

OFÍCIO Nº 1220/2019/AEAI/GM

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em <u>18 / 06 / 19</u>	às <u>18 h</u> <u>CU</u>
<u>LM</u> Servidor	<u>5-876</u> Ponto
<u>Portador</u>	
Brasília, 14 de junho de 2019.	

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

Assunto: **Requerimento de Informação nº 514/2019**, de autoria do Deputado Jesus Sérgio.

Senhora Primeira-Secretária,

Reporto-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 506/19, de 22 de maio de 2019, o qual encaminha a cópia do requerimento de Informação nº 514/2019, de autoria do Deputado Jesus Sérgio (PDT/AC), apresentado em 07 de maio de 2019, que requer informações acerca dos preços das passagens aéreas e da atuação da ANAC na regulação do setor aéreo no Brasil.

Em atenção às informações solicitadas, após manifestação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por meio do Ofício nº 94/2019/ASPAR-ANAC, datado de 24 de maio de 2019, esclarecemos, complementarmente, o seguinte.

Com relação à bagagem despachada, vale destacar que, antes da desregulamentação, o valor da franquia de bagagem estava incluso no preço das passagens comercializadas, de modo que todos os passageiros pagavam por um serviço que não necessariamente faziam uso, mas arcavam com esse custo compulsoriamente incluído no valor do bilhete aéreo. Assim, a Resolução nº 400/2016 não retirou dos consumidores o direito de despachar bagagens, somente permitiu um modelo de negócio mais racional, em que os usuários somente pagam por aquilo que consomem. Com isso, os preços dos serviços mais básicos tendem a ser menores em relação aos demais.

No que concerne à atividade, é importante destacar que o setor aéreo assemelha-se a mercados com livre entrada e saída, nos quais o preço é definido por meio da interação entre oferta e demanda, sem intervenção do Estado, desde que haja prévio registro na ANAC, capacidade operacional do aeroporto e cumprimento das normas regulamentares de prestação de serviço adequado.

Com isso, ações que proporcionem a redução de barreiras à entrada de novas empresas no mercado brasileiro são fundamentais para a competitividade

Handwritten signature

e modicidade de preços no setor. Essas medidas são essenciais para que novos interessados possam atuar de forma ampla no mercado brasileiro. Como exemplo, podemos citar a recente aprovação do fim da restrição da participação de capital estrangeiro em companhias aéreas brasileiras, recentemente apreciada pelo Congresso Nacional, quando aprovou a Medida Provisória nº 863/2018.

Por fim, reiteramos o compromisso e a diretriz desse Ministério em atuar na promoção de políticas que estimulem a concorrência e o crescimento do mercado – seja pela ampliação do número de consumidores e da oferta de novos modelos de negócios, seja pela redução dos preços dos produtos ofertados – e no incentivo à competitividade, com a redução de barreiras à participação de novas empresas no mercado brasileiro.

Atenciosamente,


TARCÍSIO GOMES DE FREITAS
Ministro de Estado da Infraestrutura



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

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

Ofício nº 94/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 24 de maio 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 Cívica Administrativa

CEP: 70.044-902 - Brasília - DF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 514/2019, de autoria do Deputado Jesus Sérgio.**Referência: **Processo Nº 50000.023861/2019-52**

Senhor Assessor,

1. Refiro-me ao Ofício nº 720/2019/AESINT/GM, de 8/5/2019, o qual solicita manifestação acerca do Requerimento de Informação nº 514/2019, de autoria do Deputado Jesus Sérgio (PDT/AC), que requer informações acerca dos preços das passagens aéreas e a atuação da ANAC na regulação do setor aéreo no Brasil, nos seguintes termos:

... requiro a Vossa Excelência que sejam solicitadas informações ao Sr. Ministro da Infraestrutura, acerca dos preços das passagens aéreas e a atuação da ANAC na regulação do setor aéreo no Brasil, devendo ser respondidas especificamente as seguintes indagações:

a) Quais os benefícios ao consumidor são advindos dos art. 13 e 14 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, estabelecendo que o transporte de bagagem despachada passe a configurar contrato acessório oferecido pelo transportador?

b) Matéria do jornal O Globo sobre preços médios das passagens no mundo, (<https://oglobo.globo.com/boa-viagem/passagens-aereascompradas-no-brasil-estao-entre-as-mais-caras-do-mundo-13776347>), O Brasil aparece em 2º lugar no ranking das passagens aéreas mais caras do continente americano. Quais as medidas regulatórias adotadas pela ANAC para reduzir esses preços?

c) Na mesma pesquisa, o Jornal O Globo mostrou que o país que tem mais de duas empresas aéreas em operação, o preço da passagem caia mais de 20%. Que medidas estão sendo tomadas para estimular a concorrência e diminuir a concentração que temos nesse setor no Brasil?

2. Preliminarmente à análise dos questionamentos constantes do Requerimento de Informação nº 514/2019, 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. 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 precificação, tais como a evolução dos custos (afetados pelo preço do barril de petróleo e pela taxa de câmbio - Dólar/Real); a distância da linha aérea; o grau de concorrência do mercado; a densidade de demanda; a baixa e a alta temporada; restrições de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea; a taxa de ocupação das aeronaves; o horário do voo; a antecedência de compra da passagem; as condições contratuais para remarcação e reembolso da passagem; a franquia de bagagem despachada; o serviço de refeição a bordo; a marcação de assentos; a realização de promoções; entre outros.

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 precificação 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^[2]. 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.

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

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 concorrenciais 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)^[4], 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.

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 ofertem tarifas mais baratas para atender a um outro nicho de mercado. Esse nicho corresponde justamente a uma parcela da população com menor propensão a gastar com transporte aéreo, gerando inclusão social no setor e diversos benefícios consequentes. Além disso, permite que os passageiros escolham o produto que melhor lhes atenda, incluindo ou não serviços não essenciais conforme desejam.

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^[5]:

- **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^[6].

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^[7] 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.

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)

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 abarca, 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."

33. 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.

34. 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.

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

36. 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".

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

38. 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

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

43. 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

44. 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>.

45. 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.

46. 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.

47. 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 Informação nº 514/2019

Da Justificativa

48. Em síntese, ao justificar os seus questionamentos, o congressista se embasou em afirmações que fazem um elo entre a desregulamentação da franquia de bagagem despachada e os preços das tarifas, nos seguintes termos:

JUSTIFICAÇÃO

Quando a ANAC editou a Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, 08 líderes da Câmara dos Deputados fizeram silêncio diante da decisão do Presidente Rodrigo Maia de esperar os resultados práticos da medida, antes de votar os Projetos de Decreto Legislativo que seis deputados apresentaram propondo sustar a Resolução.

Os artigos 13 e 14 da Resolução nº 400, que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo, retira dos consumidores deste serviço o direito de despachar bagagens, tanto nos voos domésticos, quanto nos internacionais, estabelecendo que o transporte de bagagem despachada configure contrato acessório oferecido pelo transportador.

O resultado prático que o Presidente Rodrigo Maia está esperando dessa Resolução, aquele prometido pelas companhias aéreas de redução dos preços das passagens que não despachassem bagagens, não foi percebido pelo consumidor. Ao contrário, o que temos visto no Brasil são aumento nos preços e os valores cobrados a mais pelas bagagens, sendo contabilizados nos lucros das empresas aéreas.

No Brasil as passagens aéreas estão entre as mais caras do mundo e a concentração em apenas duas companhias de abrangência nacional garante às empresas que os preços continuarão em patamares elevados. Num país continental como o nosso, são necessárias medidas regulatórias que incentivem a concorrência para fazer cair os preços. (grifo nosso)

Considerando essas justificativas, a presente análise será desenvolvida com o estudo de aspectos econômicos relacionados a cada questionamento postulado pelo congressista.

Questionamento:

a) *Quais os benefícios ao consumidor são advindos dos art. 13 e 14 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, estabelecendo que o transporte de bagagem despachada passe a configurar contrato acessório oferecido pelo transportador?*

49. A desregulamentação da franquia de bagagem despachada representa uma solução regulatória adotada pela ANAC no âmbito de suas competências estabelecidas pela Lei nº 11.182/2005 para o atendimento do interesse público e o desenvolvimento da aviação civil no país, cuja decisão foi devidamente fundamentada por meio de robustos estudos regulatórios iniciados em 2012, em que foi assegurada a ampla participação social por meio de audiências públicas e reuniões com diversas entidades, inclusive de defesa do consumidor.

50. Nesse contexto, o processo regulatório que culminou na publicação da Resolução nº 400/2016 considerou os possíveis efeitos econômicos decorrentes do ambiente regulatório em que a franquia de bagagem é desregulamentada. Diversos documentos trataram do assunto durante o processo de edição e após a publicação da norma.

51. Entre estes, destaca-se o Acórdão nº 2.955/2018 do Plenário do TCU, que foi resultado de auditoria do processo de confecção da Resolução nº 400/2016, com foco na desregulamentação da franquia de bagagem despachada, solicitada pela Câmara dos Deputados. É importante destacar as conclusões exaradas naquele documento:

"- 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)

52. O detalhamento dos objetivos da Resolução nº 400/2016 consta do documento intitulado *Comentário à Minuta de Resolução*^[8], publicado pela ANAC na ocasião da Audiência Pública nº 3/2016, destacando-se que, resumidamente, a desregulamentação da franquia de bagagem despachada teve por objetivos:

1. promover a concorrência, a inovação e a eficiência;
2. 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;
3. ampliar a transparência nas relações de consumo;
4. implantar as práticas regulatórias mais modernas já adotadas no restante do mundo; e
5. reduzir o intervencionismo estatal na atividade econômica.

53. Conforme detalhamento constante dos estudos que embasaram a Resolução nº 400/2016, cumpre advertir que, antes da desregulamentação, o valor da franquia de bagagem estava incluso no preço das passagens comercializadas, de modo que todos os passageiros pagavam por um serviço que não necessariamente faziam uso. Assim, diferentemente do argumento empregado pelo congressista em suas justificativas, a Resolução nº 400/2016 não retirou dos consumidores o direito de despachar bagagens, somente permitiu um modelo de negócio mais racional em que os usuários somente pagam por aquilo que consomem.

54. Assim, a partir do momento em que a bagagem despachada passou a configurar um contrato acessório, 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, entre outros, em que os serviços mais básicos (sem bagagem, por exemplo) tendem a ter preços menores do que os serviços mais completos (com bagagem).

55. No entanto, tendo em vista que as 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 concluir que a diferença de preços verificada entre um período e outro seja explicada por um único fator isoladamente. Assim, 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.

56. Uma avaliação precisa dos efeitos da implementação da Resolução ANAC nº 400/2016 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.

57. 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, sendo que as empresas passaram a adotar a cobrança à parte pelo serviço em diferentes momentos, a partir de junho de 2017, conforme tabela abaixo:

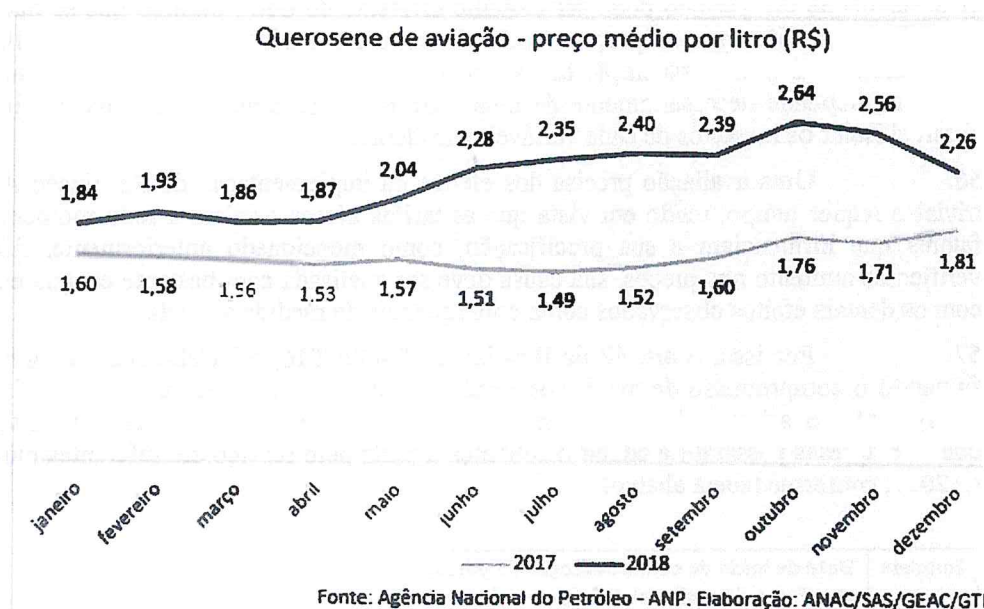
Empresa	Data de início da comercialização de passagens com franquia opcional de bagagem despachada
Azul	01/06/2017
Gol	20/06/2017
Latam	24/06/2017
Avianca	25/09/2017

58. Ainda, recomenda-se a leitura do tópico **Contexto do Setor** do Relatório de Tarifas Aéreas Domésticas referente ao 4º Trimestre de 2018^[2], transcrito a seguir, o qual destaca alguns fatores relevantes que podem ter influenciado a variação dos preços referentes ao período de sua cobertura.

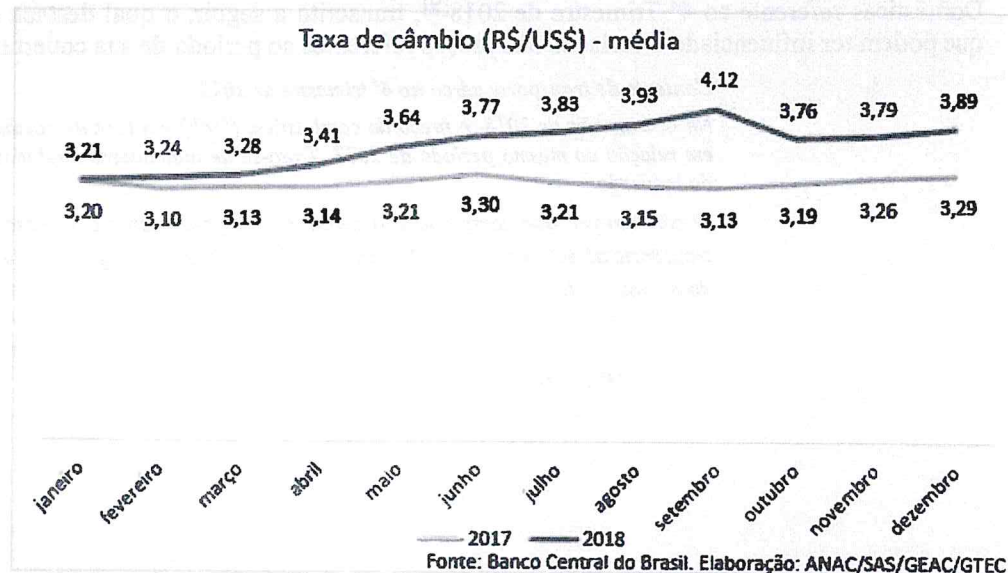
Contexto do transporte aéreo no 4º trimestre de 2018

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 do centro 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.

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-concorrenca/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>.

59. A 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. Essa maior possibilidade de diferenciação de produtos induz uma maior concorrência entre as empresas, sendo um fator de competitividade além do preço. Além disso, a maior liberdade para definição de produtos e a cobrança à parte por serviços não essenciais permite a prática de modelos de negócios diversificados, entre eles, o *low cost*, sem inibir a existência de modelos que ofereçam franquia de bagagem em todas as passagens. O modelo *low cost* é intensivo na diferenciação de produtos e, para ofertar preços baixos no transporte aéreo, compensa a perda de receita com a cobrança por outros serviços. Ou seja, para sua existência é essencial que seja possível a cobrança à parte por serviços como a franquia de bagagem.

60. Como dito na seção introdutória, essa diferenciação de produtos é algo benéfico para o mercado como um todo, trazendo ganhos tanto para empresas quanto consumidores.

Questionamento:

b) Matéria do jornal O Globo sobre preços médios das passagens no mundo, (<https://oglobo.globo.com/boa-viagem/passagens-aereacompradas-no-brasil-estao-entre-as-mais-caras-do-mundo-13776347>), O Brasil aparece em 2º lugar no ranking das passagens aéreas mais caras do continente americano. Quais as medidas regulatórias adotadas pela ANAC para reduzir esses preços?

61. Embasado nas informações veiculadas na matéria publicada em 01/09/2014, replicada a seguir, observa-se que o congressista solicitou informações acerca das medidas regulatórias adotadas pela ANAC para reduzir os preços das passagens aéreas brasileiras que, segundo a matéria, estavam em 2º lugar no ranking das passagens aéreas mais caras do continente americano.

Passagens aéreas compradas no Brasil estão entre as mais caras do mundo

Na comparação com os países das Américas, Brasil é o 2º país mais caro para se comprar uma passagem aérea

RIO - Um levantamento do site de buscas Skyscanner demonstra o que muitos brasileiros já sentem no bolso na hora de viajar: as passagens aéreas compradas no país saem mais caras do que em muitos outros países do mundo. Na comparação com os valores de passagens aéreas para 53 países de todos os continentes, o Brasil fica em 13º, com uma média de R\$ 0,53 por quilômetro voado. Entre as Américas, só os colombianos pagam mais por seus bilhetes aéreos: R\$ 0,74 por quilômetro a bordo. No mundo, a Hungria é o país com bilhetes mais caros: R\$ 1,47. Um fato que ajuda a explicar essa disparidade é a falência da companhia aérea húngara, Malev, que deixou de voar em 2012. Todos os países asiáticos pagam menos para voar do que os brasileiros. Nos países do Oriente Médio, só os israelenses desembolsam mais por suas passagens aéreas.

Em termos relativos, comparando os valores com o poder de compra dos passageiros de cada país, o Brasil tem a 5ª passagem mais cara do mundo - cada cem quilômetros voados comprometem 0,61% da renda per capita. O bilhete entre o Rio de Janeiro e Lisboa, por exemplo, compromete quase 18% da renda mensal do brasileiro. Os filipinos são os que gastam mais de sua renda com passagens aéreas: cada cem quilômetros equivalem a 1,65% de sua renda per capita, mais do que o dobro no Brasil. Em termos absolutos, porém, as passagens nas Filipinas são as mais baratas entre os países pesquisados: custam menos de R\$ 0,20 por quilômetro voado, mesmo valor praticado em Cingapura.

A impressão geral de que viajar para destinos brasileiros é mais caro do que para o exterior é reforçada pelos dados da pesquisa do Skyscanner. Enquanto a média de bilhetes para o exterior é de R\$ 0,43 por quilômetro voado para o exterior o número chega a R\$ 0,67 - valor 55% mais caro.

O impacto da concorrência também é analisada no mercado. No caso dos voos domésticos brasileiros, quando somente uma companhia aérea cobre a rota desejada, o valor por quilômetro chega a R\$ 0,80. Quando há concorrência entre duas empresas pela mesma rota, o preço da passagem cai pouco, para R\$

0,79. Se há três companhias aéreas fazendo o mesmo trajeto, o impacto é grande: a média por quilômetro voado cai para R\$ 0,63.

62. Quanto às medidas regulatórias adotadas para reduzir os preços das passagens aéreas, informa-se que foram explanadas detalhadamente nos tópicos *Regime de Prestação de Serviço de Transporte Aéreo Público e Variações nos Preços e Diferenciação de Produtos (Gerenciamento de Receitas)* deste Parecer.

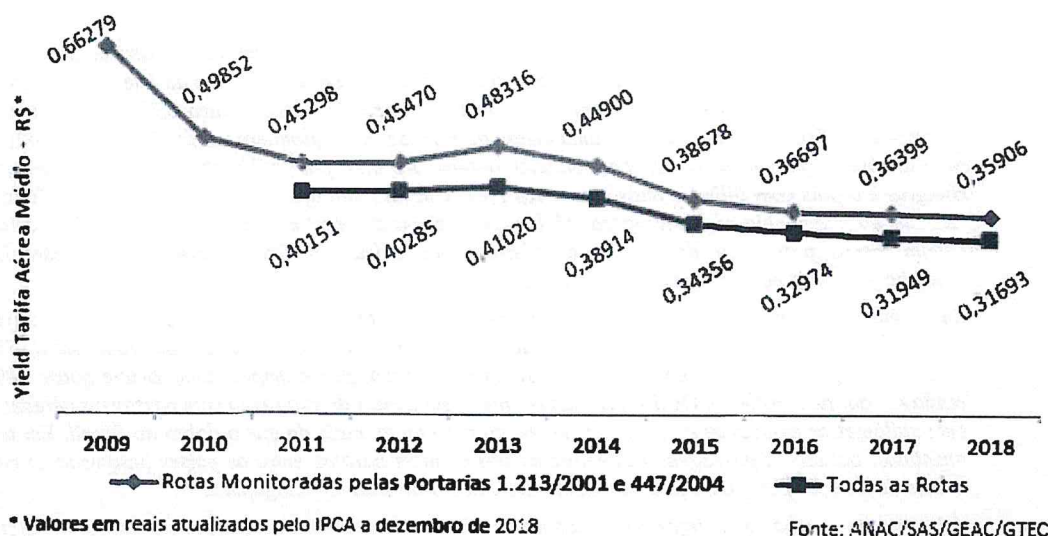
63. Em síntese, considerando as atribuições legais e os limites do escopo de atuação desta Agência, a ANAC tem atuado incessantemente no sentido de promover e defender a manutenção de políticas que proporcionam a liberdade de oferta e de preços e a possibilidade de cobrança a parte dos serviços dissociáveis do serviço de transporte aéreo, fatores esses que trazem benefícios para o mercado como um todo.

64. Enfatiza-se que a regulação promovida pela Agência proporciona um ambiente que tende a estimular a concorrência e o crescimento do mercado em decorrência da inserção de mais consumidores e de novas empresas para explorar os serviços, fato esse que amplia o desenvolvimento e a oferta de novos modelos de negócio e de produtos a preços reduzidos. Ademais, a ANAC apoia amplamente medidas para a redução de barreiras à entrada de novas empresas no mercado brasileiro, como o fim da restrição da participação de capital estrangeiro em empresas brasileiras, recentemente trazido à tona pela Medida Provisória nº 863/2018. Entende-se que é essencial que se eliminem barreiras à entrada artificiais em um setor que já possui barreiras intrínsecas, como a alta necessidade de investimento e a grande dependência de variáveis exógenas como a taxa de câmbio e o preço do combustível.

65. Quanto ao real comportamento das tarifas aéreas brasileiras, sugere-se a análise dos dados disponibilizados pela Agência^[10], bem como, o exame da plataforma Consulta Interativa^[11], por meio da qual 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) podem ser consultados de forma dinâmica, gráfica e on-line.

66. Nesse contexto, conforme demonstrado no gráfico a seguir, extraído do *Relatório de Tarifas do 4º Trimestre de 2018*^[12], ao se considerar o Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real anual, verifica-se que o índice de 2018 foi o menor observado desde o início da série histórica que teve início em 2009, destacando-se que essa redução foi impulsionada, entre outros fatores, pela política de liberdade tarifária.

Gráfico 14: Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico Real no período de janeiro a dezembro de cada ano, 2009 a 2018.



67. Por oportuno, informa-se que o *Yield Tarifa Aérea Médio Doméstico* corresponde a um indicador que representa o valor médio pago pelo passageiro por quilômetro voado. Tal indicador é o resultado da divisão da Tarifa Aérea Média Doméstica pela distância média direta entre a origem e o destino do passageiro. Ele é muito útil para comparar os preços entre linhas aéreas com diferentes distâncias.

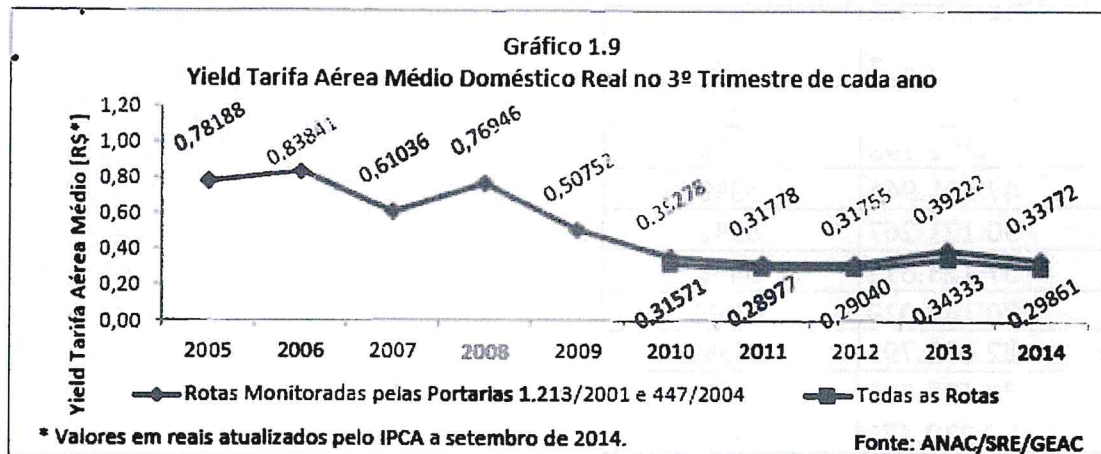
68. Adicionalmente, conforme dados extraídos da planilha constante do relatório *Demanda e Oferta do Transporte Aéreo*^[13], verifica-se que a quantidade de passageiros transportados pagos no mercado doméstico aumentou significativamente desde o início da liberdade tarifária.

Ano	Passageiros Pagos – Mercado Doméstico	Variação em Relação a 2002
2002	31.018.823	-
2003	29.113.657	-6%
2004	32.073.827	3%
2005	38.719.836	25%
2006	43.191.198	39%
2007	47.365.946	53%
2008	50.121.267	62%
2009	57.123.672	84%
2010	70.148.029	126%
2011	82.072.795	165%
2012	88.688.896	186%
2013	90.239.471	191%
2014	95.913.262	209%
2015	96.180.343	210%
2016	88.680.274	186%
2017	90.626.532	192%
2018	93.648.821	202%

69. Para informações adicionais relacionadas à implementação e aos benefícios decorrentes da implementação da liberdade tarifária, sugere-se a leitura dos documentos disponibilizados pela Agência em 2012^[14], momento em que a ANAC promoveu o seminário denominado *10 Anos de Liberdade Tarifária no Transporte Aéreo Doméstico*, com o objetivo de apresentar e debater, entre outros aspectos, a evolução dos preços do transporte aéreo doméstico de passageiros na primeira década de vigência do regime de liberdade tarifária.

70. Ao justificar o Requerimento de Informação nº 514/2019, o congressista fez uma relação de causa/efeito em que o efeito (aumento das tarifas evidenciado por matéria veiculada em 01/09/2014) decorre da desregulamentação da franquia de bagagem promovida pela **Resolução n.º 400/2016**. No entanto, rememorando o disposto anteriormente, destaca-se que o dispositivo da Resolução nº 400/2016 relativo à bagagem despachada somente passou a ter eficácia em **abril de 2017** e que as quatro maiores empresas brasileiras passaram a desagregar o serviço de despacho de bagagem **somente a partir de junho daquele ano**. Ou seja, foi utilizada matéria jornalística publicada 3 anos antes da vigência da norma.

71. Não obstante o aspecto temporal da matéria empregada para fundamentar o questionamento em questão, a acurácia dos dados comparados também é questionável. Ao compararmos os dados publicados pela Agência no *Relatório de Tarifas Aéreas Domésticas - Nacional*^[15], verifica-se que o valor médio pago pelo passageiro por quilômetro voado no 3º trimestre de 2014 no **mercado doméstico** correspondeu a **R\$ 0,29861**. No entanto, a matéria informa o valor de **R\$ 0,67**. Não é de conhecimento público a metodologia utilizada pela fonte da matéria, mas a metodologia da Agência está disposta em normas e é amplamente divulgada.



72. Cabe rememorar que a metodologia de acompanhamento das tarifas aéreas domésticas^[16] contempla o registro dos dados das tarifas aéreas comercializadas de todas as linhas domésticas regulares de passageiros, propiciando o completo acompanhamento dos preços praticados no mercado nacional, englobando todos os bilhetes de passagem vendidos ao público adulto em geral.

Questionamento:

c) Na mesma pesquisa, o *Jornal O Globo* mostrou que o país que tem mais de duas empresas aéreas em operação, o preço da passagem caía mais de 20%. Que medidas estão sendo tomadas para estimular a concorrência e diminuir a concentração que temos nesse setor no Brasil?

73. Conforme respostas dos questionamentos anteriores, reiteramos que a ANAC sempre tem atuado no sentido de promover políticas que estimulam a concorrência, o crescimento do mercado com a inserção de mais consumidores e de novas empresas e a oferta de novos modelos de negócio e de produtos a preços reduzidos. Destacamos que, além da atuação da Agência, é necessário que outros tomadores de decisão, como o Congresso Nacional, atuem no mesmo sentido.

74. Ressaltamos, novamente, que a restrição de participação de capital estrangeiro constante da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica) representa relevante barreira à entrada de novas empresas no mercado aéreo brasileiro e que a sua retirada está ao alcance do Congresso Nacional. Analogamente, a imposição de franquia de bagagem por essa Casa representaria a imposição de uma barreira à entrada de novas empresas e de novos modelos de negócios.

75. Nesse contexto, insta mencionar a Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE, de 26/4/2019 (SEI nº 3048211), a qual analisou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019 à Medida Provisória (MP) 863/2018, destacando, entre outros aspectos, os possíveis impactos à concorrência relacionados ao retorno da franquia bagagem (negativos) e à manutenção da regulação vigente (positivos), nos seguintes termos:

O fim da franquia de bagagem, a partir de 2017, colocou a regulação do transporte aéreo brasileiro em linha com a tendência internacional que já vinha adotando tal prática há alguns anos.

(...)

Pela ótica do consumidor, a medida evita que uma grande parcela de passageiros que viajam com pequeno volume de bagagem pague o mesmo valor que outros passageiros que efetivamente demandam o transporte de maior volume de bagagem. Esse "agrupamento de serviços" (bundling), transporte de passageiro mais transporte de bagagem, força que todo passageiro necessariamente pague para levar bagagem, mesmo aqueles que não levarão malas - para todo e qualquer passageiro, vende-se tanto o transporte da pessoa quanto da sua bagagem, embora apenas alguns se interessem por despachar malas (Silva e Gonçalves, 2017).

(...)

Como referido anteriormente, o mercado de transporte aéreo é concentrado e carece de maior nível de concorrência. Recentemente, têm-se noticiado o interesse de várias companhias aéreas estrangeiras de ingressar no mercado brasileiro (Cunha, 2018). Tais companhias adotam o modelo low cost, onde uma das principais características é a venda em separado de diversos itens que compõem o serviço de transporte aéreo. Assim, cobra-se por marcação de assentos, por realizar check in no balcão, alimentação, opções de entretenimento e despacho de bagagem.

Portanto, uma mudança na regulação no sentido de retornar a franquia de bagagens provavelmente irá afetar negativamente a decisão dessas empresas de investirem no mercado brasileiro, uma vez que esse tipo de regra impacta diretamente o seu modelo de negócios.

Por outro lado, se mantida a atual regulação com a permissão da cobrança por bagagem despachada, e a entrada efetiva de novas empresas no mercado, especialmente as low cost, pode-se projetar que haverá um acirramento da competição no mercado brasileiro, que poderá se refletir em uma redução maior do preço das passagens. Ressalte-se que os dados da Anac indicam uma tendência de redução do valor médio das passagens desde 2007 (Silva e Gonçalves, 2017), inclusive para os passageiros que necessitam despachar bagagem, se o preço deste serviço vier a ser um fator decisivo de atração de passageiros para as empresas.

76. Por fim, conforme segmento de texto transcrito a seguir, verifica-se que o CADE conclui que os investimentos no mercado de transporte aéreo serão afetados negativamente com a volta da franquia da bagagem.

A volta da franquia de bagagem também afetará negativamente os investimentos no mercado de transporte aéreo uma vez que impacta diretamente o modelo de negócios das empresas aéreas low cost, que têm manifestado interesse de entrar no mercado brasileiro. A entrada desse tipo de empresa no mercado brasileiro acirrará a concorrência com possíveis impactos favoráveis ao consumidor sobre o preço do transporte aéreo, incluindo passagens e despacho de bagagens.

77. Espera-se que as informações apresentadas contribuam para subsidiar a resposta da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais e Internacionais do Ministério da Infraestrutura ao Congresso Nacional.

Atenciosamente,

ILMA LIMA

Chefe da Assessoria Parlamentar

[1] Disponíveis em www.tcu.gov.br.

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

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

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

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

[6] *Idem*.

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

[8] Documento disponível no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/2016>.

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

[10] *Idem*.

[11] Disponibilizada no endereço <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-origem-destino>.

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

[13] Documento disponibilizado em <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo>.

[14] Informações disponíveis em <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/seminario-10-anos-de-liberdade-tarifaria-no-transporte-aereo-domestico>.

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

[16] Metodologia disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/metodologia-de-acompanhamento-das-tarifas-aereas-domesticas>.



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 24/05/2019, às 15:53, 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 **3059182** e o código CRC **3E679ECD**.

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 00058.017893/2019-85

SEI nº 3059182