 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.

20. No contexto do setor aéreo, a marcação de assento em um voo é um dos diversos fatores que possibilitam a diferenciação de produtos e, consequentemente, que afetam a precificação da tarifa aérea, podendo ser considerada como um serviço opcional contratado pelo passageiro. No processo de comercialização de passagens aéreas, a possibilidade de cobrança por serviços opcionais está prevista na Resolução nº 400, de 13/12/2016, que dispõe sobre das Condições Gerais de Transporte Aéreo, conforme segue:

21. Art. 2º Na oferta dos serviços de transporte aéreo, o transportador poderá determinar o preço a ser pago por seus serviços, bem como suas regras aplicáveis, nos termos da regulamentação expedida pela ANAC.

(...)

Art. 4º A oferta de serviços de transporte aéreo de passageiros, em quaisquer canais de comercialização, conjugado ou não com serviços de turismo, deverá apresentar o valor total da passagem aérea a ser pago pelo consumidor.

§ 1º O valor total da passagem aérea será composto pelos seguintes itens:

II - tarifas aeroportuárias; e

III - valores devidos a entes governamentais a serem pagos pelo adquirente da passagem aérea e arrecadados por intermédio do transportador.

§ 2º O valor final a ser pago será acrescido de eventuais serviços opcionais contratados ativamente (regra opt-in) pelo consumidor no processo de comercialização da passagem aérea.

22. **No momento em que o passageiro adquire uma passagem aérea, ele possui um assento garantido no voo.** Entretanto, há passageiros que valorizam ter seus assentos previamente definidos dentro de uma aeronave e que estão dispostos a pagar por isso. Por outro lado, há passageiros indiferentes à localização do assento dentro de uma aeronave e que não estão dispostos a pagar pela reserva de um assento específico.

23. Isto é, consumidores possuem preferências e propensão a pagar distintas e ter nas suas possibilidades de consumo passagens mais baratas para assentos sem marcação e passagens mais caras para assentos marcados pode ser interessante para eles.

24. Com o intuito de atender o maior número possível de passageiros e alcançar maiores níveis de ocupação das aeronaves, o operador aéreo oferta preços diferenciados de passagens aéreas, criando, assim, a possibilidade de uma maior gama de produtos para escolha dos consumidores, em que os serviços mais básicos tendem a ter preços menores do que os serviços mais completos.

25. No caso em questão, a receita oriunda da cobrança pela marcação de assentos permite que se abra mão de outras receitas (como a de passagem) para que se possa alcançar um número maior de clientes. Paralelamente, novos consumidores são inseridos no mercado pela oferta de passagens mais baratas, mesmo que desprovidas do direito de marcação de assentos. Caso isso fosse proibido, os usuários poderiam ficar prejudicados, visto que as opções de viajar a um preço menor ou a preços promocionais poderiam ser reduzidas no mercado aéreo (levando-se em consideração que as demais variáveis permaneceriam constantes).

26. Conforme ressaltado por Viscusi et al (VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. *Economics of Regulation and Antitrust*. 4ª Edição. The MIT Press, 2005), a perda do consumidor em casos de imposição de produtos não essenciais na prestação do serviço aéreo está justamente em não ter a opção de se consumir um produto mais simples por um preço menor.

27. Essa dinâmica garante a sustentabilidade do negócio e a continuidade da prestação do serviço, uma vez que a otimização da ocupação das aeronaves representa incremento de receita total e a

* possibilidade de se ofertar tarifas aéreas mais baixas, possibilitando o acesso ao mercado por um número maior de consumidores.

28. Assim, impedir que as empresas aéreas cobrem por produtos diferenciados, como é o caso da marcação de assento, pode se refletir em um mercado mais restrito e menos eficiente. Aponta-se, ainda, que a prática de ofertar marcação de assento não gratuita é notadamente comum, e utilizada por empresas em todo mundo, conforme suas estratégias comerciais, como anteriormente exposto, a exemplo, traz-se esclarecimentos feitos pelo U.S. Department of Transportation:

"If you are interested in sitting next to members of your family, make sure the ticket that you are purchasing allows you to reserve specific seats on your flight."

For example, basic economy class tickets are often lower priced tickets that may not provide consumers with the ability to select a seat. These tickets may not meet the needs of families with young children". (disponível em <https://www.transportation.gov/individuals/aviation-consumer-protection/family-seating>)

"What kinds of fees could I end up paying in addition to my fare?

Most (but not all) airlines charge for checked bags. A few don't charge for the first checked bag but will charge for the second one. Some airlines might charge a fee for ticketing depending on how you purchase your ticket (for example on the web, by phone, at the airport). Most airlines charge extra for preferred seats (for example, aisle seats near the front of the cabin). If you want an advance seat assignment next to your traveling companion or family and the only available adjacent seats include a preferred seat, you might have to pay a fee. Many airlines offer early boarding for a fee. You will usually pay for any in-flight meals that you request, as well as for any available internet service, video entertainment and audio headsets. Most airlines still provide non-alcoholic beverages for free". (disponível em: <https://www.transportation.gov/airconsumer/faq-page-draft>)

29. Coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

ILMA LIMA

Chefe da Assessoria Parlamentar



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 22/03/2019, às 15:09, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2810829** e o código CRC **10405880**.

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

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.009372/2019-54

SEI nº 2810829



ANAC-DF / ASSESSORIA PARLAMENTAR - ASPAR
QUADRA 09 LOTE "C" EDIFÍCIO PARQUE CIDADE CORPORATE
TORRE "A" 4º ANDAR - SETOR COMERCIAL SUL
CEP: 70308-200 BRASÍLIA /DF