

OFÍCIO Nº 496 /2019/AESINT/GM

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



Assunto: Requerimento de Informação nº 96/2019, de autoria do Deputado David Soares.

Senhora Secretária,

1. Em atenção ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 28/19, de 28 de fevereiro de 2019, que encaminha cópia do requerimento de Informação nº 96/2019, de autoria do Deputado David Soares (DEM/SP), apresentado em 14 de fevereiro de 2019, que solicita informações sobre a recuperação judicial da empresa AVIANCA e seus reflexos no setor aéreo, venho prestar as seguintes informações.
2. Segundo manifestação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), através do Ofício nº 125/2019/GAB-ANAC, datado de 04 de abril de 2019, anexo, a empresa Avianca, no mês de fevereiro de 2019, obteve 12,2% da demanda doméstica, tendo transportado no mesmo mês 814.189 passageiros pagos.
3. No que concerne as tarifas aéreas praticadas, esclarecemos que, à exceção da franquia de bagagem despachada, regulada pela Resolução nº 400/2016, não houve recentemente nenhum outro processo de desregulamentação. Nesse contexto, deve-se destacar que avaliação dos efeitos da implementação das novas regras de bagagem sobre os preços das passagens aéreas não é trivial, tendo em vista que as tarifas aéreas oscilam em razão de inúmeros fatores contribuintes, tais como custos operacionais, demanda, taxa de câmbio, antecedência da venda da passagem, tributos, dentre outros. A bagagem transportada é apenas um dos

itens que podem influenciar os preços das passagens aéreas. Destarte, o art. 42 da Resolução nº 400/2016 foi elaborado na forma de uma *review clause*, firmando-se o compromisso de avaliar os resultados alcançados e indicar os possíveis pontos de revisão desse regulamento após 5 anos de sua vigência, observando-se também que essa norma entrou em vigor em 14/3/2017.

4. Quanto as ações desenvolvidas para o fortalecimento do setor, ratificamos a Nota Informativa nº 12/2019/DPR/SAC, de 11 de abril de 2019, também anexa, para destacar a necessidade de aprovação da Medida Provisória nº 863/2018, que tende a dinamizar o mercado com a entrada de novos *players*, sem alteração dos direitos dos aeronautas; e o processo de concessões de terminais aeroportuários, permitindo novos investimentos na ampliação de capacidade e de uma maior competitividade do setor, ampliando rotas, destinos e oportunidades.

5. Por fim, quanto ao processo de recuperação judicial da Avianca, estamos tomando todas as medidas, no limite de nossas competências, no sentido de minimizarmos os efeitos para os usuários, como, por exemplo, que a retomada dos aviões pelas empresas de *leasing*, credoras da Avianca, ocorresse após o feriado de Páscoa.

Atenciosamente,


TARCÍSSIO GOMES DE FREITAS
Ministro de Estado da Infraestrutura



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 7º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor Comercial Sul,
Brasília/DF, CEP 70308-200
apoiodapresidencia@anac.gov.br
Telefone: 3314-4202

Ofício nº 125/2019/GAB-ANAC

Brasília, 04 de abril de 2019.

Ao Senhor
CARLOS EDUARDO RESENTE PRADO
Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil
EQSW 301/302, Lote01, Edifício Montes, Bairro Setor Sudoeste
Brasília/DF
CEP 70.673-150

Assunto: **Requerimento de Informação nº 96/2019, de autoria do Deputado David Soares.**

Referências: **Ofício nº 234/2019/GAB-SAC/SAC**
Processo ANAC nº 00058.008068/2019-90

Anexo: **Ofício nº 38/2019/ASPAR-ANAC (2855660)**

Senhor Chefe de Gabinete,

1. Cumprimentando-o cordialmente, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) acusa o recebimento do Ofício em epígrafe que encaminha o requerimento nº 96 do Deputado Davi Soares sobre *informações acerca da recuperação judicial da empresa AVIANCA e seus reflexos no setor aéreo*. O Gabinete da Presidência, no uso de suas atribuições e competências e em consulta às áreas técnicas, refere o que segue.

2. Com relação aos questionamentos 1 e 2 do presente requerimento, a ANAC informa que a participação de mercado no mês de fevereiro de 2019 da empresa Avianca foi de 12,2% da demanda doméstica e o total de passageiros pagos transportados pela empresa no mês de fevereiro de 2019 foi de 814.189. Insta mencionar que essa informação consta do Relatório de Demanda e Oferta do Transporte Aéreo, disponibilizado pela Agência no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo> com periodicidade mensal. Os dados de março estão sob análise.

3. Quanto aos demais itens, informa-se que os mesmos foram objeto de outro Requerimento do Deputado Davi Soares, a saber Requerimento de Informação (RI) nº 97/2019, que foi tratado no processo 00058.008088/2019-61, respondido pelo Ofício nº 38/2019/ASPAR-ANAC. Dessa forma, por coerência processual e padronização de tratamento das manifestações, encaminha-se em anexo o referido Ofício como resposta aos itens 3, 4 e 5 do RI nº 96/2019.

4. Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos devidos, esta Agência se encontra à disposição para quaisquer informações adicionais que vierem a ser necessárias.

Atenciosamente,

FERNANDO FERREIRA
Chefe de Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Ferreira, Chefe de Gabinete**, em 05/04/2019, às 17:00, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2862248** e o código CRC **BF847432**.

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 00058.008068/2019-90

SEI nº 2862248



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 38/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 29 de março de 2019.

Ao Senhor

CARLOS EDUARDO RESENDE PRADO

Gabinete da Secretaria Nacional de Aviação Civil

EQSW 301/302, Lote 01 - Ed. Montes - Sudoeste, 3ºandar - Gabinete

CEP: 70.673-150 - Brasília - DF

Assunto: Requerimento de Informação nº97/2019, de autoria do Deputado David Soares

Referência: Processo Nº 50000.006806/2019-06

Senhor Chefe de Gabinete,

1. Em atenção ao Ofício nº 235/2019/GAB-SAC/SAC, de 25 de fevereiro de 2019, encaminhado à esta Agência em função do Requerimento de Informação nº 97/2019, de autoria do Senhor Deputado Federal David Soares, o qual requer informações acerca dos efeitos trazidos ao setor aéreo após a edição da Resolução ANAC nº 400, de 13/12/2016, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo, informo o que segue.

2. Preliminarmente à análise dos questionamentos constantes do Requerimento em questão, cabe contextualizar a respeito do regime vigente de prestação de serviço de transporte aéreo público, bem como do acompanhamento de mercado exercido por esta Agência, no que se refere às tarifas comercializadas.

Regime de Prestação de Serviço de Transporte Aéreo Público

3. 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 e ratificado pelos Acórdãos nº 1241/2018 e 2955/2018, todos do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU[1].

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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, consequentemente, aumento na oferta, redução de preços e, portanto, redução dos lucros.

8. Em síntese, como decorrência das características do setor, 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. 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[2]. 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.

9. 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.

10. 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. Ressalte-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.

11. 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.

Variações nos Preços e Diferenciação de Produtos (Gerenciamento de Receitas)

12. O valor das tarifas aéreas oscila a todo momento em razão de inúmeros fatores que influenciam a sua especificação, 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.

13. 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 especificação dos serviços.

14. 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.

15. Nesse sentido, é importante destacar os resultados de auditoria realizada pelo TCU sobre o processo de edição da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, a pedido da Câmara dos Deputados, refletidos no Acórdão nº 2955/2018 do Plenário. Os achados de tal auditoria ratificam os princípios expostos pela Agência na seção anterior, ressaltando-se 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”.

16. 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[3]. 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[4].

17. O gerenciamento de receita se baseia em três fundamentos: discriminação de preços, diferenciação de produtos e sistema de controle de assentos[5].

18. 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.

19. 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 concorrentiais estratégicas como a capacidade de otimizar a ocupação de suas aeronaves, de definir estratégias comerciais e de organizar sua malha aérea, entre outros.

20. 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, 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.

21. 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. Conforme ressaltado por Viscusi *et al* (2005)[6], 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. Seria um equilíbrio pior para empresas aéreas e passageiros[7].

22. A teoria econômica, contudo, não tem o poder de afirmar taxativamente o que irá ocorrer. Ao contrário, sua contribuição é oferecer análise das tendências de determinados fenômenos sob os pressupostos de racionalidade. Essa ressalva normalmente é apresentada por meio da cláusula *ceteris paribus*, que significa “todas as outras coisas constantes”. A interpretação mais apropriada das previsões da teoria econômica não é “o que vai acontecer”, mas algo mais próximo de “o que aconteceria em um cenário alternativo em que todas as variáveis são inalteradas, à exceção daquela que se está estudando”.

23. Por isso, deve-se levar em consideração que o contexto das diversas variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diferente do outro período que se quer comparar. Não se pode esperar que diferenças nos preços sejam explicadas 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.

24. 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 oferçam 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 atendam, incluindo ou não serviços não essenciais conforme desejam.

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 pelo 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[8]:

- **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 seja igual ao total ofertado.

26. A literatura, no entanto, destaca que o tempo em que esses ajustes ocorrem varia e eles podem demorar[9].

27. Observa-se, então, que a possibilidade de se ofertar o transporte aéreo isoladamente, sem 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 cercear 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[10]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 indescritível.

(...)

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 concorrential dos ofertantes; (iii) a redução do incentivo à competição entre os ofertantes; (iv) a limitação às escolhas e à informação disponível aos consumidores.

29. Medidas que limitam a capacidade de oferta e de escolha dos consumidores tem 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 às infrações contra a ordem econômica, definida na Lei nº 12.529/2011.

31. 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”.

Fiscalização das Tarifas Comercializadas

32. Quando da instituição da liberdade tarifária, observa-se que o § 3º do art. 49 da Lei nº 11.182/2005 determinou o estabelecimento de mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade dos valores.

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido.

§ 2º (VETADO)

§ 3º A ANAC estabelecerá os mecanismos para assegurar a fiscalização e a publicidade das tarifas. (grifo nosso)

33. No entanto, a adequada interpretação do § 3º está relacionada com a redação do § 2º que, de acordo com a Mensagem nº 632, de 27/9/2005, foi vetado em função das seguintes razões:

§ 2º Constatando aumento abusivo das tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer tarifas máximas ou mínimas para as linhas onde verificar irregularidade, sem prejuízo das sanções cabíveis.

Razões de veto:

"A defesa da concorrência no País está estruturada em torno de um sistema, o chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, cujo modelo institucional abrange, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Secretaria de Direito Econômico - SDE e, na estrutura do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Acompanhamento Econômico.

Ora, tratando-se de um sistema, como cediço – e por definição –, há de ser visto e compreendido como um todo harmônico, composto de elementos coordenados entre si e regidos por normas comuns, tendo em vista um

determinado fim.

A legislação que rege o SBDC não prevê exclusões ou exceções no que se refere a seu escopo de atuação. A competência para julgar condutas anticompetitivas, em todos os setores da economia, é do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, inclusive em setores regulados por agências.

Observamos ainda os termos do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de autoria do Poder Executivo, em tramitação no Congresso Nacional, que dispõe sobre "... a gestão, a organização, o controle social das Agências Reguladoras, etc.", em cujo teor se prevê capítulo específico para tratar da 'interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência' (Capítulo III, do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004), sempre no sentido de estabelecer o funcionamento harmônico entre tais órgãos.

Assim, a disposição irá acarretar conflitos de competência. Imagine-se a hipótese de a agência estipular preços mínimos para uma empresa acusada de estar praticando preços predatórios e a mesma empresa ser absolvida pelo CADE por essa prática.

Por fim, o dispositivo é contraditório com o art. 6º, o qual estabelece que se a ANAC 'tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem as providências cabíveis' ou seja, não se prevê que as providências sejam tomadas pela própria ANAC."

34. Nesse contexto, observa-se que o veto ao § 2º analisado juntamente com o disposto no § 1º e no caput do artigo 49 impedem a ANAC de intervir nos preços das passagens aéreas posto que as empresas poderão determinar suas próprias tarifas, prevalecendo, tão somente, a obrigatoriedade de comunicá-las à Agência no prazo estipulado. Mais do que isso, o próprio veto ao § 2º deixa claro que não cabe à ANAC julgar ou aplicar qualquer tipo de sanção em função de supostas condutas anticompetitivas ou infrações contra a ordem econômica.

35. Por outro lado, a ANAC fiscaliza a transparência das relações de consumo. A regulamentação da matéria foi aperfeiçoada pela Resolução nº 400/2016, cujo art. 5º estabelece que desde o início do processo de comercialização da passagem aérea, devem ser informados ao consumidor o valor total da passagem e as regras e valores de remarcação e reembolso, bem como do transporte de bagagem, entre outros itens.

36. Essa fiscalização é relacionada exatamente à publicidade das tarifas aéreas no regime de liberdade tarifária.

37. Ressalva-se que a publicidade dos valores das passagens é, até certo ponto, inerente ao próprio processo de comercialização de um serviço de transporte, dispensando a publicação de tabelas conhecidas como "tarifários".

38. Isso porque não há regulação de preços pelo Estado e as próprias empresas têm o interesse de divulgar seus preços. Assim, o consumidor sabe exatamente quanto pagará pelo serviço previamente à sua contratação.

39. Situação diferente ocorre em outros setores, como telecomunicações ou energia, em que ocorre a medição do consumo e, portanto, definição do valor a ser pago pelo serviço, após o consumo. Nesses casos, a publicidade das tarifas por meio de um "tarifário" é necessária para que o consumidor saiba qual é o preço definido pelo Estado e para que possa estimar quanto irá pagar pelo serviço.

40. Assim, a atuação da ANAC, no que diz respeito à publicidade das tarifas, consiste na regulamentação e fiscalização das regras de comercialização, para evitar o uso de artifícios que possam induzir o consumidor a erros com relação à compreensão dos serviços contratados, seus valores e condições contratuais relativas a aditivos e rescisões.

41. A Resolução nº 400/2016 torna clara a obrigatoriedade de transparência e publicidade das características dos serviços contratados, notadamente no parágrafo único do art. 2º, e nos artigos 4º e 5º:

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.

Parágrafo único. O transportador deverá disponibilizar nos locais de vendas de passagens aéreas, sejam eles físicos ou eletrônicos, informações claras sobre todos os seus serviços oferecidos e as respectivas regras aplicáveis, de forma a permitir imediata e fácil compreensão.

[...]

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:

I - valor dos serviços de transporte aéreo;

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.

Art. 5º No processo de comercialização da passagem aérea, a partir da escolha da origem, do destino, da data da viagem e antes de ser efetuado o pagamento pelos seus serviços, o transportador deverá prestar as seguintes informações ao usuário:

I - valor total da passagem aérea a ser pago em moeda nacional, com discriminação de todos os itens previstos no art. 4º, § 1º, desta Resolução;

II - regras de não apresentação para o embarque (no-show), remarcação e reembolso, com suas eventuais multas;

III - tempo de conexão e eventual troca de aeroportos; e

IV - regras e valores do transporte de bagagem.

§ 1º Para os fins desta Resolução, considera-se processo de comercialização aquele realizado no território nacional ou por meio eletrônico direcionado ao mercado brasileiro.

§ 2º É vedada qualquer cobrança por serviço ou produto opcional que não tenha sido solicitado ativamente pelo usuário (regra opt-in).

§ 3º As informações dos produtos e serviços relativos ao transporte aéreo e comercializados pelo transportador deverão ser disponibilizadas em língua portuguesa, de maneira clara e objetiva.

42. Assim, a ANAC assegura a publicidade das tarifas praticadas, para todo o mercado brasileiro, por meio da definição de regras de comercialização que obrigam o fornecimento de informações a respeito dos valores e características dos serviços solicitados pelo consumidor e vedam o uso de artifícios que poderiam induzir o consumidor a erros de compreensão em relação aos serviços oferecidos.

43. A ANAC mantém fiscalização sobre o cumprimento desses dispositivos, instaurando Processos Administrativos Sancionadores no caso de identificação de descumprimento.

44. Adicionalmente, conforme detalhado no tópico a seguir, destaca-se que a ANAC mantém a publicidade do acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas.

Acompanhamento das Tarifas Comercializadas

45. A metodologia dos dados de tarifas coletados pela ANAC é pública e está regulamentada pelas Resoluções nº 140/2010 e nº 437/2017 e pelas Portarias nº 2.923/SAS/2016 e nº 198/SAS/2019. Os dados coletados e o detalhamento da metodologia estão disponíveis na página da ANAC na internet no endereço <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>, observando-se que a Agência disponibiliza os seguintes relatórios:

- Relatório de Tarifas Aéreas Domésticas;
- Relatório de Tarifas Aéreas Internacionais; e
- Microdados de Tarifas Aéreas Comercializadas.

46. Ainda, objetivando 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*, por meio da qual qualquer interessado pode consultar, de forma dinâmica, gráfica e on-line, a evolução histórica dos indicadores 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.

47. O acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas contempla os dados dos bilhetes de passagem efetivamente vendidos ao público adulto em geral para viagens domésticas por todas as empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público regular de passageiros. A divulgação tem o objetivo de disseminar informações a respeito das tarifas aéreas domésticas comercializadas, do regime de liberdade tarifária vigente no Brasil, da regulamentação vigente e dos indicadores de acompanhamento dos preços médios praticados pelas empresas aéreas e os valores apurados desde 2002.

48. Ressalta-se que muitas das tarifas aéreas ofertadas nos diversos canais de comercialização das empresas sequer chegam a ser efetivamente vendidas, pois a venda depende da disposição do passageiro de “aceitar” o valor e as condições de serviço no ato de sua oferta. As tarifas ofertadas que não chegaram a ser comercializadas não compõem o registro efetuado por esta Agência.

Apreciação do Requerimento de Informações

49. Entre outros fatores, considerando a possibilidade de diminuição da concorrência no setor e a necessidade de informações para pautar ações legislativas visando a manutenção e a criação de empregos e a sustentabilidade das empresas aéreas, o Deputado Federal David Soares requisitou informações relacionadas aos efeitos trazidos ao setor aéreo após a edição da Resolução ANAC nº 400/2016, nos seguintes termos:

Requeiro a Vossa Excelência, com fundamento (...) sejam solicitadas ao Sr. Ministro da Infraestrutura, Tarcísio Freitas, informações sobre o desdobramento as Empresas Aéreas: LATAM; GOL; e AZUL, após a resolução nº 400/2016, que dispõe sobre as novas Condições Gerais de Transporte Aéreo (CGTA), foi aprovada pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em 13/12/2016 em vigor em 14/3/2017 especificamente que dispõe sobre as Condições de Transportes Aéreo, especificamente sobre redução das tarifas de passagens aéreas entre outras informações conforme questionamento abaixo:

I) participação das referidas empresas no atual cenário do mercado aéreo brasileiro;

- 2) um levantamento das tarifas aéreas praticadas antes e após a liberação de cobranças adicionais, como: bagagem, marcação de assento, alteração de data, espaço entre os assentos, alimentação a bordo e outros;
- 3) ações desenvolvidas pela pasta visando ao fortalecimento do setor; e
- 4) quais os percentuais de passagens que baixaram.

50. Entende-se que o questionamento nº 3 é de competência da Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura – SAC/MI.

Questionamento 1

1. participação das referidas empresas no atual cenário do mercado aéreo brasileiro;

51. A participação de mercado no mês de fevereiro de 2019 das referidas empresas foi as seguinte: Azul – 21,1%; Gol – 35,3%; e Latam – 31,1%. Insta mencionar que essa informação consta do *Relatório de Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*, disponibilizado pela Agência no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo> com periodicidade mensal.

Questionamento 2 e 4

2. um levantamento das tarifas aéreas praticadas antes e após a liberação de cobranças adicionais, como: bagagem, marcação de assento, alteração de data, espaço entre os assentos, alimentação a bordo e outros;
4. quais os percentuais de passagens que baixaram.

52. Primeiramente, cumpre esclarecer que, entre os itens elencados pelo Sr. Deputado em seu requerimento, apenas a franquia de bagagem despachada possuía parâmetro mínimo de oferta (a saber, 23 kg) determinado em norma. Os demais “adicionais” sempre foram e são ofertados conforme a política de cada empresa, não tendo havido processo de desregulamentação, como foi o caso da franquia de bagagem despachada, trazido a efeito pela Resolução nº 400/2016.

53. Quanto aos efeitos observados após a edição da Resolução nº 400/2016, é importante observar que as variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diversificado do outro período que se quer comparar. 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.

54. Uma avaliação precisa dos efeitos da implementação da Resolução 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, como mencionado anteriormente. Além disso, ainda que se verificasse aumento nos preços, sua causa deve ser analisada com bastante cautela e ser avaliada em conjunto com os demais efeitos observados como consequência da medida adotada.

55. Por isso, o art. 42 da Resolução nº 400/2016, foi elaborado na forma de uma *review clause*, firmando o compromisso de avaliar os resultados alcançados e indicar os possíveis pontos de revisão desse regulamento após 5 anos de sua vigência, observando-se que essa norma entrou em vigor em 14/3/2017.

56. Quanto ao dispositivo da franquia de bagagem despachada, observa-se que passou a ter eficácia somente em abril de 2017 e que as quatro maiores empresas brasileiras passaram a desagregar o serviço de despacho de bagagem conjuntamente somente a partir do dia 25/09/2017.

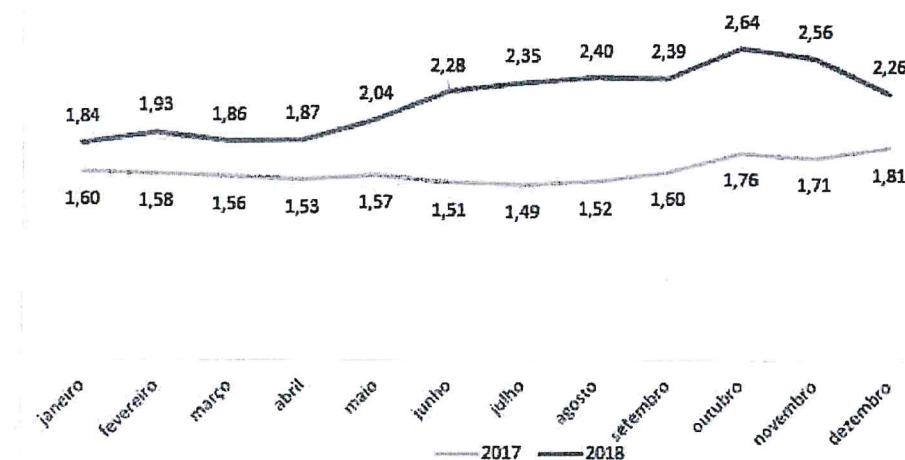
57. Conforme evidenciado no tópico *Contexto do Setor do Relatório de Tarifas Aéreas Domésticas* referente ao 4º Trimestre de 2018[11], transscrito a seguir, reitera-se que qualquer alteração dos preços não pode ser explicada por um único fator isoladamente, tendo em vista que todo o mercado e a economia em geral são influenciados por diversos fatores que estão em modificação constante.

Contexto do transporte aéreo no 4º trimestre de 2018

No 4º trimestre de 2018, o preço do combustível (QAV) e a taxa de câmbio seguiram a tendência de alta em relação ao mesmo período de 2017. Trata-se de indicadores atrelados aos custos mais significativos da indústria.

O combustível, que corresponde a cerca de 30% dos custos e despesas operacionais dos serviços de transporte aéreo¹ prestados pelas empresas brasileiras, está representado nesta análise pelo preço médio do querossene de aviação apurado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP². Ao longo do 4º trimestre de 2018, o valor médio mensal oscilou entre R\$ 2,26 e R\$ 2,64 por litro. Na média do trimestre, o valor do litro do querossene de aviação esteve 41,4% maior do que no mesmo período do ano anterior. Em 2018, a média anual foi 37,3% acima da média de 2017.

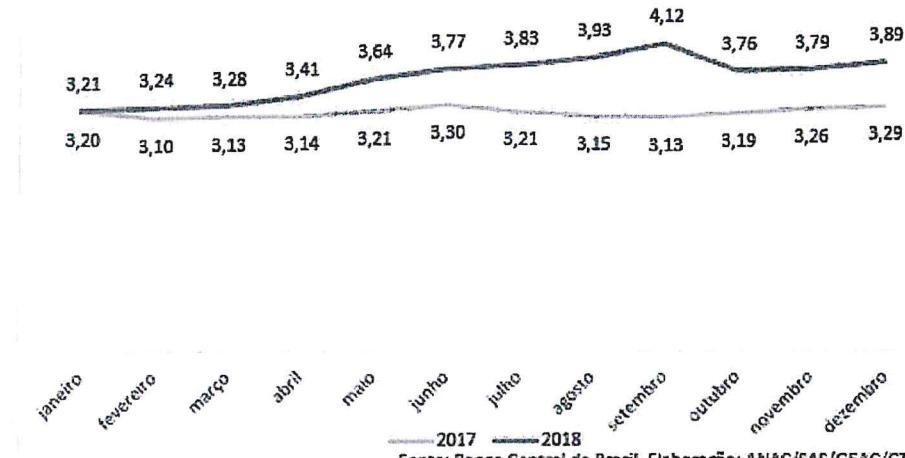
Querosene de aviação - preço médio por litro (R\$)



Fonte: Agência Nacional do Petróleo - ANP. Elaboração: ANAC/SAS/GEAC/GTEC

A taxa de câmbio do Real frente ao Dólar também manteve sua tendência de aumento em relação aos valores apurados para cada mês em 2017. A taxa de média mensal oscilou de 3,76 R\$/US\$ em outubro a 3,89 R\$/US\$ em dezembro³. Na média do 4º trimestre, a taxa de câmbio foi 17,3% superior ao mesmo período em 2017. Na média anual, esse valor foi de 14,5%. A taxa de câmbio tem forte influência nos custos de combustível, arrendamento, manutenção e seguro de aeronaves, que, em conjunto, representam cerca de 50% dos custos e despesas dos serviços aéreos.

Taxa de câmbio (R\$/US\$) - média



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: ANAC/SAS/GEAC/GTEC

O Produto Interno Bruto (PIB) teve seu oitavo trimestre consecutivo de alta (+0,1%). A inflação no ano, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 3,75%, a segunda menor desde 2006⁴. Destaca-se a variação negativa do índice no mês de novembro (-0,21%). Foi a primeira deflação para o mês desde 1998. A inflação terminou o ano abaixo da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil, de 4,5%.

Nesse contexto, a demanda por transporte aéreo doméstico, medida em passageiros quilômetros pagos transportados (RPK), apresentou alta de 4,2% no 4º trimestre de 2018 em relação ao mesmo período do ano anterior. No acumulado do ano, o indicador apresentou aumento de 4,4%. A oferta doméstica de transporte aéreo, medida em assentos quilômetros oferecidos (ASK), cresceu 4,0% no trimestre e 4,6% no acumulado do ano. A taxa de aproveitamento dos assentos das aeronaves em voos domésticos teve variação negativa de 0,2% no trimestre, sendo apurada em 83,2%. No ano, o aproveitamento médio foi de 81,3%, com queda de 0,2% em relação a 2017. Em termos de passageiros pagos transportados, houve alta de 3,1% no trimestre e de 3,3% no ano, totalizando 93,6 milhões de passageiros domésticos em 2018⁵.

Desregulamentação da franquia de bagagem despachada

Para uma melhor compreensão dos dados apresentados neste relatório, é importante destacar alguns aspectos contextuais e sobre a forma como os dados são aqui apresentados.

Em 2017, entrou em vigor a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que, entre outros, desregulamentou a franquia de bagagem despachada nos voos domésticos e internacionais e teve por propósitos: (i) promover a concorrência, a inovação e a eficiência; (ii) propiciar a oferta de mais opções de serviços e preços para a escolha dos passageiros, de acordo com as suas diferentes necessidades, preferências e disposição de pagamento; (iv)

ampliar a transparéncia nas relações de consumo; (v) implantar as práticas regulatórias mais modernas já adotadas no restante do mundo; (vi) reduzir o intervencionismo estatal na atividade econômica.

A despeito de a norma ter adquirido eficácia em 14 de março de 2017, o dispositivo relativo à bagagem despachada foi suspenso por decisão liminar da Justiça Federal no dia anterior, tendo sido posteriormente reconsiderada em 29 de abril de 2017. Por sua vez, as empresas aéreas somente passaram a efetivamente aplicar a desagregação do serviço de despacho de bagagem a partir do mês de junho de 2017, conforme observado no quadro abaixo:

Empresa	Data de início da comercialização de passagens com franquia opcional de bagagem despachada
Azul	01/06/2017
Gol	20/06/2017
Latam	24/06/2017
Avianca	25/09/2017

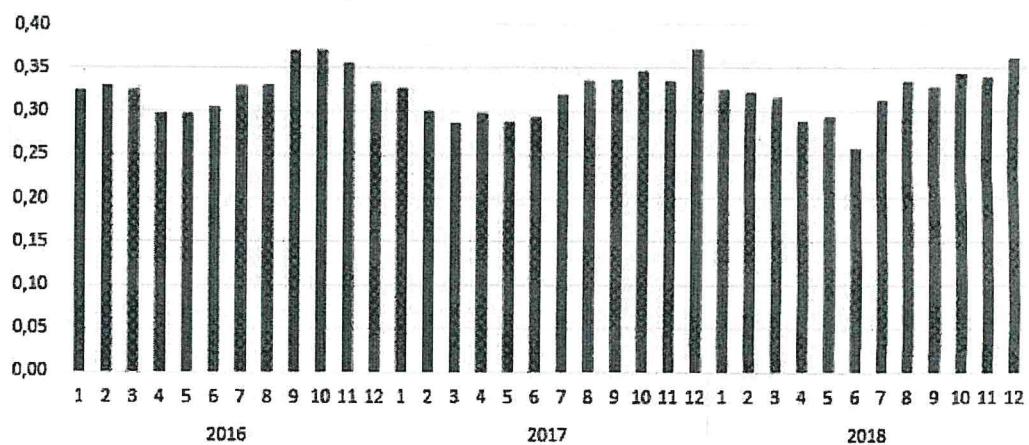
Assim, a franquia de bagagem despachada passou a constituir mais um item de diferenciação de serviços e preços oferecidos para a escolha dos passageiros, ao lado de outros critérios anteriormente utilizados, como o grau de flexibilidade para remarcação e cancelamento da passagem, marcação de assentos, embarque preferencial etc.

O contexto das diversas variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diferente do outro período que se quer comparar. 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.

A avaliação dos efeitos da implementação das novas regras de bagagem sobre os preços das passagens aéreas 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 especificação, tais como a evolução dos custos, sobretudo o combustível; a taxa de câmbio; a antecedência da venda da passagem; o grau de flexibilidade para remarcação e cancelamento da passagem; a demanda; a distância da linha aérea; o grau de concorrência do mercado; a baixa e a alta temporada; o aeroporto de origem e destino; a data e o horário de realização do voo; a realização de promoções, entre outros. A bagagem transportada é apenas mais um dos itens que podem influenciar os preços das passagens aéreas.

Ressalte-se que, ao se analisar preços, é de extrema relevância observar o efeito da sazonalidade. No setor aéreo, os preços tendem a ser diferenciados conforme a época do ano. Por exemplo, os preços das passagens aéreas no segundo semestre são, em geral, mais altos do que no primeiro semestre. Ao longo do ano, os preços costumam ser bastante diferenciados entre os meses, conforme pode ser observado pelo gráfico do Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real, que representa o valor médio pago por quilômetro entre a origem e o destino do passageiro, independentemente de escalas ou conexões.

Yield Tarifa Aérea Médio Real Doméstico



Fonte: ANAC/SAS/GEAC/GTEC

A sazonalidade não afeta somente o comportamento das tarifas aéreas cujos dados são publicados pela Agência. Dados como os de demanda e oferta, receitas, custos e despesas, também publicados pela Agência, e outros publicados por diversas entidades, também apresentam tal característica e, para sua análise, costuma-se utilizar algum método para amenizá-la (dessazonalizar).

¹ Cálculo com base nos valores apresentados pelas empresas de transporte aéreo, conforme Resolução nº 342, de 9 de setembro de 2014.

² Os valores que serviram de base para o cálculo representam o preço médio do querosene de aviação cobrado pelos produtores ("ex-ref"), sem a inclusão de ICMS, divulgados pela ANP, disponíveis em <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrencia/precos/precos-de-produtores>. Os preços médios mensais foram calculados pela ANAC considerando-se dentro de um mês cada semana que se iniciou dentro dele, mesmo que seu encerramento tenha se dado no mês seguinte.

³ Série Temporal nº 3698 - Taxa de câmbio - Livre - Dólar americano (venda) - Média de período – mensal, disponível em www.bcb.gov.br.

⁴ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

⁵ Fonte: Demanda e Oferta do Transporte Aéreo, disponível em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo>.

58. Ainda, como efeito da Resolução nº 400/2016, destaca-se que a simples permissão de cobrança por serviços não essenciais à prestação do transporte aéreo à parte da tarifa viabiliza a oferta de variados tipos de produtos com características diferentes, possibilitando que cada passageiro possa escolher o produto que melhor atender às suas necessidades.

59. Na prática, esse regulamento possibilita o aumento de concorrência entre as empresas, corroborando ainda mais para uma concorrência pela qualidade dos produtos ofertados e não apenas por preços.

60. Todavia, conforme destacado anteriormente, esta Agência realiza acompanhamento de mercado como parte de seu planejamento estratégico e as informações decorrentes desse processo são amplamente divulgadas ao público para que façam as análises que desejarem, independentemente do posicionamento institucional.

Informações Complementares

61. Complementarmente, 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:

1. Estudo Técnico exarado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de setembro de 2017 (SEI nº 2841446):

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?

(...)

4 – VENDA CASADA

(...)

Apesar da tradição, do costume e dos hábitos, o fato é que há passageiros que viajam sem bagagem, ou apenas com mala de mão, e outros que viajam com muita bagagem. Alguns levam consigo malas com peso acima de 10kg, que apenas podem ser transportadas no porão do avião e que, portanto, precisam ser despachadas. Assim, podem ser considerados serviços diferentes, por um lado, vender uma passagem para o transporte de um passageiro e, por outro lado, vender uma passagem para transportar um passageiro com bagagem acima de 10kg.

Se esses são serviços distintos, exigir que todo passageiro necessariamente pague para levar bagagem, mesmo aqueles que não levaram malas, pode ser considerada uma forma de "venda casada": para todo e qualquer passageiro, vende-se tanto o transporte da pessoa quanto da sua bagagem, embora apenas alguns se interessem por despachar malas. Pode-se argumentar, ainda, que as empresas aéreas, com o consentimento da ANAC, e mesmo do antecessor dela, o Departamento de Aviação Civil – DAC, extinto em março de 2006, praticavam sistematicamente o que se chama de "agrupamento de produtos", prática que foi coibida com a nova Resolução.

(...)

10 - CONCLUSÕES

A adoção da prática de se cobrar para despachar bagagens em aeronaves, no Brasil, é ainda muito recente, o que exige que uma avaliação dos seus impactos sobre o consumidor se baseie mais em inferências do que em análise de resultados já observados.

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 tenderão a pagar valores mais elevados. Não é certo, porém, que esse último resultado ocorra, pois são muitas as variáveis em jogo.

2. Nota Técnica nº 126/2017/COGTR/SEAE/MF, de 4/10/2017 (SEI nº 2841514), expedida pela Coordenação-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda:

"I.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.

(...)

3. Histórico

(...)

17. A literatura em economia oferece diversos trabalhos que têm por objetivo avaliar os impactos desse processo de liberalização sobre uma série de variáveis, como competição, estrutura de mercado, preço, conectividade, entre outros. Há consenso na literatura em relação a alguns dos impactos positivos do processo. Em especial, a liberalização e desregulamentação do setor resultou em maior competição, menores preços, maior produtividade, otimização do desenho de rotas e aumento no número de passageiros transportados

(...)

4.2 Promoção da Eficiência Econômica

(...)

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

(...)

34. (...) a expectativa é que a medida tenha impacto positivo sobre a eficiência econômica e bem-estar social ao permitir que Companhias Aéreas possam discriminá-los de forma mais eficiente entre potenciais passageiros.

(...)

5. Considerações Finais

(...)

44. Em relação aos aspectos concorrentiais, a conclusão do parecer é de que a desregulamentação da franquia de bagagem despachada elimina barreiras à entrada e à atuação de novas empresas ou empresas de determinado tipo. Especificamente, sob a regulamentação anterior, não era possível a entrada e atuação de empresas que optassem por adotar um modelo de negócios de Companhia Aérea de Baixo Custo, uma vez que sob este modelo de negócios, as passagens aéreas não estão vinculadas a qualquer tipo de serviço adicional ou cortesia. Temos, então, que a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, elimina uma barreira institucional que inviabilizava todo um modelo de negócios.

45. É razoável supor que passageiros mais sensíveis a preço estão dispostos a abrir mão de serviços complementares e cortesias em troca de tarifas mais baratas. Em relação à eficiência econômica, temos que a desregulamentação, ao desvincular a contratação de passagem aérea da contratação de franquia de bagagem despachada, aumenta a capacidade das Companhias Aéreas em identificar passageiros mais sensíveis a preço. A desregulamentação, portanto, pode aumentar a eficiência do mecanismo de discriminação de preços empregado pelas Companhias Aéreas. (...) Estratégias de discriminação de preços mais eficientes, por sua vez, podem resultar em maior concorrência, preços menores para consumidores mais sensíveis a preço, expansão da oferta do produto, atração de um número maior de consumidores e, consequente, democratização do serviço"

3. Acórdão nº 2.955/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU (SEI nº 2841482):

"- 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 do normativo, nos termos do seu art. 42, não necessitando, neste momento, de medidas adicionais." (grifo nosso)

62. Esperando ter atendido a contento os questionamentos do Requerimento em questão, permanecemos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

ILMA LIMA

Chefe da Assessoria Parlamentar

[1] Disponíveis em www.tcu.gov.br. (2841421).

[3] TALLURI, K.T. e VAN RYZIN, G. J. Revenue Management. Nova York: Springer, 2004.

2841433), e do Parecer Técnico nº 197/2016 – SEAP, (SEI n.º 2841440).

[5] Fundamentos baseados no trabalho de OLIVEIRA, A. V. M. de e FERRAZ, R. B. Overbooking, gerenciamento de reccitas 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>.

[6] VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. *Economics of Regulation and Antitrust*. 4^a Edição. The MIT Press, 2005.

[7] Maior aprofundamento sobre o assunto consta da Nota Técnica nº 5/2013/GERE/SRE e da Nota Técnica nº 1/2013/GEAC/SRE.

[8] VARIAN, H. R. *Microeconomia*, tradução da 5^a edição americana. Editora Campus: 2000.

[9] *Idem*

[10] Disponível em www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf, em 18/02/2019.

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



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 01/04/2019, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

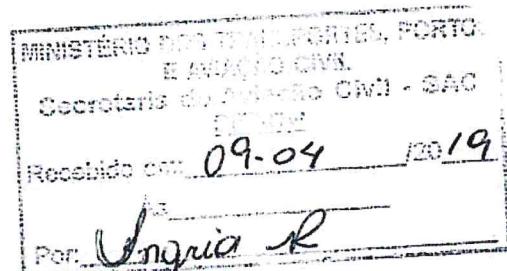


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2855660** e o código CRC **94B6270B**.

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

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.008088/2019-61

SEI nº 2855660





MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

Nota Informativa nº 12/2019/DPR/SAC

Brasília, 11 de abril de 2019

Assunto: Requerimento de Informação nº 96/2019. Resolução 400 ANAC.

1. Introdução

Refiro-me ao DESPACHO Nº 538/2019/GAB-SAC/SAC, de 09 de abril de 2019, que encaminha, para consolidação de resposta, o Ofício nº 125/2019/GAB-ANAC (SEI nº 1498701), por meio do qual a Agência Nacional de Aviação Civil, em resposta ao Ofício nº 234/2019/GAB-SAC/SAC (SEI nº 1407286) desta SAC, trata do Requerimento de Informação nº 96/2019, de autoria do Deputado David Soares (DEM/SP), que requer informações acerca da recuperação judicial da empresa AVIANCA e seus reflexos no setor aéreo, após a edição da Resolução nº 400, da Agência Nacional de Aviação Civil, a respeito das Condições Gerais do Transporte Aéreo.

Registre-se que este Departamento corrobora com as manifestações da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC sobre o assunto. Dessa forma, de modo a subsidiar resposta ao interessado, esta Nota Informativa tem como objetivo consolidar as respostas da ANAC, dispostas no Ofício nº 38/2019/ ASPAR-ANAC (SEI nº 1483815) e no Ofício nº 125/2019/GAB-ANAC (SEI nº 1498701) relativas aos questionamentos 1, 2, 3 e 5 e, em complemento, dispor sobre o questionamento 4.

2. Análise

2.1. Resposta ao Questionamento 1 - participação da referida empresa no atual cenário do mercado aéreo brasileiro; e ao Questionamento 2 - quantidade de passageiros atingidos pelas ações posteriores ao pedido de recuperação judicial.

Com relação aos questionamentos 1 e 2 do presente requerimento, a ANAC informa que a participação de mercado no mês de fevereiro de 2019 da empresa Avianca foi de 12,2% da demanda doméstica e o total de passageiros pagos transportados pela empresa no mês de fevereiro de 2019 foi de 814.189. Insta mencionar que essa informação consta do Relatório de Demanda e Oferta do Transporte Aéreo, disponibilizado pela Agência no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo> com periodicidade mensal. Os dados de março estão sob análise.

2.2. Resposta ao Questionamento 3 - um levantamento das tarifas aéreas praticadas antes e após a liberação de cobranças adicionais, como: bagagem, marcação de assento, alteração de data, espaço entre os assentos, alimentação a bordo e outros; e ao Questionamento 5- quais os percentuais de passagens que baixaram.

Primeiramente, cumpre esclarecer que, entre os itens elencados no Requerimento de Informação, apenas a franquia de bagagem despachada possuía parâmetro mínimo de oferta (a saber, 23 kg) determinado em norma. Os demais “adicionais” sempre foram e são ofertados conforme a política de cada empresa, não tendo havido processo de desregulamentação, como foi o caso da franquia de bagagem despachada, trazido a efeito pela Resolução nº 400/2016.

Quanto aos efeitos observados após a edição da Resolução nº 400/2016, é importante observar que as variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diversificado do outro período que se quer comparar. 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.

Uma avaliação precisa dos efeitos da implementação da Resolução 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, como mencionado anteriormente. Além disso, ainda que se verificasse aumento nos preços, sua causa deve ser analisada com bastante cautela e ser avaliada em conjunto com os demais efeitos observados como consequência da medida adotada.

Por isso, o art. 42 da Resolução nº 400/2016, foi elaborado na forma de uma *review clause*, firmando o compromisso de avaliar os resultados alcançados e indicar os possíveis pontos de revisão desse regulamento após 5 anos de sua vigência, observando-se que essa norma entrou em vigor em 14/3/2017.

Quanto ao dispositivo da franquia de bagagem despachada, observa-se que passou a ter eficácia somente em abril de 2017 e que as quatro maiores empresas brasileiras passaram a desagregar o serviço de despacho de bagagem conjuntamente somente a partir do dia 25/09/2017.

Conforme evidenciado no tópico *Contexto do Setor* do Relatório de Tarifas Aéreas Domésticas referente ao 4º Trimestre de 2018[11], transscrito a seguir, reitera-se que qualquer alteração dos preços não pode ser explicada por um único fator isoladamente, tendo em vista que todo o mercado e a economia em geral são influenciados por diversos fatores que estão em modificação constante.

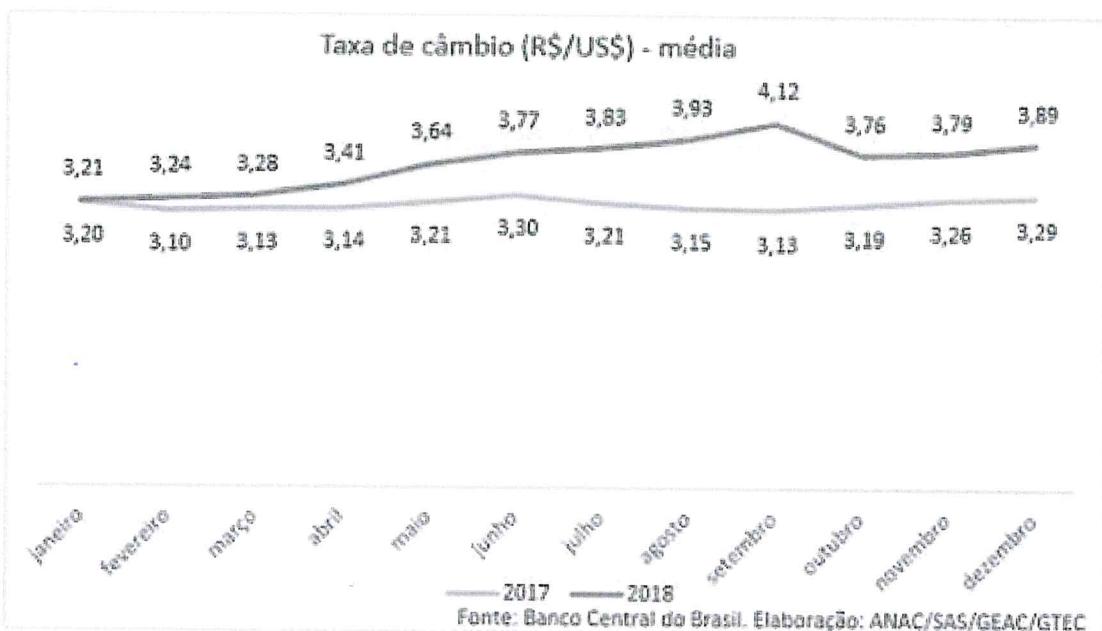
Contexto do transporte aéreo no 4º trimestre de 2018

No 4º trimestre de 2018, o preço do combustível (QAV) e a taxa de câmbio seguiram a tendência de alta em relação ao mesmo período de 2017. Trata-se de indicadores atrelados aos custos mais significativos da indústria.

O combustível, que corresponde a cerca de 30% dos custos e despesas operacionais dos serviços de transporte aéreo¹ prestados pelas empresas brasileiras, está representado nesta análise pelo preço médio do querosene de aviação apurado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP². Ao longo do 4º trimestre de 2018, o valor médio mensal oscilou entre R\$ 2,26 e R\$ 2,64 por litro. Na média do trimestre, o valor do litro do querosene de aviação esteve 41,4% maior do que no mesmo período do ano anterior. Em 2018, a média anual foi 37,3% acima da média de 2017.



A taxa de câmbio do Real frente ao Dólar também manteve sua tendência de aumento em relação aos valores apurados para cada mês em 2017. A taxa de média mensal oscilou de 3,76 R\$/US\$ em outubro a 3,89 R\$/US\$ em dezembro³. Na média do 4º trimestre, a taxa de câmbio foi 17,3% superior ao mesmo período em 2017. Na média anual, esse valor foi de 14,5%. A taxa de câmbio tem forte influência nos custos de combustível, arrendamento, manutenção e seguro de aeronaves, que, em conjunto, representam cerca de 50% dos custos e despesas dos serviços aéreos.



O Produto Interno Bruto (PIB) teve seu oitavo trimestre consecutivo de alta (+0,1%). A inflação no ano, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 3,75%, a segunda menor desde 2006⁴. Destaca-se a variação negativa do índice no mês de novembro (-0,21%). Foi a primeira deflação para o mês desde 1998. A inflação terminou o ano abaixo da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil, de 4,5%.

Nesse contexto, a demanda por transporte aéreo doméstico, medida em passageiros quilômetros pagos transportados (RPK), apresentou alta de 4,2% no 4º trimestre de 2018 em relação ao mesmo período do ano anterior. No acumulado do ano, o indicador apresentou aumento de 4,4%. A oferta doméstica de transporte aéreo, medida em assentos quilômetros ofertados (ASK), cresceu 4,0% no trimestre e 4,6% no acumulado do ano. A taxa de aproveitamento dos assentos das aeronaves em voos domésticos teve variação negativa de 0,2% no trimestre, sendo apurada em 83,2%. No ano, o aproveitamento médio foi de 81,3%, com queda de 0,2% em relação a 2017. Em termos de passageiros pagos transportados, houve alta de 3,1% no trimestre e de 3,3% no ano, totalizando 93,6 milhões de passageiros domésticos em 2018⁵.

Desregulamentação da franquia de bagagem despachada

Para uma melhor compreensão dos dados apresentados neste relatório, é importante destacar alguns aspectos contextuais e sobre a forma como os dados são aqui apresentados.

Em 2017, entrou em vigor a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que, entre outros, desregulamentou a franquia de bagagem despachada nos voos domésticos e internacionais e teve por propósitos: (i) promover a concorrência, a inovação e a eficiência; (ii) propiciar a oferta de mais opções de serviços e preços para a escolha dos passageiros, de acordo com as suas diferentes necessidades, preferências e disposição de pagamento; (iv) ampliar a transparência nas relações de consumo; (v) implantar as práticas regulatórias mais modernas já adotadas no restante do mundo; (vi) reduzir o intervencionismo estatal na atividade econômica.

A despeito de a norma ter adquirido eficácia em 14 de março de 2017, o dispositivo relativo à bagagem despachada foi suspenso por decisão liminar da Justiça Federal no dia anterior, tendo sido posteriormente reconsiderada em 29 de abril de 2017. Por sua vez, as empresas aéreas somente passaram a efetivamente aplicar a desagregação do serviço de despacho de bagagem a partir do mês de junho de 2017, conforme observado no quadro abaixo:

Empresa	Data de início da comercialização de passagens com franquia opcional de bagagem despachada
Azul	01/06/2017
Gol	20/06/2017
Latam	24/06/2017
Avianca	25/09/2017

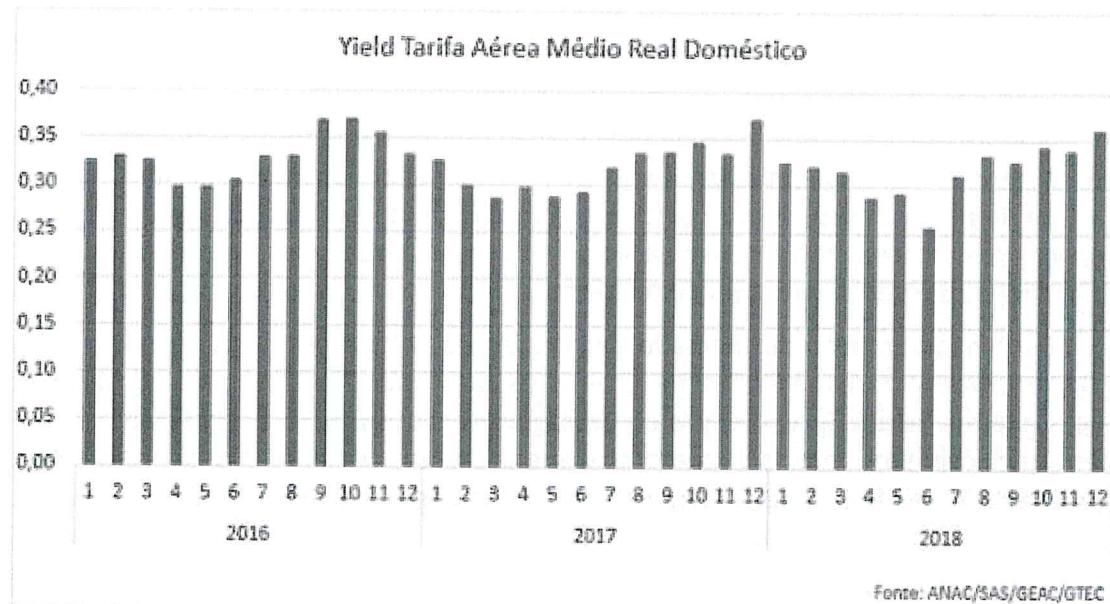
Assim, a franquia de bagagem despachada passou a constituir mais um item de diferenciação de serviços e preços ofertados para a escolha dos passageiros, ao lado de outros critérios anteriormente utilizados, como o grau de flexibilidade para remarcação e cancelamento da passagem, marcação de assentos, embarque preferencial etc.

O contexto das diversas variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diferente do outro período que se quer comparar. 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.

A avaliação dos efeitos da implementação das novas regras de bagagem sobre os preços das passagens aéreas 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, tais como a evolução dos custos, sobretudo o combustível; a taxa de câmbio; a antecedência da venda da passagem; o grau de flexibilidade para remarcação e cancelamento da passagem; a demanda; a distância da linha aérea; o grau de concorrência do mercado; a baixa e a alta temporada; o aeroporto de origem e destino; a data e o horário de

realização do voo; a realização de promoções, entre outros. A bagagem transportada é apenas mais um dos itens que podem influenciar os preços das passagens aéreas.

Ressalte-se que, ao se analisar preços, é de extrema relevância observar o efeito da sazonalidade. No setor aéreo, os preços tendem a ser diferenciados conforme a época do ano. Por exemplo, os preços das passagens aéreas no segundo semestre são, em geral, mais altos do que no primeiro semestre. Ao longo do ano, os preços costumam ser bastante diferenciados entre os meses, conforme pode ser observado pelo gráfico do Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real, que representa o valor médio pago por quilômetro entre a origem e o destino do passageiro, independentemente de escalas ou conexões.



A sazonalidade não afeta somente o comportamento das tarifas aéreas cujos dados são publicados pela Agência. Dados como os de demanda e oferta, receitas, custos e despesas, também publicados pela Agência, e outros publicados por diversas entidades, também apresentam tal característica e, para sua análise, costuma-se utilizar algum método para amenizá-la (dessazonalizar).

Ainda, como efeito da Resolução nº 400/2016, destaca-se que a simples permissão de cobrança por serviços não essenciais à prestação do transporte aéreo à parte da tarifa viabiliza a oferta de variados tipos de produtos com características diferentes, possibilitando que cada passageiro possa escolher o produto que melhor atender às suas necessidades.

Na prática, esse regulamento possibilita o aumento de concorrência entre as empresas, corroborando ainda mais para uma concorrência pela qualidade dos produtos ofertados e não apenas por preços.

Todavia, conforme destacado anteriormente, a ANAC realiza acompanhamento de mercado como parte de seu planejamento estratégico e as informações decorrentes desse processo são amplamente divulgadas ao público para que façam as análises que desejarem, independentemente do posicionamento institucional.

2.3. Resposta ao Questionamento 4 - ações desenvolvidas pela pasta visando ao fortalecimento do setor

Efeitos do processo de desregulamentação do transporte aéreo

Até o fim dos anos 80, a aviação civil sofria um rígido controle do Estado. Tanto os preços das passagens quanto a oferta de serviços eram regulados. Havia, inclusive, a definição pelo Estado de quais

rotas poderiam ser operadas pelas empresas, sem que houvesse qualquer observância de parâmetros econômico-financeiros. O controle da oferta era tão amplo que até mesmo a importação de aeronaves dependia de autorização do órgão regulador.

Gradativamente, iniciou-se o processo de desregulamentação. As tarifas passaram por um processo de flexibilização logo no início da década de 90, ocasião em que foram instituídas as bandas tarifárias, permitindo às empresas praticarem preços que não ultrapassassem o mínimo e o máximo estabelecidos pelo Governo. Todavia, esse avanço ainda não era suficiente para permitir a aplicação de preços promocionais nos termos em que são percebidos nos dias de hoje.

Somente em 2001, por meio de deliberação do Conselho de Aviação Civil (CONAC), iniciou-se a instituição da liberdade tarifária. Em 2005, com a publicação da lei de criação da ANAC, consolidou-se, por um lado, a prática de preços livres, e, por outro, a eliminação do controle de oferta de serviços aéreos pelo Estado. Na época, mesmo com forte resistência das empresas aéreas, desregulamentou-se num primeiro momento o mercado doméstico e em seguida o internacional.

Com a segmentação do mercado decorrente da prática preços livres, foi possível viabilizar a entrada de novos consumidores. Milhões de brasileiros que nunca tiveram acesso ao transporte aéreo tornaram-se passageiros habituais. O número de passageiros transportados praticamente triplicou e o preço médio das passagens caiu para menos da metade. O modal aéreo, que em 2003 era responsável por menos de 30% do transporte interestadual de passageiros, firmou-se como o principal meio de transporte de massa, transportando hoje mais de 60% dos passageiros.

O expressivo crescimento do transporte aéreo demandou agilidade na adequação da infraestrutura disponível. As concessões de aeroportos a operadores privados modificou mais uma vez a dinâmica do setor e trouxe uma nova realidade aeroportuária para a aviação civil brasileira. Ao todo, 10 aeroportos já foram concedidos à iniciativa privada e outros 12 foram leiloados no último dia 15 de março. Nos aeroportos já concedidos, serão investidos pelo setor privado mais de R\$ 32 bilhões durante o período das concessões, sendo que, desse total, mais de R\$ 17 bilhões já foram realizados. De fato, o montante já investido pelas concessões privadas é maior do que o valor total investido em toda a infraestrutura aeroportuária brasileira nos 16 anos anteriores ao início das concessões (1995 a 2010).

Em 2017, a ANAC promoveu modernização de regras operacionais do transporte aéreo brasileiro, especialmente quanto à liberalização da franquia de bagagem. Tais medidas aproximam a regulação brasileira à internacional, promovem maiores oportunidades de diversificação dos serviços oferecidos e potencializam o surgimento de novas empresas no Brasil, especialmente no modelo de negócios *low cost*.

No âmbito internacional, o Brasil adota a política de ampliação e liberalização dos Acordos sobre Serviços Aéreos - ASAs, com o objetivo de aumentar a conectividade e a mobilidade internacional, bem como promover a estabilidade jurídica necessária a novos investimentos. Dessa forma, nos últimos anos, buscou-se o estabelecimento de acordos *open skies* nas negociações bilaterais e multilaterais. Tais acordos, além de prever a livre determinação da capacidade, sem limites para a alocação de frequências, contam com outras cláusulas que promovem a expansão das operações internacionais, por meio de direitos acessórios de tráfego (até 6ª liberdade), quadro de rotas aberto, liberdade tarifária, múltipla designação de empresas aéreas e maiores flexibilidades comerciais (possibilidade de estabelecimento de acordos de código compartilhado bilateral e com terceiros países, arrendamento, arrendamento por hora, dentre outros).

Eliminação da restrição ao investimento estrangeiro (Medida Provisória nº 863/2018)

Apesar do grande avanço no processo de desregulamentação, permaneceria ainda a restrição para investimentos estrangeiros no setor. Diferentemente do que ocorre com outros setores da economia brasileira, no setor aéreo a lei limitava em 20% a participação de capital estrangeiro com direito a voto nas empresas. A resistência, muitas vezes capitaneada por parte da classe política e por empresas incumbentes,

fundamentava-se em argumentos de cunho ideológico. O setor de transporte aéreo seria “estratégico” e, por isso, deveria ser controlado exclusivamente por capital nacional.

Não obstante, setores também considerados “estratégicos” como o petrolífero, agrícola, telefonia, bancário, siderurgia, elétrico, saúde, seguros, portos, ferrovias, aeroportos não sofrem qualquer restrição. Nesse rol, destaca-se, especialmente, os aeroportos, que na última rodada de concessões promovida pelo Governo Federal contou com 100% de investimentos estrangeiros.

É nesse contexto que a eliminação da restrição aos investimentos estrangeiros constitui-se como uma medida que consolida a desregulamentação do setor aéreo no Brasil e promete ser tão revolucionária como foi a instituição da liberdade tarifária. A alteração legislativa, decorrente da Medida Provisória 863, publicada no último dia 13 de dezembro, permitirá que os serviços aéreos sejam prestados por empresas instituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, independentemente da nacionalidade dos investimentos.

Observa-se que a Medida Provisória nº 863/2018 não altera em nenhuma medida os direitos dos aeronautas. Nos voos domésticos a tripulação deverá ser composta exclusivamente por brasileiros e nos voos internacionais somente 1/3 dos comissários poderá ser estrangeiro, assim como ocorre historicamente. Ademais a medida não permitirá em nenhuma hipótese a prática de cabotagem, tendo em vista que os voos domésticos continuarão sendo providos exclusivamente por empresas brasileiras. Dá mesma forma, os voos internacionais, decorrentes da designação brasileira, também serão exclusivos de empresas brasileiras. Os tributos serão recolhidos segundo as leis brasileiras e as empresas estarão submetidas à regulação técnica e econômica estabelecida pela ANAC.

Registre-se ademais que atualmente apenas quatro empresas aéreas detêm aproximadamente 99% do mercado doméstico de passageiros. Entende-se que os investimentos estrangeiros trarão dinamismo ao mercado com a entrada de novos *players*.

Potencial de crescimento do setor

Em 2017 foram transportados 112,5 milhões de passageiros no Brasil. O relatório de Projeções de Demanda para os Aeroportos Brasileiros 2017-2037, feito pela Secretaria Nacional de Aviação Civil em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) mostra cenários conservadores e otimistas para o setor aéreo, dependendo das ações do Governo Federal, das empresas aéreas, evolução do cenário demográfico e macroeconômico, que vão determinar o futuro do segmento no país. O relatório apresenta que a demanda por transporte aéreo deve dobrar em 20 anos, com um crescimento acumulado de 99%, na visão moderada. Num cenário otimista, a demanda cresceria 350% em 20 anos.

Para o transporte de carga aérea é projetado um crescimento acumulado de 65% em 20 anos. A carga doméstica deve ter crescimento de 88% no período, enquanto as exportações e importações devem aumentar 52%. Historicamente, o desenvolvimento da movimentação de carga aérea cresceu 24% nos últimos 10 anos. A perspectiva é que o crescimento para os próximos 10 anos seja maior, de 33%, acumulando 65% em 20 anos.

Além disso, o número de viagens per capita ao ano – número de viagens aéreas em relação à população, por ano – deve variar no Brasil de 0,54 (2017) para 0,97 (2037) na estimativa conservadora, e para 1,69 (2037) na otimista. Com isso, chegaremos ao patamar de países como Japão (0,93) e Portugal (1,27). Esse número nos Estados Unidos e na Austrália chega a 2,55 e 3,01, respectivamente. O índice é calculado dividindo-se o número de passageiros transportados no ano (112,5 milhões no Brasil, em 2017) pela população (207,7 milhões). O número de viagens per capita no Brasil demonstra que o mercado de aviação doméstica ainda não está maduro, ou seja, possui grande potencial de crescimento. Assim, a demanda por transporte aéreo nacional deve variar sensivelmente de acordo com a ampliação da renda per capita, o que não é esperado em mercados mais saturados, como EUA e União Europeia, por exemplo.

Registre-se que negociações entre governo do estado e empresas aéreas para redução da alíquota de ICMS incidentes sobre o querosene de aviação (QAv) devem contribuir para estimular o transporte aéreo. Tal medida terá impacto significativo na redução de custos das empresas, tendo em vista que o querosene de aviação corresponde a aproximadamente 35% dos custos operacionais da indústria de transporte aéreo. Dessa forma, a prática de alíquotas menores poderia viabilizar o aumento de voos domésticos (regionais) e internacionais.

Diante do exposto, espera-se que, com a retomada do crescimento econômico, com a eliminação das restrições ao investimento estrangeiro e com a redução dos tributos, haja aumento da competição e desconcentração do mercado. Isso contribuirá para a redução do preço médio das passagens, o aumento da quantidade de rotas e cidades atendidas, uma melhor integração das rotas domésticas com as internacionais e a redução de custos operacionais. A geração de empregos diretos e indiretos também são resultados esperados em médio prazo. As medidas, particularmente, promoverão o desenvolvimento da aviação regional e o estabelecimento de novos nichos de mercado e viabilizarão melhor atendimento a cidades de baixa e média densidade de tráfego.

3. Conclusão

São essas as considerações para subsidiar resposta aos questionamentos contidos no Requerimento de Informação nº 96/2019. Sugere-se encaminhar anexa à resposta a versão completa das considerações da ANAC - Ofício nº 38/2019/ ASPAR-ANAC (SEI nº 1483815), de 29 de março de 2019 e Ofício nº 125/2019/GAB-ANAC (SEI nº 1498701), de 4 de abril de 2019.

À apreciação superior.

RICARDO CHAVES DE MELO ROCHA
Coordenador

Aaprovo. Encaminhe-se à Secretaria Nacional de Aviação Civil para conhecimento e demais providências da alçada daquela unidade.

RICARDO SAMPAIO S. FONSECA
Diretor de Políticas Regulatórias

¹ Cálculo com base nos valores apresentados pelas empresas de transporte aéreo, conforme Resolução nº 342, de 9 de setembro de 2014.

² Os valores que serviram de base para o cálculo representam o preço médio do querosene cobrado pelos produtores ("ex-ref"), sem a inclusão de ICMS, divulgados pela ANP, disponíveis em <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrencia/precos/precos-de-produtores>. Os preços médios mensais foram calculados pela ANAC considerando-se dentro de um mês cada semana que se iniciou dentro dele, mesmo que seu encerramento tenha se dado no mês seguinte.

³ Série Temporal nº 3698 - Taxa de câmbio - Livre - Dólar americano (venda) - Média de período – mensal, disponível em www.bcb.gov.br.

⁴ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

⁵ Fonte: Demanda e Oferta do Transporte Aéreo, disponível em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-eestatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo>.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sampaio Da Silva Fonseca, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 11/04/2019, às 11:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Chaves De Melo Rocha, Coordenador**, em 11/04/2019, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1503878** e o código CRC **C254A9CD**.



Referência: Processo nº 50000.006793/2019-67



SEI nº 1503878

EQSW 301/302, Lote 01, Edifício Montes - Bairro Setor Sudoeste
Brasília/DF, CEP 70673-150
Telefone: (61) 2029-8534 - www.infraestrutura.gov.br