

OFÍCIO Nº 445 /2020/AESINT/GM

Brasília, 13 de março de 2020.

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

Assunto: Requerimento de Informação nº 56/2020, de autoria do Deputado Gil Cutrim.

Senhora Primeira-Secretária,

DATA DA RECEPÇÃO	DEPARTAMENTO
Documento recebido nesta Secretaria	Indicação ou aparência de tratar-se de documento
caráter sigiloso, nos termos do Decreto	14/11/2012, do Poder Executivo.
Em <u>27/03/20</u>	às <u>10 h 08</u>
<u>Yuri</u>	<u>883114</u>
Servidor 	

1. Em atenção ao Requerimento de Informação nº 56/2020 (SEI nº 2263851), de 10 de fevereiro de 2020, de autoria do Deputado Gil Cutrim (PDT/MA), que solicita esclarecimentos sobre a fiscalização e regulação dos serviços de transporte aéreo de passageiros, presto as seguintes informações.

2. Preliminarmente, esclarecemos que o Regime de Liberdade Tarifária adotado para a regulação do Setor Aéreo nacional busca a existência de mercados com livre entrada e saída, nos quais o preço é definido por meio da interação entre oferta e demanda, sem intervenção estatal. Portanto, a prestação de serviços aéreos não pode ser vista como uma concessão comum. Esse entendimento foi consagrado pelo Acórdão nº 346/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU e ratificado, em ocasiões posteriores, pelos Acórdãos nºs 1241/2018 e 2955/2019, ambos do Plenário do TCU.

3. Desta forma, existem dois pilares no setor aéreo: a liberdade de oferta e a liberdade tarifária, que passou a vigorar com a publicação da Portaria do Ministério da Fazenda nº 248, de 10 de agosto de 2001. Esses mesmos princípios foram ratificados nos artigos 48 e 49 da Lei Federal nº 11.182/05, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

4. Todavia, o Ministério da Infraestrutura entende que deve zelar pela regular prestação dos serviços do transporte aéreo e atuar em situações críticas para o setor, como no caso da interrupção das operações da empresa aérea Avianca no Brasil,



ocasião em que esta Pasta atuou em diversas frentes para mitigar os efeitos negativos dessa paralisação.

5. De fato, com base em levantamento da ANAC, constante do detalhado Ofício nº 148/2019/ASPAR-ANAC (SEI nº 1881230), de 22 de agosto de 2019, em anexo, houve um aumento dos preços das passagens aéreas das rotas nas quais a Avianca possuía maior atuação operacional, na comparação do trimestre de abril a junho de 2019 com o igual período de 2018, fato que impactou o resultado geral do ano de 2019 quanto ao preço médio das passagens aéreas. Todavia, já ao final do ano, observou-se, nos meses de novembro e dezembro, uma queda nessa tendência.

6. Ainda segundo a ANAC, o CADE, em diálogo e comunicação constante com a Agência, tem monitorado os efeitos do processo de recuperação judicial da Avianca (SEI CADE nº 08700.002069/2019-19). Nesse âmbito, até o momento, o que se avalia é que houve um *Choque de Oferta* com a saída abrupta da Avianca do mercado aéreo nacional, o que em parte explicaria a pressão sobre os preços de passagens aéreas de algumas rotas, restando, por parte da ANAC e desta pasta, a expectativa de que o próprio mercado reequilibre-se sem a necessidade de intervenções governamentais diretas. Importante destacar que o transporte aéreo não conta com políticas de subsídios, como, por exemplo, a maioria dos sistemas de transporte urbano das grandes metrópoles, inclusive no atual arcabouço tributário é um setor responsável pelo recolhimento de tributos federais e estaduais.

7. Porém, esse entendimento não tem impedido o Governo Federal de continuar fomentando políticas competitivas no setor aéreo. Atualmente, o setor aéreo está enfrentando severa crise com o advento da pandemia do “Coronavírus – COVID-19”, o que exigirá a articulação de toda a sociedade, e em especial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a manter a provisão da mobilidade do transporte aéreo no país. Nesse sentido, esperamos contar com a atuação da Câmara dos Deputados na defesa da importância das medidas que venham a ser encaminhadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da atual crise.

8. Por fim, encaminho em anexo as respostas das informações solicitadas elaboradas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC por meio do Ofício nº 79/2020/GAB-ANAC (SEI nº 2290690), e seus respectivos anexos; e, em complemento, o Ofício nº 148/2019/ASPAR-ANAC (SEI nº 1881230), de 22 de agosto de 2019.

Atenciosamente,

  
TARCISIO 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  
+55 (61) 3314-4154 - [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

Ofício nº 79/2020/GAB-ANAC

Brasília, 20 de fevereiro de 2020.

Ao Senhor

**RODRIGO OTAVIO MOREIRA DA CRUZ**

Secretário-Executivo Adjunto

Ministério da Infraestrutura

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 5º andar, sala 501, Asa Norte  
Brasília, DF  
CEP: 70.044-902

Assunto: **Requerimento de Informação 56/2019, de autoria do Deputado Gil Cutrin (PDT/MA).**

Referência: **Ofício-Circular nº 223/2020/SE, de 13 de fevereiro de 2020.**

Anexo: **Nota Técnica nº 7/2020/GCON/SAS (NUP SEI-ANAC 4030447);  
Nota Técnica nº 12/2019/DEE/CADE (NUP SEI-ANAC 4044045).**

Senhor Secretário-Executivo Adjunto,

1. Cumprimentando-o cordialmente, faço referência ao Ofício nº 223/2020/SE, pelo qual Vossa Senhoria encaminha a esta Agência o Requerimento de Informação nº 56/2019, do Excelentíssimo Senhor Deputado Gil Cutrin, solicitando informações a respeito da tarifação utilizada pelas empresas aéreas e os serviços prestados.

2. Antes de se endereçar pontualmente as questões levantadas pelo digníssimo Deputado, faz-se relevante apresentar algumas considerações sobre o regime de concessão atualmente vigente, fazendo-se uma diferenciação entre a concessão de transporte aéreo regular e as concessões comuns, regidas pela Lei nº 8.987, de 1995, e demonstrando-se a importância da liberdade de rotas e da liberdade tarifária. Explica-se, a seguir, como se dá o instrumento de gerenciamento de receitas no transporte aéreo e apresenta-se informações sobre o processo de fiscalização das tarifas aéreas realizado por esta Agência, adentrando-se então nas respostas aos questionamentos apresentados.

**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. 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<sup>[1]</sup>.

4. O setor aéreo se assemelha então 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 outorga 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 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: 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 mercado, resultados de sua evolução. A Lei nº 11.182 (lei 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 aos serviços aéreos, atraindo-se mais investidores para explorar o setor, o que viabiliza a ampliação da oferta, a diversificação, a melhoria da prestação e, principalmente, o aumento da oferta de produtos a preços reduzidos.

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 até 2018 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 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-se assim atender às diversas características do maior número possível de usuários, inclusive o valor que estão dispostos a pagar, com o intuito de se alcançar maiores níveis de ocupação de suas aeronaves e rentabilidade da operação. Lembrando-se que a rentabilidade é o fator que sustenta a oferta do serviço e os investimentos. 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<sup>[2]</sup>. O gerenciamento de receita é uma ferramenta que busca conciliar os diversos tipos de demanda com os objetivos das empresas. Ou seja, por meio dele, as empresas tentam

identificar quais são as decisões que os demandantes tomam para que elas possam definir seus produtos e ofertá-los de maneira convergente a seus interesses.

17. Tal gerenciamento de receita se baseia em três fundamentos: discriminação de preços, diferenciação de produtos e sistema de controle de estoque de assentos<sup>[3]</sup>.

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

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)<sup>[4]</sup>, 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 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<sup>[5]</sup>:

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

26. A literatura, no entanto, destaca que o tempo em que esses ajustes ocorrem varia e podem demorar<sup>[6]</sup>.

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<sup>[7]</sup> ao tratar de possíveis intervenções estatais no mercado:

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

*(...)*

*Portanto, convém aos reguladores e legisladores avaliar os efeitos produzidos sobre a concorrência em cada medida regulatória. Essas medidas podem afetar a concorrência caso promovam: (i) a limitação do número ou variedade dos ofertantes; (ii) a limitação 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”.

## Respostas aos questionamentos de 1 a 4 do Requerimento de Informação nº 56/2020.

### **1) Como a ANAC fiscaliza a tarifação de passageiros?**

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 voto 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 voto 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 remariação 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. Ressalva-se, ademais, 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”. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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 eletrónico 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.

40. 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. A ANAC mantém fiscalização sobre o cumprimento desses dispositivos, instaurando Processos Administrativos Sancionadores no caso de identificação de descumprimento. Adicionalmente, conforme detalhado no tópico a seguir, destaca-se que a ANAC mantém a publicidade do acompanhamento de tarifas aéreas comercializadas.

## 2) Como funciona esse trâmite?

41. 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. 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>.

42. Ainda, objetivando-se 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](http://www.anac.gov.br/consultainterativa).

43. 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.

44. 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.

**3) Como a ANAC participa da definição de valores entre tarifas de passagens como light, flex, top, plus...?**

**4) Existe algum tipo de intervenção da Agência Reguladora diante dos cálculos da referida tarifa?**

45. Como demonstrado ao longo deste ofício, prevalece no mercado de aviação civil brasileiro a liberdade tarifária. A ANAC não interfere nem participa de qualquer definição de valores de tarifas.

**5) Como a ANAC mensura o índice de Satisfação do Consumidor com as empresas aéreas?**

**6) Existe algum relatório da Ouvidoria que traga em números atualizados os principais motivos de reclamações de passageiros à ANAC?**

46. Inicialmente, cabe esclarecer que a ANAC foi a primeira agência reguladora federal a aderir à plataforma “Consumidor.gov.br”, serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet, de forma rápida e desburocratizada. A adesão ocorreu em dezembro de 2016 mediante Acordo de Cooperação Técnica firmado com a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON do então Ministério da Justiça, que é responsável pela gestão, disponibilização e manutenção da plataforma.

47. Assim, o art. 39 da Resolução ANAC nº 400/2016, em vigor desde 14/03/2017, e a Instrução Normativa ANAC nº 134/2019, em vigor desde 11/03/2019, estabelecem que todas as empresas brasileiras e estrangeiras de transporte aéreo que operam no País devem estar ativas na mencionada plataforma e responder às reclamações do consumidores no prazo máximo de 10 dias. Os consumidores, por sua vez, avaliam o atendimento recebido, informando se o problema foi solucionado e avaliam o atendimento recebido atribuindo uma nota de 1 a 5.

48. Por sua vez, a Agência monitora, em âmbito coletivo, as reclamações registradas na plataforma com vistas a subsidiar a regulação e a fiscalização dos serviços prestados pelas empresas de transporte aéreo. Como parte desse trabalho de monitoramento, periodicamente são publicados boletins, tendo por objeto dar transparência acerca dos mais significantes itens de reclamação registrados no sistema Consumidor.gov.br e do desempenho das empresas aéreas na solução das reclamações. Além disso, a publicação foi concebida para contribuir com o alcance do objetivo estratégico de acompanhar e estimular o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo acessível, eficiente e competitivo, que fez parte do Plano Estratégico da ANAC 2015-2019.

49. Os boletins estão disponíveis no portal da ANAC na internet (<https://www.anac.gov.br/consumidor/boletim-de-monitoramento>) e apresentam, por exemplo, o número de reclamações por grupo de 100 mil passageiros pagos transportados, o tempo de resposta das reclamações, o índice de solução, o índice de satisfação do consumidor (com detalhamento por empresa

aérea) e, ainda, temas e subtemas mais reclamados.

7) Em relação à cobrança de bagagem de mão. Segundo a Resolução nº 400 de vocês, "as empresas aéreas devem permitir uma franquia mínima de 10 quilos de bagagem de mão por passageiro, de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte". Como a Agência se posiciona frente à questão da cobrança?

50. A ANAC, no exercício das competências de regulação e fiscalização da aviação civil que lhe foram atribuídas pela Lei nº 11.182/2005, permanece acompanhando o comportamento do mercado e avaliando os resultados regulatórios alcançados.

51. Assim, desde a publicação da Resolução ANAC nº 400/2016, a Agência tem observado e avaliado as novas práticas de mercado introduzidas no Brasil e também entrada de novas empresas aéreas estrangeiras no mercado brasileiro, inclusive daquelas que adotam o modelo de negócios conhecido como *Low Cost*.

52. Recorde-se que a Resolução nº 400/2016 da ANAC, que entrou em vigor em março de 2017, buscou a promoção da concorrência no transporte aéreo e a convergência das regras praticadas no Brasil com aquelas mais modernas adotadas no restante do mundo. Nesse sentido, estavam entre principais os principais propósitos da Agência durante o processo normativo: (i) construir um ambiente de negócios mais atrativo a novos investimentos e à entrada de novas empresas aéreas no mercado brasileiro, especialmente daquelas com o modelo de negócios *Low Cost*; e (ii) propiciar a ampliação da diversidade de serviços ofertados para escolha dos passageiros conforme as suas diferentes necessidades, preferências e disposição de pagamento.

53. Por fim, especificamente no que diz respeito às políticas de bagagem de mão recentemente introduzidas no Brasil por algumas empresas aéreas estrangeiras, não foram identificados indícios de descumprimento do art. 14 da Resolução ANAC nº 400/2016. Mais detalhes sobre a matéria foram objeto de breve estudo pela Gerência de Regulação das Relações de Consumo, da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos desta ANAC, cujas conclusões constam da Nota Técnica nº 7/2020/GCON/SAS, em anexo.

54. Ante à contextualização exposta, ratifica-se que o modelo vigente no mercado, de liberdade tarifária e de rotas, promoveu maior eficiência e ganhos para prestadores de serviços de transporte aéreo e passageiros ao permitir a diferenciação entre produtos e preços, o que propiciou a inclusão de mais pessoas no transporte aéreo.

55. Nesse cenário de expansão de usuários do transporte aéreo, estimula-se o crescimento do 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, cria-se um ciclo em que mais pessoas passam a ter acesso de fato aos serviços aéreos. Para mais informações sobre os efeitos concorrenenciais da limitação de preços no mercado de transporte aéreo, recomenda-se a leitura da Nota Técnica nº 12/2019/DEE/CADE, em anexo.

56. Diante do exposto, a ANAC ratifica o seu compromisso em continuar adotando as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo competitivo, eficiente, acessível, de qualidade e, acima de tudo, seguro, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, nos termos do seu planejamento estratégico e do artigo 8º da Lei nº 11.182/2005.

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

Atenciosamente,



**JOSÉ RICARDO BOTELHO**  
Diretor-Presidente

[1] Disponíveis em [www.tcu.gov.br](http://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. 4<sup>a</sup> Edição. The MIT Press, 2005.

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

[6] *Idem*.

[7] Disponível em [www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf), em 27/6/2019.



Documento assinado eletronicamente por **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz, Diretor-Presidente**, em 21/02/2020, às 09:49, 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 **4061111** e o código CRC **B0DE0C01**.

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

- Para enviar documentos à ANAC, utilize o Protocolo Eletrônico, disponível em <https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/protocolo-eletronico>

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.006736/2020-88

SEI nº 4061111



## NOTA TÉCNICA Nº 7/2020/GCON/SAS

### 1. ASSUNTO

1.1. Estudo sobre a comercialização de espaço para bagagem de mão no *overhead bin* da cabine de aeronave e sua acomodação sob o assento da poltrona à frente no transporte aéreo de passageiros, nos termos do art. 14 da Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

### 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. A presente Nota Técnica consolida estudo sobre políticas adotadas para bagagem de mão no transporte aéreo de passageiros, motivada por demanda de ofício exarada no âmbito da Gerência de Regulação da Relações de Consumo (GCON), por meio do Despacho GCON (SEI 4018940), que delimitou o escopo do estudo a ser realizado em abstrato, conforme quesitos a seguir:

- a) *A definição das dimensões da bagagem de mão de maneira a restringir a sua alocação no espaço disponível abaixo do assento à frente e a cobrança para a alocação de uma segunda bagagem de cabine no compartimento superior da aeronave estão em conformidade com os objetivos e a redação do art. 14 da Resolução nº 400/2016 da ANAC?*
- b) *Quais são as regras adotadas no Brasil e em outros países para a bagagem de mão no transporte aéreo de passageiros?*
- c) *Quais são as políticas adotadas pelas empresas de transporte aéreo de passageiros em outros países para a bagagem de mão?*

2.2. De modo a prover resposta direta à referida demanda, os objetivos perseguidos foram:

- I - Descrever as práticas para transporte de bagagem de mão em mercados relevantes;
- II - Descrever aspectos da regulamentação no Brasil e outros mercados nacionais/comunitários relevantes no que toca ao transporte de bagagem de mão;
- III - Analisar a conformidade das novas práticas frente aos objetivos regulatórios e redação da Resolução ANAC nº 400/2016.

2.3. Foi considerado como critério amostral para definição de mercados relevantes o volume de tráfego aéreo em termos de sua significância em nível global. Portanto, compreendeu o estudo os seguintes países e comunidades: Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos da América, Índia, União Europeia e Rússia. Adicionalmente, pelo interesse numa representatividade regional, tem-se os maiores mercados do continente sul americano, nomeadamente Argentina, Chile e Colômbia.

2.4. Sobre os aspectos da regulamentação no Brasil e em outros mercados, tem-se que, em boa parte desses, o transporte de bagagem de mão não é regulamentado seja sob critérios de quantidades, pesos, dimensões ou local destinado a acomodação. Como consequência, as práticas das empresas aéreas compreendem variabilidade em termos desses critérios, condizente com suas respectivas estratégias de negócios para cada público-alvo.

2.5. Finalmente, a análise sobre a conformidade de hipóteses de novas práticas frente aos objetivos regulatórios e à redação da Resolução ANAC nº 400/2016 conclui que estão aderentes àqueles explicitados durante o seu processo normativo, por representarem inovação ao nível das práticas de comercialização e possibilitar a ampliação da oferta de opções de serviços, o que atende às preferências de diferentes públicos. No que tange à redação da referida Resolução, a conclusão é que as práticas analisadas não sugerem descumprimento das previsões regulamentares do art. 14 da Resolução.

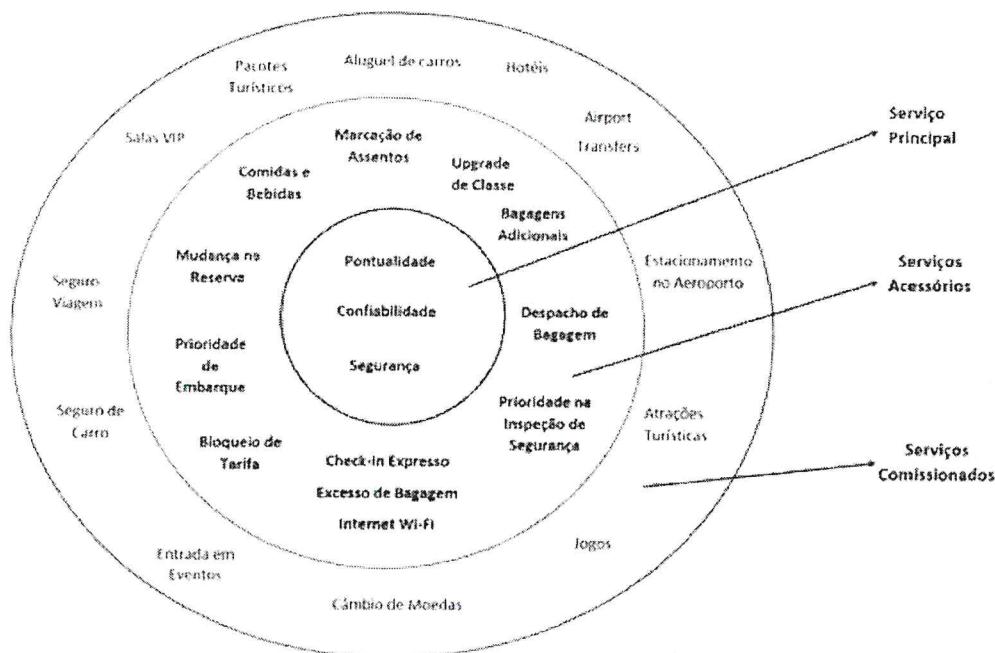
### 3. INTRODUÇÃO

3.1. O movimento de desregulamentação iniciado nos Estados Unidos da América, nas décadas de 1970 e 1980, foi acompanhando pelo Brasil a partir da década de 1990, motivado em grande extensão pelo reconhecimento do potencial competitivo do setor e da expectativa dos benefícios de uma melhor eficiência alocativa (Scotti et al., 2016). Efectivado de modo progressivo, tem sido marcado por ações que tendem a possibilitar maior liberdade de concorrência, com esforços para redução de barreiras de entrada e redução/retirada da regulamentação sobre preços e sobre a composição dos serviços prestados (Bezerra, 2018).

3.2. Nesse contexto de maior potencial de competitividade, mais recentemente evidencia-se a tendência de empresas aéreas oferecer serviços acessórios ao transporte de passageiros de forma desagregada. Essa tendência acompanha outros setores de serviços, consistindo em estratégia de precificação na qual elementos não essenciais do serviço são oferecidos como complementares e cobrados à parte. A literatura denomina tal estratégia por “à la carte” ou “pay-per-use”, comparativamente à estratégia de pacote de serviços (*price bundling*) (Tuzovic *et al.*, 2014; Scotti *et al.*, 2016).

3.3. O’Connel e Smith (2013) explicam que esse tipo de serviços compreende toda e qualquer oferta de produtos/serviços para além do bilhete de passagem, podendo estar diretamente ou até indiretamente relacionada à viagem aérea. Nesse sentido, verificam-se três categorias para os serviços prestados pela empresa aérea: serviços essenciais, aqueles efetivamente relacionados ao transporte do passageiro; serviços acessórios, aqueles associados a uma perspectiva mais ampla da experiência do passageiro com a viagem aérea; e serviços comissionados, os que vão além do transporte aéreo, voltados para outras necessidades do passageiro. A figura 1 ilustra essa categorização.

**Figura 1. Categorias de serviços prestados por uma empresa aérea**



Fonte: O’Connel e Smith (2013).

3.4. Enquanto os aspectos essenciais do serviço de transporte representam usualmente objeto da regulação pelo Estado, por padrão, os serviços ditos comissionados não são objeto de qualquer intervenção regulatória ao nível do ambiente do transporte aéreo propriamente. Por sua vez, historicamente, a regulação dos serviços acessórios tem sido mínima em vários países com mercados de transporte aéreo relevantes, com a garantia de liberdade ao transportador para definir, por exemplo, sua oferta de transporte de bagagem, compreendendo quantidade, dimensões e peso, sendo apenas o conteúdo objeto de regulação por motivo de segurança operacional e segurança contra atos de interferência ilícita.

3.5. No caso brasileiro, contudo, antes da edição da Resolução ANAC nº 400, de 14 dezembro de 2016, a regulamentação nacional estabelecia objetivamente uma franquia para bagagem despachada e referências para dimensões de bagagens transportadas na cabine (bagagem de mão). Então regulado por meio da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, editada ainda pelo Comando da Aeronáutica, o tema relativo às previsões para a bagagem de mão compreendiam a faculdade ao passageiro de conduzir até 5 (cinco) kg de peso total, desde que a soma das dimensões (comprimento + largura + altura) não fosse superior a 115 (cento e quinze) centímetros.

3.6. Portanto, a Resolução ANAC nº 400, ao revisar as condições gerais de transporte aéreo, trouxe uma série de modificações no contexto regulatório que acompanham esse movimento global de desregulação, ampliando a possibilidade de segregação dos serviços acessórios ao transporte. Assim, no que toca ao tema bagagem, tem-se a desregulamentação da franquia para itens de bagagem despachados e o estabelecimento da obrigação de transporte de uma franquia mínima de bagagem de mão de até 10 (dez) kg, ressalvados critérios de segurança e capacidade. A regulamentação sobre o tema está assentada na Seção V - Das informações sobre bagagens, pelo que se depreende:

- O transporte de bagagem é contrato acessório ao transporte de passageiros;
- A bagagem de mão tem franquia de 10 (dez) kg e suas dimensões são contratualmente definidas; e

c) Poderá haver restrições por parte do transportador, conforme contrato de transporte, e por motivo de segurança e capacidade.

3.7. Motivada pela informação sobre práticas referentes ao transporte de bagagem de mão recentemente introduzidas no Brasil por empresas aéreas estrangeiras que adotam o modelo de negócios conhecido como Low-Cost, nomeadamente a definição de dimensões para bagagem de mão compatíveis com o espaço sob o assento à frente e a cobrança por uma segunda bagagem a ser transportada no overhead bin de passageiros, o objetivo geral da presente Nota Técnica é analisar a conformidade dessas práticas frente aos objetivos regulatórios e redação da Resolução ANAC nº 400/2016. Especificamente, busca-se ainda identificar os aspectos da regulamentação em outros mercados nacionais/comunitários relevantes no que toca ao transporte de bagagem de mão e as práticas para transporte de bagagem de mão nesses mercados.

3.8. Quanto aos aspectos metodológicos deste estudo, no que toca à necessidade de garantir representatividade para uma comparação das práticas e regulamentação, foram considerados como critério amostral para mercados relevantes o volume de tráfego aéreo em termos de sua significância em nível global. Portanto, compreendeu-se os seguintes países: Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos da América, Índia, União Europeia e Rússia. Adicionalmente, pelo interesse numa representatividade regional, tem-se ainda do continente sul americano: Argentina, Chile e Colômbia. No que tange aos critérios para coleta de dados/informações, adotou-se como fonte as páginas oficiais de empresas aéreas e organizações de regulação do setor de transporte aéreo. Outros aspectos mais operacionais estão descritos na Subseção 4.2.

3.9. A organização deste documento compreende para além de um sumário executivo e da presente seção de introdutória, a seção seguinte de Análise, dividida em três subseções a tratar, respectivamente, da opção regulatória atual, da descrição e análise das práticas regulatórias e de comercialização, e da análise da conformidade das recentes práticas identificadas no Brasil frente aos objetivos e regulamentação vigente.

## 4. ANÁLISE

### 4.1. DA OPÇÃO REGULATÓRIA ATUAL

4.1.1. Destaca-se que a Resolução ANAC nº 400/2016, que dispõe sobre as novas Condições Gerais de Transporte Aéreo, foi resultado de processo normativo formalmente iniciado no ano de 2013, no âmbito das competências da autoridade de aviação civil brasileira estabelecidas pela Lei nº 11.182/2005, que a criou.

4.1.2. Quanto ao rito, observando-se as modernas práticas regulatórias, o processo foi devidamente instruído com estudos de cunho essencialmente técnico, conduzidos pela então Gerência de Normas e Projetos (GNOP) da Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE), com a colaboração de outras unidades organizacionais da ANAC. Ressalta-se que as competências da então GNOP estão atualmente atribuídas à Gerência de Regulação das Relações de Consumo (GCON) da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS).

4.1.3. Taís estudos regulatórios contemplaram, entre outros elementos: revisão bibliográfica de teorias de Direito do Consumidor, de Regulação e de Economia da Regulação; revisão comparativa da regulamentação vigente em outros países; análise estatística do comportamento histórico do passageiro; análise de impacto regulatório; os princípios para proteção do consumidor emanados pela *International Civil Aviation Organization (ICAO) - ICAO Core Principles on Consumer Protection*; convenções internacionais sobre transporte aéreo das quais o Brasil é signatário, em especial, a *Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (Montreal Convention)* e a *Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air (Warsaw Convention)*; o Código de Defesa do Consumidor; a Política Nacional de Relações de Consumo; a Política Nacional de Aviação Civil; e a legislação nacional sobre direito do consumidor e aviação civil.

4.1.4. Adicionalmente, cabe ressaltar que, com apoio do Ministério das Relações Exteriores, por meio de consulta destinada a representantes de diversos países com os quais o Brasil mantém relações, verificou-se que, dentre mais de 20 (vinte) países consultados à época, localizados em todos os continentes, apenas a Venezuela tinha regulação assemelhada à então vigente no Brasil, nomeadamente no que diz respeito ao franqueamento do transporte de bagagens.

4.1.5. Por sua vez, a transparência do processo normativo e a ampla participação social foram asseguradas mediante a realização de inúmeras reuniões técnicas com representantes de partes interessadas no processo (*stakeholders*), inclusive órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), duas Audiências Públicas (nos 03/2013 e 03/2016), que possibilitaram o recebimento e análise de mais de 1,3 mil contribuições individuais, 1 consulta pública e 2 reuniões com ampla presença de representantes do setor.

4.1.6. O processo normativo foi, então, submetido à prévia apreciação da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC (PFEANAC), cujas considerações foram devidamente analisadas e incorporadas na proposta normativa, antes de sua deliberação e aprovação por unanimidade pela Diretoria Colegiada em 13/12/2016.

4.1.7. Quanto aos objetivos regulatórios, cabe salientar que as novas regras estabelecidas pela Resolução, vigentes desde março de 2017, buscam dar destaque à transparência e à clareza nas relações de consumo, com ênfase na informação a ser prestada ao consumidor pelas empresas aéreas, desde o momento da oferta do serviço até a efetiva aquisição do serviço contratado. Além disso, visam um ambiente regulatório com maior potencial de composição de modelos de negócios diversificados, valorizando a possibilidade de diferenciação de serviços.

4.1.8. Em termos gerais, portanto, deve-se ter em mente que a Resolução nº 400/2016 teve como propósito mudar o paradigma da regulação econômica do transporte aéreo no Brasil de modo a homogeneizá-la às práticas dos principais mercados mundiais, sem descurar obviamente da legalidade e adequação ao arcabouço legislativo nacional. Ora, a Constituição da República estabelece em seu art. 170 a defesa do consumidor como um princípio da ordem econômica, que tem na livre iniciativa um de seus fundamentos. Por isso a regulação econômica a cargo da ANAC se balizou em estabelecer padrões mínimos para conferir tutela aos consumidores e simultaneamente prestigiar a livre iniciativa dos transportadores aéreos, o que está firmemente suportado sobre o racional da Teoria Econômica.

4.1.9. Especificamente quanto às previsões regulamentares sobre transporte de bagagem, cabe destacar a desregulamentação da franquia de bagagem despachada - já amplamente discutida na imprensa, judicialmente e politicamente, com conclusões favoráveis à opção regulatória. É importante também rememorar que a franquia de bagagem de mão foi majorada de 5 kg para 10 kg, tendo sido garantida liberdade para que os transportadores dispusessem contratualmente acerca das dimensões dos invólucros, quantidades e forma de acondicionamento, atentando a aspectos de segurança e capacidade.

4.1.10. Tal opção regulatória certamente permite que os transportadores melhor gerenciem a oferta/demandas para o uso dos espaços de cabine destinados ao transporte de bagagem, nomeadamente os compartimentos sobre os assentos (*overhead bin*) e demais espaços adequados para o propósito, como o espaço sob o assento da frente. Essa gestão é certamente função da própria diversidade de configurações das aeronaves, mas também possibilita inovação na oferta de serviços, conforme as estratégias de comercialização de cada empresa destinadas aos diferentes segmentos de passageiros, fato este já presente no cotidiano de consumidores em diversos mercados de relevância, tais como o europeu, o norte americano e o sul americano.

4.1.11. Dito isto, necessário ressaltar que a regulamentação obriga ao transportador aéreo franquear pelo menos 10 kg, conforme a quantidade e dimensões definidas pelo transportador, a não ser por motivos de segurança ou capacidade. Também, é patente a obrigação de que a informação sobre os limites e demais condições referentes ao transporte da bagagem de mão devem ser claras e ostensivas para o consumidor desde antes da compra.

4.1.12. Ainda, oportuno clarificar que a possibilidade de desregulamentação da franquia de bagagem de mão também foi considerada por ocasião da Consulta Pública que resultou na Resolução ANAC nº 400/2016, uma vez que não se identifica falha de mercado que justifique a intervenção estatal neste aspecto. Note-se que tal entendimento é o mais frequentemente adotado pelas principais entidades de regulação do transporte aéreo em mercados relevantes, conforme evidenciado na seção seguinte desta Nota Técnica. Todavia, no contexto de uma transição regulatória gradual sob a perspectiva dos agentes econômicos, que à época estavam vivenciando uma mudança no status quo, optou-se por franquear 10 kg de bagagem de mão.

4.1.13. Tal estratégia regulatória propõe-se adequada frente ao histórico do comportamento do consumidor em relação às mudanças nas características da prestação dos serviços aéreos, conforme evidências da literatura especializada sobre o tema. Por exemplo, Tuzovic *et al.* (2014) examinaram os efeitos da cobrança de taxas de serviços acessórios na percepção e atitudes dos passageiros, incluindo percepção sobre a relação comercial, emoções negativas, intenções de reclamação e intenções de evitar as taxas. Os achados indicam que a cobrança pela bagagem era o serviço acessório com menor aceitação para cobrança à parte, mas também sugerem que tal reação é predominante em um primeiro período após o início da prática de cobrança, havendo a natural acomodação às novas práticas de precificação.

4.1.14. A recente chegada de empresas de baixo custo ao Brasil para oferta de transporte aéreo internacional de passageiros é um indicativo que corrobora as premissas adotadas pela ANAC no seu processo normativo. Por efeito, nos estudos regulatórios, a rigidez das regras referentes ao transporte de bagagem, além da limitação da participação de capital estrangeiro em empresas aéreas brasileiras (recentemente abolida por meio da Medida Provisória nº 863/2018) eram apontados como entraves para que esse modelo de transporte de passageiros fosse estabelecido no Brasil.

4.1.15. Em que pese certo estranhamento de alguns passageiros menos habituados com as práticas comerciais adotadas pelas empresas *low cost* - o que é comprensível, conforme já pontuado, a experiência internacional mostra que tal modelo tende a proporcionar aumento de oferta de transporte aéreo e aumento de competição. Importante ainda ressaltar que tais efeitos são particularmente evidentes em mercados ainda não maduros quanto ao nível de acomodação a práticas de diversificação da oferta, conforme pontuam Pratt & Schuckert (2018), o que é o caso do Brasil de hoje.

4.1.16. Com base no aqui exposto, tem-se por evidente que a opção regulatória adotada pela ANAC permite a segmentação da preferência de consumidores para que exerçam seu direito de consumo por serviços mais ou menos agregados em termos de seus elementos acessórios, o que repercute na atratividade de empresas com modelos de negócios diferenciados. Oportuno lembrar que o mercado de transporte aéreo no Brasil se pauta legalmente pela liberdade de rotas e de oferta, o que efetivamente possibilita que haja um leque de opções para que os passageiros realizem seus deslocamentos. Assim, a regulamentação vigente busca promover condições de mercado para que os passageiros possam optar pela empresa aérea que oferece os serviços que mais se aproximam de suas preferências e necessidades individuais.

#### 4.2. DAS PRÁTICAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

4.2.1. Nesta subseção, consolida-se dados e informações sobre as atuais práticas relacionadas ao transporte de bagagem de mão no contexto internacional, considerando uma amostra representativa de mercados relevantes do ponto de vista de sua importância no tráfego aéreo global, nomeadamente, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos da América, Índia, União Europeia e Rússia, bem como mercados de países do continente sul americano: Argentina, Chile e Colômbia. Interessa, especialmente, identificar: i. as práticas quanto às dimensões estabelecidas para aeronaves *narrow body*<sup>1</sup> e *wide body*; e ii. as práticas quanto à cobrança por uma segunda bagagem a ser transportada no *overhead bin*.

4.2.2. Quanto à amostragem, o *corpus* é composto pelo conteúdo das páginas das principais empresas aéreas em cada país, em termos de volume de tráfego aéreo, incluindo acesso a extratos dos contratos de transporte, e páginas das autoridades regulatórias dos países contemplados. O esforço de pesquisa compreendeu o período de 6 de fevereiro de 2020 até 12 de fevereiro de 2020.

4.2.3. Ainda sobre a delimitação do escopo, tem-se que, conforme define o art. 14 da Resolução nº 400/2016, em seu parágrafo 1º, “considera-se bagagem de mão aquela transportada na cabine, sob a responsabilidade do passageiro”. Por sua vez, as expressões de uso comum na indústria foram utilizadas como termos de busca: “*hand + luggage OR baggage*”; “*carry-on luggage OR baggage*”; e “*cabin luggage OR baggage*”. Assim, esses termos foram os considerados para rastreamento e análise do conteúdo no *corpus*.

4.2.4. Sobre as práticas comerciais, considerou-se para os objetivos da presente análise as condições estabelecidas pelas empresas aéreas referentes às tarifas de menor preço, por se tratar logicamente da oferta que traz os serviços de forma mais desagregada. Quanto à regulamentação, considerou-se a eventual existência de obrigações referentes a um padrão mínimo para o serviço de transporte de bagagem de mão.

4.2.5. Partindo para os resultados, quanto à quantidade, a maior parte das empresas pratica a oferta de transporte de um volume de bagagem que fique sob os cuidados do passageiro. Sobre o peso, a média aritmética da amostra é de 9,0 kg, sendo que algumas empresas não se referem a esse critério, restringindo suas regras em contrato somente às dimensões da bagagem e/ou espaço para acondicionamento, eventualmente tentando induzir a atenção do passageiro ao peso por meio de orientações genéricas sobre a necessidade do passageiro ser capaz de manusear a bagagem dentro da cabine. Outra orientação frequente é a necessidade de considerar o uso do espaço sob o assento da frente. Verifica-se que o peso médio se apresenta condizente com o padrão ora estabelecido pela Resolução nº 400/2016, que determina uma franquia de 10 kg para transporte de bagagem de mão. Evidencia-se também que o menor valor praticado na amostra é de 5 kg, enquanto a moda (valor mais recorrente) é 10 kg, conforme valor previsto na Resolução.

4.2.6. Em termos de dimensões combinadas (comprimento x largura x altura), a média aritmética apresenta-se em 112,7 cm, o que é próximo das referências da IATA<sup>2</sup>, que indicam 126 cm. Quanto à moda, os dados obtidos indicam dimensões somadas de 115 cm. Considerando a distribuição dos valores para as dimensões combinadas, verifica-se que empresas baseadas em modelos de negócios do tipo low-cost efetivamente trabalham com dimensões menores à média, praticando dimensões compatíveis com a disponibilidade de espaço sob o assento à frente. Outro ponto de destaque é que a United Airlines, empresa tradicional originária do mercado dos Estados Unidos da América, também está a franquear bagagens com dimensões típicas para acomodação sob o assento da frente.

4.2.7. No que diz respeito à previsão de cobrança por uma segunda bagagem de mão a ser acomodada no *overhead bin*, os dados obtidos indicam que, no período de realização deste estudo, sete empresas aéreas dentre as 71 pesquisadas estão a fazer referência explícita à cobrança para utilização desse espaço. Ressalta-se que, caso fosse adotado como critério a cobrança pelo transporte de uma bagagem de mão com dimensões superiores ao espaço sob o assento da frente, independentemente de haver previsão de cobrança expressa pelo uso do *overhead bin*, o número de empresas passaria para onze. Observa-se que as empresas aéreas a adotar tais práticas são aquelas que operam predominantemente um modelo low cost. Uma vez que essas empresas têm demonstrado crescimento em seus respectivos mercados de atuação<sup>3</sup>, tal achado sugere se tratar de um modelo de comercialização com aceitação por uma parcela dos consumidores. À título de exemplo, a Ryanair figurou entre as seis maiores empresas em transporte de passageiros no ano de 2018, em nível global<sup>4</sup>.

4.2.8. Quanto à regulamentação vigente em outros países com mercados relevantes, as páginas oficiais das entidades de regulação em cada país considerado foram consultadas por meio de navegação em seus tópicos e mecanismos de busca. Os resultados obtidos indicam a predominância da ausência de padrões sobre quantidade, dimensões e peso para bagagem de mão. A identificação das práticas das próprias empresas aéreas corrobora o presente achado, uma vez que é razoável presumir como inaceitável que essas práticas estivessem a ocorrer sem a fiscalização dos respectivos reguladores. Outra informação que respalda tal achado é o fato da IATA, entidade que agrupa as maiores empresas aéreas do mundo, dotada inclusive de representação junto à ICAO, apresenta apenas referências para quantidades, dimensões e peso, indicando como válidos os critérios a serem estabelecidos pela empresa aérea.

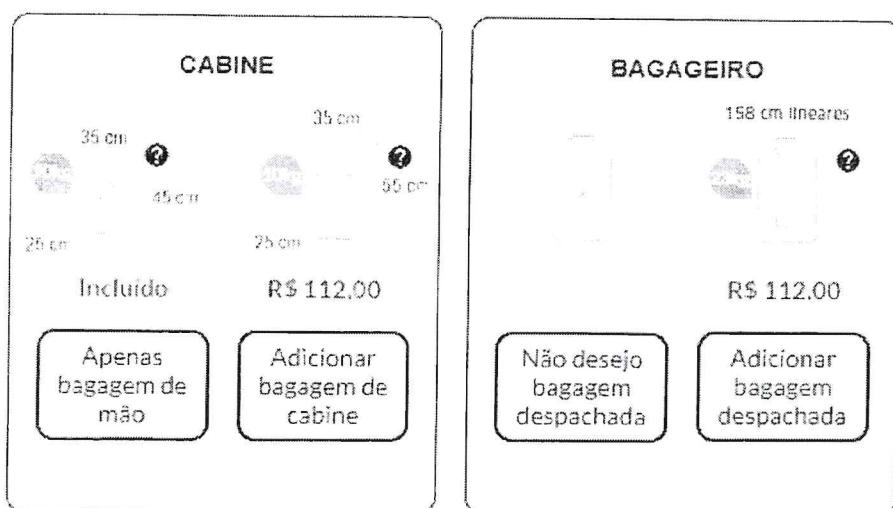
4.2.9. Pelo aqui exposto, é possível responder diretamente a dois dos pontos elencados na demanda original. Assim, quanto às práticas das empresas aéreas atuantes em mercados nacionais/comunitários de maior relevância, verifica-se que há diversidade de oferta, abrangendo dimensões, peso e condições de acomodação. Sobre a regulamentação analisada, tem-se por moda a ausência de dispositivos normativos sobre as práticas de comercialização para bagagem de mão, sendo relegados tais aspectos do serviço de transporte à relação comercial entre transportador e consumidor. Consequência prática imediata disso é a possibilidade da oferta de diferentes configurações de serviços aos passageiros, com maior ou menor disponibilização de itens e dimensões de bagagem de mão, condição potencialmente indutora de maior competitividade no setor de transporte aéreo.

#### 4.3. DA ADEQUAÇÃO DAS PRÁTICAS À LUZ DO ART. 14 DA RESOLUÇÃO N° 400/2016

4.3.1. Trata esta subseção de analisar, à luz da regulamentação vigente, a possibilidade de definição de dimensões para bagagem de mão compatíveis com o espaço sob o assento à frente e a cobrança por uma segunda bagagem a ser transportada no overhead bin de passageiros. A análise foi desencadeada por práticas de comercialização inovadoras apresentadas por companhias aéreas low cost estrangeiras recém-chegadas ao mercado brasileiro, cuja hipótese de comercialização exemplifica-se por:

- a) JetSMART, admitir na cabine bagagem de mão que meça até 25 cm x 35cm x 45cm, com peso máximo de 10 kg, que pode ser acondicionada abaixo do assento à frente do passageiro (Figura 2):

**Figura 2. Informações de bagagem a bordo pela JetSMART:**



Fonte:<https://jetsmart.com.br/pt/>. Acesso em 07/02/2020.

- b) Norwegian, admitir na cabine bagagem de mão que meça até 20 cm x 30 cm x 38 cm, com peso máximo de 10 kg, que pode ser acondicionada abaixo do assento à frente do passageiro, conforme informações a seguir ilustradas, retiradas da própria página oficial da empresa aérea (Figura 3):

**Figura 3. Informações de bagagem a bordo pela Norwegian:**

**LowFare**

Nosso tipo de tarifa mais acessível – pague apenas pelo que precisa

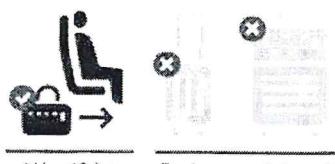
O bilhete inclui:

- Bagagem abixo do assento (máx. 30x20x38 cm kg)

Não incluso:

- Overhead cabin bag (55x40x23 cm)
- Bagagem despachada
- Reembolsável

Bilhetes LowFare não incluem bagagem no compartimento superior



Máx. 10 kg

Pode ser adicionada  
depois

Precisa de mais? Não se preocupe – você pode optar por bagagem adicional posteriormente em sua reserva ou fazer um upgrade para LowFare+.

**Upgrade para LowFare+**

Fonte: [www.norwegian.com/br/](https://www.norwegian.com/br/). Acesso em 07/02/2020.

4.3.2. Verifica-se que são, portanto, práticas inovadoras a serem analisadas em hipótese, nomeadamente: i. expressa definição de dimensões para bagagem de mão compatíveis com o espaço sob o assento da frente; e ii. expressa cobrança por uma segunda bagagem a ser transportada no *overhead bin*.

4.3.3. A Agência acompanha permanentemente o comportamento do mercado diante da introdução de novos modelos de negócio, inclusive quanto a práticas inovadoras de comercialização. Assim, de forma a endereçar o primeiro ponto do Despacho GCON SEI! nº 4018940, far-se-á análise, em abstrato, da conformidade das práticas acima ilustradas em relação aos objetivos regulatórios e ao disposto no art. 14 da Resolução nº 400/2016.

#### 4.3.4. **Objetivos Regulatórios Subjacentes à Edição da Resolução nº 400/2016**

4.3.4.1. Primeiramente, quanto aos objetivos, cabe recuperar os propósitos da regulação que estejam alinhados com o objeto em análise, ou seja, com a definição das dimensões da bagagem de mão compatíveis com o espaço disponível abaixo do assento à frente e a cobrança para a alocação de uma segunda bagagem de cabine no compartimento superior da aeronave, sobre os assentos dos passageiros (*overhead bin*).

4.3.4.2. Os objetivos regulatórios considerados no âmbito do processo normativo que resultou na edição da Resolução ANAC nº 400/2016 (SEI! nº 3744164) contemplam o que segue:

- Estimular a concorrência;
- Propiciar a oferta de mais serviços e preços para a escolha dos passageiros;
- Reduzir a assimetria de informações e ampliar a transparência nas relações de consumo;
- Reduzir barreiras à entrada de novos investimentos;
- Estimular a entrada de novas empresas aéreas e novos modelos de negócio (Low Cost, por exemplo).

4.3.4.3. Evidente, portanto, o intuito de dar destaque à transparência e à clareza nas relações de consumo, bem como produzir ambiente regulatório com maior potencial de contestabilidade por novos entrantes e de fomentar a composição de oferta diversificada, valorizando a possibilidade de diferenciação de serviços e preços. Nota-se que o objetivo 3, entretanto, escapa ao presente estudo, uma vez que não permite análise em tese, obrigando ao exame de caso concreto, o que foge aos objetivos aqui estabelecidos.

4.3.4.4. Quanto ao estímulo à concorrência no setor, em cenário de maior espectro de possibilidades para composição da oferta de serviços é de se supor maior estímulo à entrada de novos ofertantes, à medida que mais investidores podem se ver atraídos para explorar o potencial de mercado, inclusive quanto a nichos. Assim, essa maior diversidade pode viabilizar a ampliação da oferta, compreendendo a diferenciação e a competição por preços. Como consequência do maior nível de competição, é de se esperar que mais pessoas passem a ter acesso aos serviços aéreos.

4.3.4.5. Nesse sentido, é preciso lembrar que os serviços de transporte aéreo não são explorados sob regime de monopólio público, nem exigem licitação prévia, ou seja, qualquer empresa interessada, por sua própria conta e risco, pode habilitar-se para o serviço, desde que atendidos os requisitos jurídicos, técnicos e regulamentares. Ainda, não há ingerência da ANAC na determinação de rotas, preços, modelo de negócio e itens opcionais submetidos a diferentes estratégias de comercialização (*unbundling*, entre outros). Devem, portanto, as empresas

arcar com os eventuais riscos da exploração da atividade econômica, sem que se incida qualquer previsão de reequilíbrio econômico-financeiro.

**4.3.4.6.** Considerando-se, a dinâmica do mercado e o arcabouço normativo em vigor, deve-se destacar que é de interesse público, e defendido por esta Agência, que haja a maior quantidade de empresas aéreas possível no mercado, que viabilizem a maior diferenciação dos serviços oferecidos, para que haja concorrência entre eles e, consequentemente, inovação nos serviços prestados.

**4.3.4.7.** A persecução do propósito de estímulo da concorrência engendrada pelas medidas tomadas pela ANAC, foi confirmada no Exame Técnico do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2955/2018 – TCU (SEI! 3736055), que reconheceu ser a Resolução nº 400/2016 um meio de conferir maior diferenciação para atender melhor a diferentes preferências dos consumidores, e convergir para as melhores práticas regulatórias internacionais. Veja-se:

#### "EXAME TÉCNICO

(...) 88. (...) Ela se insere num contexto de flexibilização gradual da regulação econômica no transporte aéreo, iniciado no fim dos anos 1980, e que teve diversos marcos significativos desde então, sendo o principal deles a adoção do regime de liberdade tarifária a partir de 2001.

89. Uma das premissas da desregulamentação da franquia de bagagem é a constatação, pela Anac, de que o mercado de transporte aéreo é competitivo - não há falha de mercado a ser corrigida pelo Estado (uma vez que o serviço de transporte aéreo opera em regime de liberdade tarifária sem abuso de poder de mercado por parte das empresas aéreas) - e de que a interferência desnecessária do estado gera 'falhas de governo', diminuindo a concorrência, a eficiência, a oferta de serviços e dificultando o surgimento de novos negócios.

(...)

92. O propósito imediato da nova regulamentação não foi diminuir o preço das passagens, mas:

- a) estimular a concorrência;
- b) propiciar maior diferenciação de serviços e preços para atender melhor a diferentes expectativas, necessidades, preferências e disposição de pagamento dos passageiros - nem todos os passageiros precisam despachar bagagem; muitos passageiros estão dispostos a prescindir da franquia de bagagem despachada se puderem pagar menos pela passagem;
- c) convergir para as melhores práticas regulatórias internacionais (e princípios da Icao) - Brasil é dos poucos países que ainda regulamentava franquia de bagagem despachada, o que dificultava viagens internacionais com conexão com outras empresas que operam sob regramentos distintos;
- d) ampliar a transparência nas relações de consumo - o passageiro sabe melhor pelo que está pagando; só paga despacho de bagagem quem utiliza o serviço;
- e) contribuir para a construção de um ambiente regulatório mais propício a novos modelos de negócios e à entrada de novas empresas aéreas; e
- f) corrigir a distorção existente, que leva os passageiros que não despacham bagagem a subsidiar os passageiros que despacham."

**4.3.4.8.** O Poder Judiciário em Sentença nos autos da Ação Civil Pública nº 0816363-41.2016.4.05.8100, de 10/03/2017, da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Fortaleza, também considerou a Resolução como meio de alcançar os objetivos pretendidos em sua edição. Veja-se:

"Também por outro lado, isso não necessariamente irá redundar em redução imediata de preços para o consumidor, que, em uma ordem econômica com base no capitalismo, depende de fatores complexos além desse mero aspecto de que se trata, mas sem dúvida o favorecimento da livre concorrência, que é um dos princípios de nossa ordem econômica e que a desregulamentação nesse tocante proporciona, estimula a abertura ao ingresso de novos atores no mercado, o que aumentará a oferta e ampliará a concorrência, trazendo inequívocos benefícios ao consumidor, se não imediatamente, seguramente a médio ou longo prazo." (grifo nosso).

**4.3.4.9.** O Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) também se posicionou acerca do tema por meio da Nota Técnica nº 11/2019 – DEE/CADE, de 26/04/2019 (SEI! 3736075), que faz referência à importância da liberdade tarifária para a livre concorrência e de onde colhem-se os seguintes trechos:

"O ambiente de livre concorrência incentiva a inovação e a eficiência (ANAC, 2016). Com a liberdade tarifária em 2001 (Port. 248 Min. Fazenda), esse mercado inicia seu caminho para a livre concorrência. É possível verificar o efeito concorrencial positivo advindo da ampliação da participação do capital estrangeiro no mercado de aviação civil, conforme proposto na MP nº 863. A eliminação de barreiras normativas é, no entendimento deste Departamento, algo desejável para a construção de ambientes que ambicionem promover a livre concorrência. No mercado doméstico aéreo, seria essa uma forma de criar espaços pró-competitivos. Entretanto, modificações foram propostas a essa MP podem interferir no ambiente para a entrada de novas empresas aéreas estrangeiras. Tais preocupações é foco da próxima seção.

As empresas que atuam ou atuaram nesse mercado são diversas. Entre essas empresas pode-se encontrar diferenças de tamanho, estratégia e participação na malha. Em relação à concentração de mercado, o Caderno do Cade (2017) salienta que a dinâmica do mercado de transporte aéreo gera naturalmente características potenciais de concentração de mercado, mas isso não quer dizer que não possa haver concorrência no setor. Os altos

investimentos de entrada, as incertezas causadas por choques exógenos na aviação (por e.g., efeitos econômicos causados por flutuações nos preços de combustíveis fósseis, possíveis perdas geradas por acidentes etc.) – associados a barreiras legais para a constituição de empresas – fazem com que esse mercado funcione tendencialmente em um ambiente onde há poucas empresas (operando em níveis moderados e/ou altos de concentração)." (grifos nossos)

4.3.4.10. Com relação às práticas de comercialização em estudo, entende-se que possibilitam oferta de tarifas em que os passageiros paguem somente pelo serviço de transporte aéreo, garantida franquia mínima de bagagem de mão de 10 kg, observadas a quantidade e as dimensões estabelecidas pela empresa aérea.

4.3.4.11. Destarte, acerca da ampliação da concorrência, estímulo à entrada e à inovação e aumento da oferta, em consonância com o entendimento do CADE, quanto menor a barreira a entrada de novas empresas e práticas comerciais no mercado, maior a possibilidade de aumento da concorrência e maior a probabilidade de benefício à sociedade.

4.3.4.12. Por derradeiro, a Agência entende que possibilitar a oferta diferenciada de pacotes de serviços ao usuário incentiva a concorrência entre empresas e tem a capacidade de atender mais eficientemente às diferentes preferências de cada passageiro.

#### 4.3.5. Conteúdo do Art. 14 da Resolução nº 400/2016

4.3.5.1. A regulação específica sobre bagagem fundamenta-se na Seção V – Das informações sobre bagagens – da Resolução ANAC nº 400/2016. Sublinha-se que a Resolução recebeu contribuições e mereceu criteriosa análise para sua edição, tendo sido superado também o debate sobre sua adequação às demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, conforme já pontuado nesta Nota Técnica.

4.3.5.2. Neste tópico, discute-se acerca do conteúdo e devida interpretação do art. 14 da Resolução nº 400/2016 da ANAC, que trata especificamente da bagagem de mão e segue abaixo in verbis:

"Art. 14. O transportador deverá permitir uma franquia mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte.

§ 1º Considera-se bagagem de mão aquela transportada na cabine, sob a responsabilidade do passageiro.

§ 2º O transportador poderá restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave."

4.3.5.3. A estrutura do dispositivo apoia-se sinteticamente em quatro bases: a) um comando do regulador ao regulado (*caput*); b) uma margem de liberdade contratual (*caput*); c) um conceito acerca da bagagem de mão (§ 1º); e d) uma exceção à regra (§ 2º).

4.3.5.4. A fim de facilitar a compreensão, estes aspectos serão abordados nos próximos parágrafos na seguinte ordem: a) conceito de bagagem de mão; b) comando do regulador ao regulado; c) margem de liberdade contratual; e d) exceção à regra.

##### a. Conceito de bagagem de mão

4.3.5.5. Como se depreende da própria redação do dispositivo (art. 14, 1º, da Res. 400/2016), bagagem de mão é aquela transportada sob a responsabilidade do passageiro na cabine da aeronave. Ou seja, ela difere da bagagem despachada, transportada no porão da aeronave.

4.3.5.6. Importante esclarecer que o termo cabine comprehende a parte interna de uma aeronave, englobando os banheiros, a sala do comandante e da tripulação, os assentos destinados aos passageiros e o compartimento superior sobre os assentos (conhecido como overhead bin).

4.3.5.7. Neste aspecto, o regulador, ao tratar da bagagem de mão, não definiu o local específico destinado para sua acomodação. Assim, tanto o overhead bin como o espaço abaixo dos assentos são passíveis de acomodação das bagagens de mão de passageiros.

4.3.5.8. Ainda, o termo bagagem de mão também foi apresentado de forma genérica, podendo compreender e ser caracterizado por diversos itens pessoais do passageiro, como mochilas, bolsas, sacolas e as próprias bagagens com rodinhas, cujas dimensões podem variar. Não há, portanto, um conceito restrito, que poderia limitar a diversidade de itens a serem admitidos pelo transportador como bagagem de mão.

##### b. Comando do regulador: franquia de 10 Kg de bagagem de mão

4.3.5.9. A ordem dirigida ao transportador é de permitir o ingresso de uma franquia de 10 kg de bagagem de mão por passageiro. O ditame deixa claro que a bagagem de mão deverá estar de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte.

4.3.5.10. Não há, portanto, fixação de dimensão ou determinação de locus. Nítida a previsão de peso e a ressalva dimensional e numérica. Desta forma, a discretionaryidade do regulador se atreve ao peso da bagagem de mão, correspondente a 10 kg de bagagem, definido como franquia mínima a ser aceita pelo transportador, cabendo a

este, com base em critérios diversos e em observância a requisitos de segurança e capacidade, definir as demais regras do contrato relativos à bagagem de mão por passageiro.

#### **c. Liberdade contratual: dimensões e quantidade de peças de bagagem de mão definidas contratualmente**

4.3.5.11. Neste tópico, discute-se a definição das dimensões e quantidade de peças da bagagem de mão pelas empresas aéreas, com o propósito de avaliar se as práticas aqui consideradas em hipótese, quais sejam a definição de dimensões para bagagem de mão compatíveis com o espaço abaixo do assento da frente e eventual cobrança em determinados casos, estão em conformidade com a redação do art. 14, caput, da Resolução nº 400/2016 da ANAC.

4.3.5.12. Na oportunidade, salienta-se que o tema foi objeto de estudo para respostas ao Ministério Público Federal, a exemplo do processo SEI! Nº 00058.530283/2017-19. Então, sublinhou-se que a complexidade do serviço de transporte aéreo implica conjugação de diversos fatores, como a variabilidade de equipamento em cada operação, peso na decolagem de cada voo, temperatura da pista, cálculo de peso e balanceamento, com a observação de procedimentos estabelecidos nas normas e manuais de cada aeronave.

4.3.5.13. Da análise realizada, entendeu-se que padronizar para todos os operadores as dimensões das bagagens de mão seria não só arbitrário por parte do regulador - pois são diversas as configurações de aeronaves ora operando e ainda maiores as possibilidades decorrentes do desenvolvimento tecnológico e inovações que o futuro próximo pode materializar -, mas também seria atentatório contra a melhor eficiência da exploração do serviço, que depende não só da capacidade ótima para cada configuração de equipamento utilizado, mas ainda da natureza da operação e das características do mercado atendido. Admite-se, assim, que tal postura regulatória repereutaria como uma indução de oferta que tenderia a diminuir as opções de serviços ofertadas ao consumidor em última instância.

4.3.5.14. Significa dizer que a ANAC deixou a critério das companhias a definição de quantidade de volumes para suas operações, bem como as suas dimensões e regras para acondicionamento. Portanto, as companhias aéreas estão livres para transportarem pessoas, bagagem, mala postal, cargas diversas, segundo sua perspectiva de negócio, desde que atendendo a todos os ditames legais, não cabendo à regulamentação determinar dimensões para bagagem de mão, exceto por eventuais razões de segurança e capacidade.

#### **d. Exceção à regra: o peso e o conteúdo da bagagem de mão podem ser restringidos, por razão de segurança e capacidade da aeronave (art. 14, § 2º da Res. 400/2016)**

4.3.5.15. A norma determina, como regra geral, que o transportador aceite bagagem de mão com franquia de 10 kg, conforme estipulado no contrato de transporte, desde que não haja impacto à segurança das operações e desde que a aeronave tenha capacidade (art. 14, § 2º, da Res. 400/2016). Há, portanto, clara previsão regulamentar que, em situações de proteção à incolumidade física e de incapacidade do equipamento, pode ser relativizada.

4.3.5.16. A admissão de bagagem de mão na cabine por passageiro não é irrestrita, ou seja, há justificável necessidade de admissão controlada. Diante disso, está permitida a limitação de 10 kg, bem como está autorizada a adoção de critérios predeterminados pela empresa no seu contrato de transporte. Para dentro da cabine está autorizada aquela bagagem transportada sob a responsabilidade do passageiro, podendo a empresa aérea ter regras específicas para o seu transporte.

4.3.5.17. Em síntese, portanto, entende-se que a bagagem de mão pode sofrer variações de acordo com a companhia, o contrato, a rota e o perfil tarifário. Fica ao alvedrio do passageiro eleger a opção de serviço que se adapta melhor às suas preferências. A norma, por seu turno, resigna-se a dar elementos abrangentes e a apontar a responsabilidade pelo objeto transportado.

4.3.5.18. Paralelamente a esses critérios, a norma relativiza a admissão dos 10 kg na cabine em razão de segurança e capacidade, estabelecendo que o transportador, nestes casos, tem o dever de restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão.

4.3.5.19. Concluindo, após toda a abordagem acima, verifica-se que é relativa a obrigação de admitir bagagem de mão na cabine; é livre a determinação das dimensões da bagagem de mão; é possível a empresa fixar contratualmente quantidade de peças ou volumes. O contrato de transporte garante que o passageiro será acomodado em voo e, na faculdade de levar consigo bagagem de mão, ser-lhe-á garantido um peso mínimo dentro das condições que o contrato estabeleça.

### **5. CONCLUSÃO**

5.1. A presente Nota Técnica relata as atividades e resultados de estudo sobre políticas para bagagem de mão no transporte aéreo de passageiros, atendendo a demanda exarada no Despacho GCON 4018940 (SEI 4018940). O escopo estabelecido para o estudo, realizado em abstrato, compreendeu: i. a. Análise de práticas recentes no setor quanto à conformidade com os objetivos e redação da Resolução ANAC nº 400/2016; b. Regras adotadas no Brasil e outros países para transporte de bagagem de mão; e c. Práticas para bagagem de mão adotadas pelas empresas de transporte aéreo em outros países.

5.2. Para prover resposta direta à referida demanda, foram perseguidos três objetivos, conforme segue:

1. Descrever as práticas para transporte de bagagem de mão em mercados relevantes;
2. Descrever aspectos da regulamentação no Brasil e outros mercados nacionais/comunitários relevantes no que toca ao transporte de bagagem de mão; e
3. Analisar a conformidade das novas práticas frente aos objetivos regulatórios e redação da Resolução ANAC nº 400/2016.

5.3. As práticas correntes quanto à comercialização foram relatadas na subseção 4.3.2., que indica diversidade de oferta em relação à quantidade, peso, dimensões e definição de local destinado a acomodação, a depender das estratégias da empresa aérea. Tal resultado está evidentemente associado ao padrão de desregulamentação do setor nos principais mercados globais.

5.4. Ressalta-se que as empresas aéreas a adotar essas práticas no momento da presente pesquisa operam predominantemente um modelo *low cost*. Uma vez que essas empresas têm demonstrado crescimento em seus respectivos mercados de atuação, tal achado sugere se tratar de um modelo de comercialização com aceitação por uma parcela significativa dos consumidores. À título de exemplo, a Ryanair figurou entre as seis maiores empresas em transporte de passageiros no ano de 2018, em nível global.

5.5. A revisão da regulamentação no que toca ao transporte de bagagem de mão indica se tratar de tema desregulamentado nos principais mercados em termos de relevância do volume de tráfego aéreo. Nesse sentido, os resultados obtidos no que se refere às práticas para o transporte de bagagem de mão corroboram tal desregulamentação.

5.6. Quanto a esses dois pontos, os resultados permitiram atender aos objetivos “1” e “2” acima, sugerindo também que as recentes práticas em introdução no mercado brasileiro estão condizentes com aquelas dos principais mercados globais, se tratando de estratégia de comercialização tipicamente com foco no público de passageiros mais sensíveis a preço.

5.7. Neste sentido, um modelo de comercialização que ofereça a permissão do ingresso de 10 kg condicionada à alocação da bagagem de mão sob o assento da poltrona à frente do passageiro não atenta contra as diretrizes normativas. A regulamentação não veda esse modelo de serviço e a compra da passagem não garante, *ipso facto*, espaço disponível para acomodação de bagagem no *overhead bin*. Ainda, não se identifica ilegalidade na hipótese de cobrar pelo uso do *overhead bin*, desde que esteja cumprido o disposto no art. 14 da Resolução nº 400/2016.

5.8. Assim, quanto à análise em abstrato da conformidade dessas práticas frente aos objetivos regulatórios e redação da Resolução ANAC nº 400/2016, tem-se que se apresentam aderentes aos objetivos e, em tese, as características da oferta comercial não tem o potencial de desrespeitar qualquer previsão regulamentar vigente, nomeadamente no que tange ao disposto no Art. 14 da norma. Note-se que a análise de qualquer caso concreto está além do escopo do presente estudo, cabendo à Agência o constante monitoramento e eventual apuração de potenciais infrações no âmbito de sua ação fiscalizatória.

5.9. Pelo exposto, considera-se como cumpridos todos os objetivos aqui estabelecidos, bem como comprehende-se estarem endereçados todos os pontos apresentados na demanda original, conforme Despacho GCON (SEI 4018940).

5.10. É a Nota Técnica. Submetemos à apreciação do Senhor Gerente de Regulação das Relações de Consumo.

**Fernanda Simões Barros**  
Especialista em Regulação

**George Christian Linhares Bezerra**  
Especialista em Regulação

**Gisela Biacchi Emanuelli**  
Técnico em Regulação

**Tony Roberto de Carvalho**  
Técnico em Regulação

## 6. NOTAS DE RODAPÉ

[1] Destaca-se que aeronaves menores não são objeto da presente investigação em virtude das usuais limitações de espaço na cabine, pelo que as específicas práticas podem estar condicionadas por essas características do equipamento e não somente por práticas comerciais da empresa aérea.

[2] <https://www.iata.org/en/programs/ops-infra/baggage/check-bag/>

[3] Dados da Base da International Civil Aviation Organization (ICAO), acessível em <https://data.icao.int/newdataplus/>.

[4] Idem

## 7. REFERÊNCIAS

1. Bezerra, G.C.L. (2018) Desregulamentação da franquia de bagagem no transporte aéreo e a experiência do passageiro no aeroporto: uma abordagem exploratória. In: Anais 32º Congresso de Ensino e Pesquisa em Transporte da ANPET. Associação Nacional de Ensino e Pesquisa em Transporte - ANPET, Gramado, 04-07 nov. 2018. Acessível em: <http://www.anpet.org.br/anais32/?=Transporte%20A%C3%A9reo>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.
2. Cavalieri Filho, Sergio. Programa de Direito do Consumidor. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 35.
3. O'Connell, J.E., Warnock-Smith, D., 2013. An investigation into traveler preferences and acceptance levels of airline ancillary revenues. Journal of Air Transport Management, 33, pp. 12-21.
4. Pratt, S.; Schuckert, M. (2018) Economic impact of low-cost carrier in a saturated transport market: Net benefits or zero-sum game? Tourism Economics, 25(2), pp. 149-170.
5. Tuzovic, S., Simpson, M.C., et al. (2014) From 'free' to fee: Acceptability of airline ancillary fees and the effects on customer behaviour. Journal of Retailing and Consumer Services, 21, pp. 98-107.
6. Scotti, D., Dresner, M., Martini, G. (2016) Baggage fees, operational performance and customer satisfaction in the US air transport industry. Journal of Air Transport Management, 55, pp. 139-146.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Simões Barros, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 18/02/2020, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **George Christian Linhares Bezerra, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 18/02/2020, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Gisela Biacchi Emanuelli, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 18/02/2020, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Cristian Vieira dos Reis, Gerente**, em 18/02/2020, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Tony Roberto de Carvalho, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 18/02/2020, às 17:12, 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 4030447 e o código CRC 5E082451.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE**

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 4º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504  
Telefone: (61) 3221-8409 e Fax: (61) 3326-9733 – [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)

**NOTA TÉCNICA Nº 12/2019/DEE/CADE**

**Referência:** Estudo nº 08700.002226/2019-88

**Ementa:** A presente nota técnica faz uma análise de possíveis efeitos concorrenceis da adoção de um modelo de regulação price cap para os preços de passagens aéreas. Apresentam-se as preocupações concorrenceis de tal proposta, a título de advocacia, com o intuito de evitar problemas concorrenceis decorrentes da sua adoção.

**Versão:** Pública

## 1. Introdução

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenceis. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômico (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos<sup>1</sup>.

Paralelamente, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacor) concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com os objetivos de, dentre outros, garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores e promover a harmonização nas relações de consumo. A Senacor também atua na análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral, na promoção e coordenação de diálogos

<sup>1</sup> Ver publicações institucionais do DEE em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee>.

setoriais com fornecedores, na cooperação técnica com órgãos e agências reguladoras, na advocacia normativa de impacto para os consumidores, na prevenção e repressão de práticas infratativas aos direitos dos consumidores<sup>2</sup>.

Dada a proximidade das atuações das duas instituições, Cade e Senaçon frequentemente dialogam sobre diferentes temas da economia brasileira que possam repercutir tanto na área de defesa da concorrência, quanto da defesa do consumidor<sup>3</sup>.

As recentes alterações no panorama do mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros (propostas de mudanças na regulação do mercado, crise da empresa Avianca) têm mobilizado esforços das diversas instituições governamentais interessadas no setor, como Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Cade e Senaçon.

A presente nota técnica tem objetivo de apresentar subsídios ao debate em torno da regulação do setor aéreo abordando possíveis consequências no campo concorrencial no caso de se voltar a regular de preços de passagens aéreas, especificamente com a adoção do modelo *price cap*.

Esta é uma questão que surge em um contexto em que retornam à cena discussões sobre o funcionamento e a regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil. De um lado, observam-se medidas no sentido de liberalizar o setor e atrair mais investimento e concorrentes para o mercado brasileiro, como as iniciativas no sentido de eliminar a franquia de bagagem e facilitar o aporte de capital estrangeiro nas companhias aéreas que operam ou venham a atuar no Brasil; de outro, há uma insatisfação dos consumidores com preços e qualidade dos serviços<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Conforme desrito <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/a-senacon>.

<sup>3</sup> Em 14/05/2018, Cade e Senaçon firmaram acordo de cooperação técnica visando intercâmbio de conhecimentos e promover ações conjuntas que aprimorem o desempenho de atividades que garantam a efetiva proteção e defesa do consumidor e o fortalecimento da concorrência - Processo nº 08012.000735/2018-43.

<sup>4</sup> "As reclamações de passageiros prejudicados com atrasos ou cancelamentos de voos registradas até o terceiro trimestre de 2018 (dados mais recentes) já são 78,64% maior que as queixas manifestadas ao longo de 2017. Segundo o Boletim de Monitoramento da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), entre janeiro e setembro do ano passado, a plataforma consumidor.gov.br contabilizou 2.133 reclamações relacionadas aos temas "atrasos e cancelamentos", contra 1.194 em 2017." - site Turismo em Foco, 22/01/2019).

"A tarifa aérea média de voos domésticos subiu 7,9% no primeiro trimestre deste ano, quando comparado com o mesmo período de 2017. Segundo a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), o preço médio das tarifas ficou em R\$ 361,03, ante o valor de R\$ 334,49 do primeiro trimestre do ano passado." - site do Estado de São Paulo, 29/06/2018.

"Neste mês do turismo, o Reclame AQUI analisou as reclamações das principais companhias aéreas. No total, foram 34.909 queixas no site de janeiro a agosto de 2018. Em um comparativo com o mesmo período de 2017, quando foram registradas 25.539, houve um aumento de 37%. As principais reclamações foram sobre bagagem, somando 22% dos problemas, em seguida, problemas no cancelamento (19%), reembolso (18%), cobrança abusiva (11%) e atendimento (9%)." - site Reclame Aqui, 28/09/2018.

Diante dessa insatisfação dos consumidores são apresentadas propostas de alteração da regulação do setor aéreo, como é o caso do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019, que propõe a volta da franquia de bagagens e uma obrigação de investimentos em rotas regionais para empresas estrangeiras que queiram entrar no mercado brasileiro. Estas medidas foram analisadas por este Departamento de Estudos Econômicos, que as considerou contrárias aos objetivos de atrair investimentos e aumentar a concorrência no setor<sup>5</sup>. Também é possível que se cogite a volta da regulação de preços de passagens aéreas. Considerando essa hipótese, esta nota técnica avalia os possíveis efeitos concorrenenciais de um controle de preços com a utilização do modelo *price cap*.

A presente nota técnica está dividida em cinco seções. Além desta introdução, a segunda seção revisa o processo de desregulação do setor aéreo; a terceira seção apresenta em linhas gerais o modelo *price cap* de regulação; e a quarta avalia a adequação desse modelo para regular passagens aéreas no Brasil. Por fim, a quinta seção conclui com as principais preocupações concorrenenciais vislumbradas.

## 2. A desregulamentação do transporte aéreo de passageiros

Até meados dos anos 1970, o transporte regular de passageiros era fortemente regulamentado na maioria dos países. A entrada no mercado de transporte aéreo, o início de operação em determinadas rotas, o tamanho das aeronaves em operação, a redução ou interrupção de serviços, o investimento em companhias aéreas, e o estabelecimento e aplicação das diferentes categorias de tarifas foram sujeitos a um conjunto detalhado de regras (Gönenç e Nicoletti, 2001).

O movimento pela desregulamentação começou nos Estados Unidos. Antes de 1979, tanto a oferta quanto o preço de passagens aéreas eram submetidos a regulação no mercado norte-americano. Desde então, permite-se a toda a empresa que cumpre os requisitos de segurança operar nas rotas que lhes sejam atrativas oferecendo serviços com liberdade de aplicação de tarifas. Desse período, até o ano 2000, o volume de passageiros transportados nos Estados Unidos triplicou (Gowrisankaran, 2002).

Na Europa, o processo de liberalização do transporte aéreo começou nos anos 1990, tendo como uma das motivações a necessidade de fazer frente à expansão das empresas norte-americanas. Duas décadas depois, a avaliação do mercado europeu de transporte aéreo evidencia que o consumidor se beneficiou da liberalização: o número de rotas e frequências aumentou substancialmente desde o início dos anos noventa; há mais opções para o consumidor ao nível da rota, bem como tarifas mais baixas, em particular a partir de 2000; além disso, a revolução das empresas *low cost* criou oportunidades para aeroportos menores, levando a uma

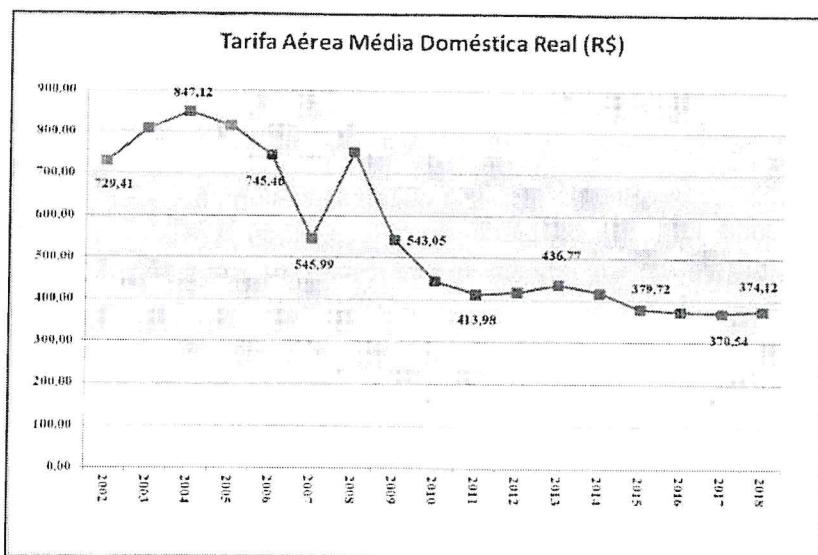
---

<sup>5</sup> Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE.

acessibilidade por via aérea de muitas regiões da União Europeia (Burghouwt et al., 2015).

No Brasil, o processo de liberalização do setor aéreo avançou em etapas, a partir dos anos 1990, culminando com a Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), consolidou o regime de liberdade tarifária<sup>6</sup> e assegurou que as linhas aéreas possam ser exploradas por qualquer empresa aérea interessada, mediante prévio registro na Anac, sendo estes os pilares da concorrência nos serviços de transporte aéreo público no Brasil. Diferentemente do que ocorria no passado, o Estado não mais estabelece preços mínimos ou máximos dos serviços ou restringe a oferta (Anac, 2016).

O gráfico abaixo, mostra que desde a vigência da liberdade tarifária houve uma queda significativa do valor real médio da tarifa aérea doméstica, passando de R\$ 729,41, em 2002, para R\$ 374,12, em 2018, indicando um evidente benefício para os consumidores brasileiros.



Fonte: Anac

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

Contudo, o mercado de transporte aéreo é caracterizado por certa instabilidade. Aumento da concorrência, crises econômicas, terrorismo, elevações dos preços do petróleo e elevação de taxas de juros são fatores que ao longo das últimas décadas têm abalado o setor, resultando em falências de companhias aéreas e aumento da concentração do mercado através de fusões e aquisições ou formação de alianças entre as empresas do setor, tanto no Brasil quanto no exterior.

Essa instabilidade faz com que surjam ideias no sentido de aumentar o nível de regulação do mercado aéreo por dois motivos contraditórios: de um lado argumenta-se que há uma crescente concentração do mercado com aumento do

<sup>6</sup> O regime de liberdade tarifária foi instituído inicialmente pela Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001, do Ministério da Fazenda.

poder de mercado das grandes companhias nas principais rotas; de outro, aponta-se que a elevada competição em um mercado instável leva companhias a operar abaixo do custo gerando falências e descontinuidade dos serviços (Tretheway e Waters, 1998).

### 3. O modelo de regulação *Price Cap*

Inicialmente, deve-se ressaltar a importância do mecanismo de preços definidos pelo mercado no sentido de permitir à sociedade alocar recursos escassos para atender, tanto quanto possível, os desejos ilimitados dos consumidores. Os preços refletem o resultado de um cálculo econômico que os indivíduos e firmas fazem sobre como melhor alocar seus recursos considerando um conjunto de alternativas possíveis. Dessa forma, se uma firma obtém lucro é um sinal de que ela alocou seus recursos de produção de uma maneira que os consumidores consideraram melhor em relação a outras opções ofertadas – então essa firma será encorajada a produzir mais. Por outro lado, em caso de prejuízo, a firma recebe a sinalização de que os consumidores não se sentem atendidos em suas necessidades e optam por produtos alternativos – a firma, então deverá procurar outras formas de alocar seus recursos de produção (Coyne e Coyne, 2015).

Assim, não se deve perder de vista que quando se propõe a utilização de algum tipo de controle de preços, perde-se a referência do mercado e passa-se a conviver com distorções que afetam o bem-estar dos indivíduos (conforme explicitado no Anexo desta nota).

Controles e mecanismos de regulação de preços são adotados excepcionalmente com o intuito de corrigir “falhas de mercado”, derivadas, principalmente, da assimetria de informação entre os agentes econômicos, das externalidades que envolvem uma determinada transação e do monopólio natural, fenômenos que podem gerar situações que determinem perdas de bem-estar para a sociedade (Saintive e Chacur, 2006).

Surgida na Inglaterra, durante o período de intensas privatizações e liberalização de setores antes controlados pelo governo, no final dos anos 1980, o modelo de regulação *price cap* se tornou um dos mais utilizados pelos países que passaram a adotar a regulação econômica de certos mercados submetidos a processos de privatização ou liberalização.

Essa metodologia de regulação possui dois componentes principais: (i) uma regra de reajuste dos preços determinados em contrato através de um indexador baseado em algum índice geral de preços, descontando um fator de produtividade (fator X), que corresponderia ao estímulo para redução dos custos operacionais da firma regulada; (ii) uma revisão tarifária (em períodos pré-fixados mais amplos), cuja intenção consiste em determinar e rever o custo de capital das empresas reguladas bem como os custos operacionais, readequando o nível das tarifas a mudanças mais estruturais que não foram corrigidas pela regra de reajuste (Saintive e Chacur, 2006).

Assim, dado o preço contratado e as metas de produtividade fixadas para os anos até a próxima revisão, toda redução real de custos poderá ser apropriada pela concessionária, a qual terá, então, incentivos para reduzir custos. No caso de indústria que produz múltiplos bens ou serviços, existem duas formas principais de aplicar o modelo: ou aplicar a fórmula para cada produto, ou aplicá-la a uma cesta de bens ou serviços, dando à firma liberdade de modificar preços relativos dentro da cesta, sendo este a forma predominante na literatura (Araújo, 2001).

Adaptando para o setor aéreo, o regulador define uma taxa global de aumento de preço (*price cap*). A companhia aérea é livre para determinar quais serviços terão aumentos de preços e a que taxa e quais não terão os preços aumentados. Tudo o que importa é que a média ponderada do aumento de preço (incluindo todos os serviços prestados pela companhia) não exceda o limite de preço estabelecido (Tretheway e Waters, 1998).

Embora seja uma metodologia bastante aplicada para regulação de mercados, algumas desvantagens são apontadas na literatura:

- i. tal regulamentação pode criar incentivos para os fornecedores reduzirem ou degradarem a qualidade do serviço. Dado que toda redução de custo além do previsto no fator X é apropriada pela empresa, pode ocorrer de que empresa regulada procure reduzir custos oferecendo uma qualidade inferior de serviços aos clientes (Decker, 2009);
- ii. algumas formas de regulação de *price cap* têm desvantagens em termos de eficiência de alocação, já que não permitem que mudanças de custo sejam refletidas rapidamente nas mudanças de preço (Decker, 2009);
- iii. nesse modelo de regulação, pode haver desincentivos a novos investimentos caso as empresas não tenham a certeza de que os custos de capital incorridos serão compensados na próxima revisão tarifária - em ambiente de incerteza, as empresas podem simplesmente deixar de investir ou retardar os investimentos até que recebam do regulador uma sinalização crível de que tais custos serão efetivamente considerados (Decker, 2009);
- iv. o menor custo de regulação (geralmente associado ao modelo *price cap*) não seria comprovado, uma vez que a definição das metas de produtividade exige um conhecimento profundo do mercado, e há uma tendência a conflitos entre regulador e regulado nos períodos de revisão do preço teto (Araújo, 2001)
- v. o modelo de regulação *price cap* permite à firma incumbente agir estrategicamente no sentido de impedir a entrada de novas empresas concorrentes no mercado. Nesse modelo, o preço definido em um período é baseado no preço do período anterior mais um fator de redução. Assim, a firma incumbente, prevendo a possibilidade de entrada de uma nova firma, poderá estabelecer um nível de preços

baixo o suficiente para que o preço do período seguinte (associado com o fator de redução previsto na regulação) seja tão baixo que inviabilize economicamente a operação da firma entrante. Essa estratégia seria ainda mais plausível no caso de firmas como produtos ou serviços considerados substitutos próximos ou perfeitos (Iozzi, 2000).

#### **4. Aplicação da regulação *price cap* ao mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros**

O mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros tem mostrado uma tendência de redução do valor real dos preços das passagens após a liberalização do setor, que teve uma pequena reversão no ano de 2018 (conforme gráfico anterior). Entretanto, nesse período verificou-se um aumento do nível de concentração do mercado e algumas empresas enfrentando graves crises financeiras, que, por vezes, inviabilizam a continuidade das suas operações. Tais crises podem decorrer de incerteza operacional das próprias empresas ou de fatores exógenos como variação cambial, aumento do preço do petróleo ou períodos de crise econômica, como o vivenciado atualmente pelo Brasil.

Os esforços regulatórios mais recentes apontam no sentido de atrair mais investimentos para o setor aéreo do país - extinção da franquia de bagagem e possibilidade de empresas de capital estrangeiro operarem no mercado nacional - permitindo a entrada de novas empresas para então aumentar o nível de concorrência no mercado, de forma a retomar a tendência de queda de preços verificada desde 2002.

A proposta de inserir uma regulação de preços no modelo *price cap* não responderia adequadamente às necessidades do mercado brasileiro. Primeiro, porque o modelo não permite que as empresas se adequem rapidamente a mudanças bruscas nos custos operacionais, uma vez que as revisões tarifárias se dão anualmente, com a incorporação de variações de índices de preços ou em períodos maiores, quando são renegociados os termos do fator X. Portanto, as empresas continuariam expostas aos fatores de instabilidade mencionados anteriormente. Há possibilidades de se incorporar as variações exógenas de custo ao modelo, entretanto elas resultariam, basicamente, em aumento de preços aos consumidores<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> "Um aspecto essencial de qualquer regime tarifário que limita o preço máximo ou a receita máxima permitida é a avaliação por parte do regulador da existência de custos exógenos à atividade da firma regulada. Conforme Beesley e Littlechild, há inúmeras alternativas para tratar a questão, tais como: (i) adotar simplesmente a regra usual IPV – X, que implica um maior risco para a atividade e, consequentemente, um maior custo de capital; (ii) imputar menores valores para o fator X, que funcionaria como um seguro contra o maior risco; (iii) reduzir o intervalo de revisão tarifária, que inibe o incentivo para a redução de custos; (iv) repassar os custos específicos ao consumidor.

Segundo, porque o objetivo dessa abordagem regulatória é limitar as transportadoras a um retorno econômico razoável, ao mesmo tempo em que permite preços economicamente eficientes. Porém, se as empresas do mercado não estiverem atingindo taxas adequadas de retorno, a regulação de limite de preço não teria efeito, pois elas simplesmente não teriam como reduzir preços (Tretheway e Waters, 1998).

Efetivamente, o desempenho das principais companhias aéreas do mercado brasileiro (Latam, Gol, Avianca e Azul) não tem sido positivo nos últimos anos. Entre 2011 e 2016, essas empresas apresentaram prejuízos sucessivos que somaram cerca de R\$ 13 bilhões (Gazzoni e Aguiar, 2016). Em 2017, elas apresentaram resultado positivo de R\$ 413,7 milhões (Anac, 2018a), porém, nos três primeiros trimestres de 2018 voltaram a apresentar resultado negativo da ordem de R\$ 2 bilhões (Anac, 2018b). Assim, não haveria espaço para reduções de preços e custos, exceto no caso improvável de que o regulador conseguisse identificar ineficiências operacionais não percebidas até então pelas empresas do setor.

Finalmente, a inserção de regulação de preços no mercado brasileiro poderia produzir efeitos negativos quanto à atração de investimentos e entrada de novas empresas. Como mencionado na seção anterior, o modelo *price cap* pode dar a empresas incumbentes a possibilidade de realizar estratégias no sentido de impedir a entrada de concorrentes diretos no mercado: "*uma preocupação prática importante com o uso dos limites de preço é que um teto vinculativo pode diminuir a lucratividade de uma indústria, dissuadir potenciais entrantes no mercado e, com isso, reduzir a concorrência*" (Reynolds e Rietzke, 2016).

Ao se implantar um modelo regulatório de preços no mercado de transporte aéreo de passageiros todos os efeitos esperados das medidas já adotadas e previstas no sentido de aumentar investimentos e aumentar a concorrência tornam-se inóquas ou, pelo menos, têm seus efeitos reduzidos. Neste caso, teríamos uma interrupção abrupta de uma política liberalizante do setor aéreo que, em linhas gerais, tem trazido benefícios para os consumidores para dar lugar a um modelo de regulação que não garante nem a redução dos preços das passagens, nem a lucratividade das empresas do setor.

---

*Na prática, a alternativa (iv) é mais comum. E, analisando a experiência britânica, constatamos que em diversos setores os custos exógenos foram repassados aos consumidores finais.*" (Saintive e Chacur, 2006).

## 5. Conclusão

A tendência de redução da regulação dos transportes aéreos iniciou nos anos 1970, nos Estados Unidos e espalhou-se pelas principais economias do mundo nas décadas seguintes. Esse movimento começou no Brasil nos anos 1990, resultando em uma redução contínua dos preços médios reais das passagens desde 2002, quando começaram a se fazer sentir os efeitos da liberdade tarifária - resultados compatíveis com os observados em outros mercados como o norte-americano e o europeu.

Contudo, instabilidades do mercado resultaram em diversos pedidos de falência de companhias aéreas ou em processos de concentração de mercado resultante de fusões de empresas e da formação de alianças operacionais. O mercado brasileiro também refletiu esses fenômenos. Assim, surgem algumas propostas de retorno de uma regulação mais forte no setor aéreo.

A proposta de uma possível regulação de preços de passagens aéreas pelo modelo *price cap* no mercado brasileiro não garante efeitos positivos para consumidores, empresas e para o ambiente concorrencial pelos seguintes motivos:

- i. a regulação não permite uma adequação rápida das empresas a fatores exógenos que afetam seus custos (variação cambial, aumento de preços do petróleo, recessão econômica, etc), a não ser que se façam adaptações no modelo, que geralmente resultam em repasse desses custos para os consumidores, portanto em elevação de preços;
  - ii. nos últimos anos, as principais empresas do mercado brasileiro enfrentam resultados negativos, portanto o espaço para redução de custos e de preços, previstos no modelo *price cap* é muito reduzido; assim a regulação não teria efeito prático;
  - iii. a adoção da regulação *price cap* pode ter efeitos negativos sobre a atração de investimentos e a entrada de novas empresas no mercado brasileiro.

Portanto, a volta da regulação de preços de passagens aéreas, adotando-se o modelo *price cap*, interromperia um processo de liberalização do mercado de transporte aéreo no Brasil que tem gerado benefícios aos consumidores, em termos de preços, sem, contudo, garantir a viabilidade econômica das empresas, nem a redução dos preços finais de passagens para o consumidor.

Brasília, 07 de maio de 2019.

DEE/CADE

Assinado eletronicamente [SEI 0611558]

## Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Relatório de tarifas aéreas domésticas – nacional.*. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/relatorio-de-tarifas-aereas-domesticas-nacional>
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Transporte aéreo registra lucro de R\$ 413,7 milhões em 2017.* Publicado em: 29/jun/2018. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/noticias/2018/transporte-aereo-registra-lucro-de-r-413-7-milhoes-em-2017>
- \_\_\_\_\_. (2018b). *Aéreas brasileiras somam prejuízo de R\$ 2 bi no acumulado de 2018.* Publicado em: 24/dez/2018. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/noticias/2018/aereas-brasileiras-somam-prejuizo-de-r-2-bi-no-acumulado-de-2018>
- ARAÚJO, J. L. R. H. (2001). *Modelos de formação de preços na regulação de monopólios.* Econômica. V. 3, n.1, pp. 35-66. Disponível em: [http://www.propri.uff.br/revistaeconomicaisites/default/files/V.3\\_N.1\\_Joao\\_Lizardo\\_Araujo.pdf](http://www.propri.uff.br/revistaeconomicaisites/default/files/V.3_N.1_Joao_Lizardo_Araujo.pdf).
- BURGHOUWT, G. et al. (2015). *EU air transport liberalisation process, impacts and future considerations.* Discussion Paper 2015-04. OECD/ITF 2015. Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201504.pdf>.
- COYNE, C; COYNE, R (2015). *Flaws and ceilings. Price controls and the damage they cause.* Londres, The Institute of Economic Affairs, 2015.
- DECKER, Chris. (2009). *Characteristics of Alternative Price Control Frameworks: an overview.* Regulatory Policy Institute, Reino Unido. fev/2009. Disponível em: [https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2009/02/rpi\\_characteristics-of-alternative-price-control-frameworks\\_270209\\_0.pdf](https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2009/02/rpi_characteristics-of-alternative-price-control-frameworks_270209_0.pdf)
- GAZZONI, M; AGUIAR, V. (2016). Prejuízo de aéreas soma R\$ 13 bi desde 2011. O Estado de São Paulo. 05/jan/2016. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,prejuizo-de-aerecas-soma-r-13-bi--desde-2011,10000006188>
- GÖNENÇ, R; NICOLETTI, G. (2001). *Regulation, market structure and performance in air passenger transportation.* OECD Economic Studies No. 32, 2001/I. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/outlook/2732008.pdf>.
- GOWRISANKARAN, G. (2002). *Competition and regulation in the airline industry.* FRBSF Economic Letter, Federal Reserve Bank of San Francisco, nov. 2002. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/fip/fedfel/y2002jan18n2002-01.html>.

- IOZZI, A. (2001). *Strategic pricing and entry deterrence under price-cap regulation*. *Journal of Economics*, 74(3), 283-300. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41794920>
- REYNOLDS, S; RIETZKE, D. (2018). *Price caps, oligopoly, and entry*. *Economic Theory*, Springer;Society for the Advancement of Economic Theory (SAET), v. 66(3). p. 707-745, out/2018. Disponível em: [https://ideas.repec.org/a/spr/joecth/v66y2018i3d10.1007\\_s00199-016-0963-6.html](https://ideas.repec.org/a/spr/joecth/v66y2018i3d10.1007_s00199-016-0963-6.html).
- SAINTIVE, M. B; CHACUR, R. S. (2006). *A regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados*. Documento de trabalho n. 33. Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF. Mai/2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B03FAE02692>.
- TRETHEWAY, M. W.; WATERS II, W.G. (1998). *Reregulation of the airline industry: could price cap regulation play a role?* Journal of Air Transport Management, Volume 4, Issue 1, 1998. p. 47-53. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969699797000161>.

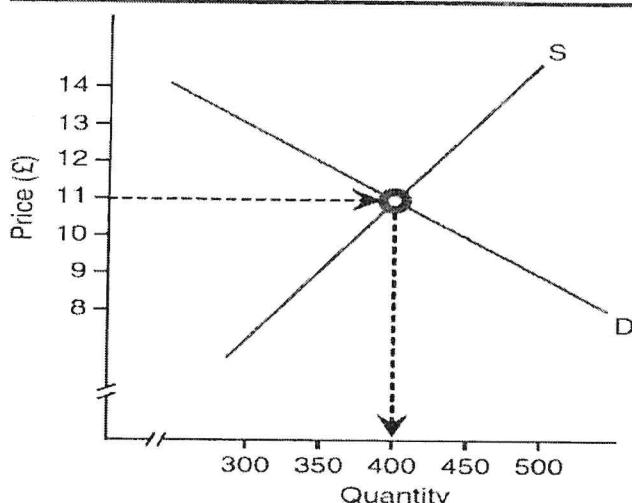
## Anexo

### Efeitos de controles de preços sobre o Mercado

(Baseado em Coyne e Coyne, 2015, cap. 2)

O mecanismo de mercado é classicamente representado pela interação das curvas de demanda e oferta (figura 1).

**Figure 1 The supply and demand framework**

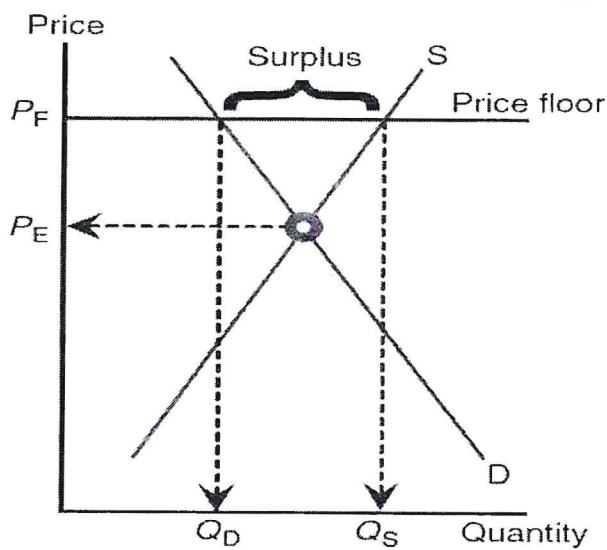


A curva de demanda de inclinação negativa “D” representa que os consumidores desejam adquirir maiores quantidades de bens, quanto menores os preços forem. A curva de oferta (S), positivamente inclinada, mostra que as firmas irão ofertar maiores quantidades de produtos quanto maiores forem os preços que eles receberem por unidade. O ponto central de intersecção das duas curvas representa quantidade e preço que equilibram as quantidades demandadas pelos consumidores e as quantidades ofertadas pelas firmas. O diagrama é útil para ilustrar o funcionamento dos mercados e do mecanismo de preços.

Quando se impõe algum tipo de controle de preços, esse mecanismo é distorcido gerando e os agentes perdem essa referência do mercado. A figura 2, mostra o que ocorre quando se define um preço mínimo para um determinado produto.

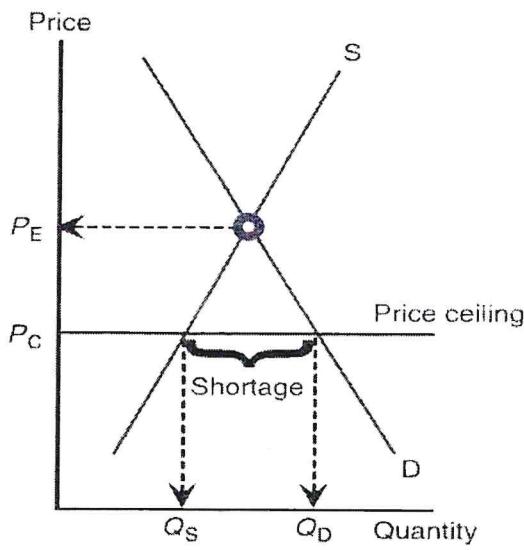
O preço mínimo ( $P_F$ ) é definido acima do equilíbrio de mercado ( $P_E$ ), gerando um excedente onde as firmas ofertam mais quantidade do que os consumidores demandam ( $Q_S > Q_D$ ). Esse excedente persistirá porque o preço é fixado por lei, então o mecanismo de ajuste de preços não será efetivo.

**Figure 2 A price floor**



Na figura 3, o processo é inverso. Há a fixação de um preço teto, acima do qual não é permitida a negociação no mercado. O preço teto ( $P_C$ ) é fixado abaixo do preço de equilíbrio ( $P_E$ ). Assim as firmas irão oferecer quantidades maiores do que o demandado pelos consumidores ( $Q_S > Q_D$ ), gerando escassez no mercado, a qual persistirá em virtude de que o mecanismo de ajuste de preços é anulado pela imposição legal do preço.

**Figure 3 A price ceiling**



Note-se que o controle de preços não afeta igualmente a todos os indivíduos. Aqueles que são capazes de adquirir os produtos com preços artificialmente baixos e aqueles que conseguem vender seus produtos com preços artificialmente elevados

estão em situação melhor do que a situação de equilíbrio de mercado. Por outro, todos os que não conseguirem adquirir produtos devido à escassez e todos os que não conseguirem vender produtos devido ao excesso de oferta, estarão em situação pior do que seria o equilíbrio de mercado.

Além desses efeitos adversos diretos, outros efeitos negativos indiretos podem ser atribuídos ao controle de preços:

- i. excesso de demanda pode gerar filas para aquisição de bens e serviços, ou ainda, negociações no mercado negro e cobranças de ágios;
- ii. controles de preços podem desencorajar investimentos de longo prazo e afetar a qualidade dos serviços, devido a preços artificialmente baixos e redução de lucros;
- iii. os agentes de mercado transferem seus esforços da tentativa de atrair consumidores para buscar influenciar o processo político responsável pelo controle de preços;
- iv. os agentes submetidos ao controle de preços tornam-se dependentes das decisões do regulador, preferindo a manutenção da regulação à exposição ao ambiente competitivo do mercado.

Controles de preço são atrativos porque representam uma solução rápida e simples para problemas do mercado e propiciam aos reguladores prover benefícios de curto prazo para certos grupos. Contudo, as distorções provocadas geram consequências de médio e longo prazo que promovem um desequilíbrio geral da economia, gerando perdas elevadas para a sociedade como um todo.



**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 4º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504  
Telefone: (61) 3221-8405 - [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)

OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Brasília, 07 de maio de 2019.

Ao Senhor  
Luciano Benetti Timm  
Secretário Nacional do Consumidor  
Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Esplanada dos Ministérios, Palácio da Justiça, Bloco T, Edifício sede.  
Brasília/DF, CEP 70.064-900

**Assunto: Comunica Nota Técnica elaborada pelo CADE.**

*Referência:* Caso responda este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 08700.002382/2019-49

Senhor Secretário,

1. Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me ao assunto em epígrafe para comunicar que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por meio do seu Departamento de Estudos Econômicos (DEE), elaborou a Nota Técnica n. 12/2019/DEE/CADE, com o objetivo de apresentar subsídios ao debate em torno da regulação do setor aéreo abordando possíveis consequências no campo concorrencial no caso de se voltar a controlar o preços de passagens aéreas, especificamente com a adoção do modelo price cap.
2. As recentes alterações no panorama do mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros (propostas de mudanças na regulação do mercado, crise da empresa Avianca) têm mobilizado esforços das diversas instituições governamentais interessadas no setor.
3. Tais propostas de alteração surgem em um contexto em que retornam à cena discussões sobre o funcionamento e a regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil. De um lado, observam-se medidas no sentido de liberalizar o setor e atrair mais investimento e concorrentes para o mercado brasileiro, como as iniciativas no sentido de eliminar a franquia de bagagem e facilitar o aporte de capital estrangeiro nas companhias aéreas que operam ou

venham a atuar no Brasil; de outro, há uma insatisfação dos consumidores com preços e qualidade dos serviços.

4. Diante dessa insatisfação dos consumidores foram apresentadas propostas de alteração da regulação do setor aéreo, como é o caso do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6/2019, que propõe a volta da franquia de bagagens e uma obrigação de investimentos em rotas regionais para empresas estrangeiras que queiram entrar no mercado brasileiro. Estas medidas já foram recentemente analisadas por este Departamento de Estudos Econômicos em Nota Técnica, que as considerou contrárias aos objetivos de atrair investimentos e aumentar a concorrência no setor.

5. Também é possível que se cogite a volta da regulação de preços de passagens aéreas e, considerando essa hipótese, a presente Nota Técnica avalia os possíveis efeitos concorrenciais de um controle de preços com a utilização do modelo price cap.

6. Sem mais para o momento, aproveito o ensejo para renovar os protestos de estima e consideração e mais uma vez colocar o Cade à disposição da Secretaria Nacional do Consumidor.

Respeitosamente,

**ALEXANDRE BARRETO DE SOUZA**

Presidente  
(assinado eletronicamente)

Anexos: I - Nota Técnica (SEI nº 0611820).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Barreto de Souza, Presidente**, em 08/05/2019, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.cade.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cade.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0611822** e o código CRC **F4D16CC5**.

**Referência:** Ao responder este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08700.002382/2019-49

SEI nº 0611822

**E-mail - 0612349**

**Data de Envio:**

08/05/2019 15:04:13

**De:**

CADE/Presidência <sei.gabpres@cade.gov.br>

**Para:**

gab.senacon@mj.gov.br

**Assunto:**

OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

**Mensagem:**

Prezados,

De ordem do Presidente do Cade, Dr. Alexandre Barreto, encaminho o Ofício nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE, endereçado ao Exmo. Senhor Luciano Benette Timm, Secretário Nacional do Consumidor.  
Favor confirmar o recebimento através do e-mail: gab.presidencia@cade.gov.br

Atenciosamente,

Oleni Aparecida Borges de Castro  
Secretaria-Executiva  
Gabinete da Presidência  
Tel: + 55 61 3221-8404  
E-mail: oleni.castro@cade.gov.br

**Anexos:**

Oficio\_0611822.html

Nota\_Tecnica\_0611820\_NT\_12\_2019\_\_DEE\_\_\_\_price\_cap\_passagens\_aereas\_\_\_\_vfinal.pdf

Oleni Aparecida Borges de Castro

**De:** Leidiana Silva dos Santos  
**Enviado em:** sexta-feira, 10 de maio de 2019 08:30  
**Para:** Oleni Aparecida Borges de Castro  
**Assunto:** ENC: OFÍCIO N° 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

---Mensagem original---

De: gab.senacon <gab.senacon@mj.gov.br> Enviada em: quinta-feira, 9 de maio de 2019 16:11  
Para: SEI CADE PRESIDÊNCIA <sei.gabpres@cade.gov.br>  
Assunto: RES: OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Recebido,

-----Mensagem original-----

De: CADE/Presidência [mailto:[sei.gabpres@cade.gov.br](mailto:sei.gabpres@cade.gov.br)] Enviada em: quarta-feira, 8 de maio de 2019 15:04  
Para: gab.senacon <[gab.senacon@mj.gov.br](mailto:gab.senacon@mj.gov.br)>  
Assunto: OFÍCIO Nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE

Prezados,

De ordem do Presidente do Cade, Dr. Alexandre Barreto, encaminho o Ofício nº 3006/2019/GAB-PRES/PRES/CADE, endereçado ao Exmo. Senhor Luciano Benette Timm, Secretário Nacional do Consumidor.  
Favor confirmar o recebimento através do e-mail: gab.presidencia@cade.gov.br

Atenciosamente,

Oleni Aparecida Borges de Castro  
Secretária-Executiva  
Gabinete da Presidência  
Tel: + 55 61 3221-8404  
E-mail: [oleni.castro@cade.gov.br](mailto:oleni.castro@cade.gov.br)

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	
PROTÓCOLO-GERAL SE PRODIGE DICA/CGR/SP/CA/SE/IR/PA	
RECEBIDO EM:	<u>21/02/2020</u>
HORA:	<u>13:50</u>
Nº SÉRIE:	<u>Alexandre</u>
ASSINATURA	

