



# **AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

## **JUSTIFICATIVA**

Proposta de Resolução que regulamenta o registro de tarifas aplicáveis aos serviços de transporte aéreo regular e que revoga a Portaria DAC nº 447/DGAC, de 13 de maio de 2004, e a Portaria nº 1282/DGAC, de 21 de dezembro de 2004, e substitui as disposições dos artigos 51 a 55, 58 e 60 e do parágrafo único do artigo 57 da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000.

## **1. OBJETIVO**

A presente Justificativa tem por objetivo apresentar considerações sobre proposta que visa promover alterações na forma de registro e de monitoramento das tarifas aplicáveis aos serviços de transporte aéreo regular e, conseqüentemente, a revogação da Portaria DAC nº 447/DGAC, de 13 de maio de 2004, e da Portaria nº 1282/DGAC, de 21 de dezembro de 2004, bem como a substituição dos artigos 51 a 55, 58 e 60 e do parágrafo único do artigo 57 da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000.

## **2. ANÁLISE**

### **2.1 Histórico**

Em 1989, iniciou-se um processo de flexibilização gradual das tarifas aéreas domésticas, evoluindo do sistema de banda tarifária para o de liberação monitorada, mediante registro prévio ou posterior no órgão competente. Em 2001, implantou-se o regime de liberdade tarifária para toda a rede doméstica, segundo a forma estabelecida na Portaria do Ministério da Fazenda nº 248, de 10 de agosto de 2001, e ratificada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Portanto, desde agosto de 2001, as empresas aéreas regulares domésticas de transporte de passageiro e de carga passaram a estabelecer livremente as tarifas a serem oferecidas ao público usuário na prestação de seus serviços. Deve-se destacar que o regime de liberdade tarifária nos serviços aéreos regulares domésticos não significou a retirada da atuação estatal, uma vez que a autoridade aeronáutica estabeleceu mecanismos para assegurar o registro e o monitoramento das tarifas.

Com o objetivo de evitar a prática de tarifas predatórias, o Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão responsável, à época, pela regulação do setor aéreo, julgou necessário revisar, em 2004, as normas de registro tarifário, o que foi efetuado por meio das portarias DAC nº 447/DGAC/2004 e nº 1.282/DGAC/2004 que, até hoje, estabelecem as regras de funcionamento do sistema tarifário aplicável aos serviços de transporte aéreo doméstico regular de passageiros e de cargas.

A Portaria DAC nº 447/DGAC/2004 exigiu, para fins de monitoramento, que o registro dos valores das tarifas aéreas domésticas na entidade reguladora fosse efetuado

no prazo máximo de cinco dias úteis, a contar da data de vigência da tarifa. As tarifas promocionais com valores inferiores a 35% do Índice Tarifário de Referência teriam tratamento diferenciado: o seu registro deveria ser efetuado com antecedência mínima de cinco dias úteis em relação à data de sua vigência (exigência até hoje em vigor). As regras e as restrições associadas às tarifas promocionais também devem ser registradas.

Essa mesma Portaria determinou que caberia à autoridade aeronáutica estabelecer os mencionados Índices Tarifários de Referência, de modo que fosse possível acompanhar a evolução dos valores das tarifas praticadas pelas empresas aéreas no mercado doméstico. Tais índices foram fixados na Portaria nº 1.282/DGAC/2004 e foram calculados com base nos custos operacionais médios da indústria de transporte aéreo regular. Destaque-se que, atualmente, o referido índice é utilizado, na prática, como parâmetro para a verificação do prazo de registro das tarifas.

Em função das referidas portarias, a entidade reguladora mantém-se informada acerca das tarifas e dos descontos abaixo dos índices de referência oferecidos pelas empresas aéreas regulares domésticas.

É importante registrar também que a Portaria DAC nº 447/DGAC/2004 estabeleceu medida direcionada a inibir práticas de tarifas predatórias:

Art. 7º O DAC manterá o acompanhamento constante das tarifas aéreas praticadas, podendo intervir no mercado, bem como nas concessões dos serviços aéreos regulares, a fim de coibir atos contra a ordem econômica e assegurar o interesse dos usuários.

Ressalte-se que, desde a vigência da Lei nº 11.182, que criou a ANAC, restou claro no ordenamento jurídico vigente que a competência para julgar e punir atos contra a ordem econômica é da esfera de competência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

A política adotada a partir de 2001 permitiu total liberdade de precificação das tarifas pelas empresas aéreas, entretanto, assegurou à autoridade aeronáutica monitorar práticas em um específico conjunto de ligações do segmento da aviação regular doméstica.

Em decorrência das determinações da Portaria DAC nº 1.213/DGAC, de 16 de agosto de 2001 (revogada pela Portaria DAC nº 447/DGAC/2004), a então autoridade aeronáutica desenvolveu metodologia de coleta de dados que veio a resultar nos Relatórios Mensais do *Yield*, utilizados para o acompanhamento econômico do setor. As empresas de transporte aéreo regular remetem mensalmente à entidade reguladora, até o quinto dia útil do mês subsequente, relatório contendo, para cada uma das

ligações que operar — dentre as 67 ligações listadas no anexo da Portaria DAC nº 447/DGAC/2004 —, as bases tarifárias, as suas respectivas tarifas e as quantidades de assentos comercializados em cada uma das bases.

De posse dessas informações, a entidade reguladora pode elaborar o cálculo do *yield* tarifa médio (indicador do transporte aéreo que representa o valor médio pago por um passageiro para voar um quilômetro) praticado no mês de referência, utilizando-se, para tanto, da ponderação das bases tarifárias pelas correspondentes quantidades de assentos vendidos em cada uma delas.

Verifica-se, no entanto, que a relação de linhas monitoradas constante da Portaria DAC nº 447/DAGAC/2004 encontra-se desatualizada (desde a edição da Portaria, a lista não recebeu qualquer atualização), de forma que diversas ligações atualmente com tráfego relevante não são monitoradas.

## **2.2 Proposta**

Diante do histórico acima exposto e considerando-se o entendimento corrente de que a atual regulamentação do setor precisa ser reformulada de forma a ficar compatível com o ordenamento jurídico vigente, propõe-se alterar a forma de registro e de monitoramento das tarifas aplicáveis aos serviços de transporte aéreo regular. Para concretização dessa medida, impõe-se a revogação tanto da Portaria DAC nº 447/DGAC/2004 e da Portaria nº 1.282/DGAC/2004, quanto dos artigos 51 ao 55, do parágrafo único do artigo 57, e dos artigos 58 e 60 da Portaria nº 676/GC-5/2000 e a concomitante edição de Resolução traçando novas regras para o setor.

A proposta de Resolução, por óbvio, respeitará o regime de liberdade tarifária, na forma estabelecida no artigo 49 da Lei nº 11.182/2005.

Aspecto importante, que também é considerado na presente proposta, é o referente ao conteúdo do art. 6º da mencionada norma. O texto legal afasta da competência da entidade reguladora a análise de prática de tarifas predatórias e determina que as providências cabíveis deverão ser adotadas pelos órgãos e entidades governamentais competentes, especialmente pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE:

“Art. 6º Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria.

Parágrafo único. Quando, no exercício de suas atribuições, 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.”

Como se vê, com a edição da mencionada Lei nº 11.182/2005, não mais se justificam o uso dos Índices Tarifários de Referência e o conseqüente registro *a priori* de tarifas promocionais.

Observa-se, ainda, que, no Brasil, com a atual regulamentação, as empresas nem sempre conseguem recuperar os custos marginais relativos aos assentos vazios (o setor de transporte aéreo tem como característica a rápida perecibilidade do produto ofertado, o assento). A necessidade de prévia notificação à ANAC de tarifas promocionais, em determinadas circunstâncias, acabam por reduzir a capacidade de gerenciamento das empresas, vez que pode limitar as possibilidades de concessão de descontos e reduzir os ganhos de bem-estar tanto para as empresas quanto para os usuários.

Além disso, a atual dinâmica do mercado de transporte aéreo, que se vale de um *mix* tarifário para promover uma segmentação de mercado e otimizar suas receitas, torna inviável o acompanhamento de todas as tarifas registradas, das quais muitas sequer são efetivamente comercializadas. Tudo isso torna muito alto o custo de transação do referido monitoramento, que não agrega informações úteis à atividade regulatória da ANAC.

Assim, de acordo com a proposta de Resolução, passarão a ser registrados na ANAC os dados relativos às tarifas aéreas públicas efetivamente comercializadas referentes aos passageiros transportados em ligações operadas pelas empresas. A partir dessas informações — e levando-se em conta, ainda, a utilização de tecnologia atualizada para o processamento de elevados volumes de dados —, será possível monitorar a totalidade dos mercados em que as empresas de transporte aéreo regular doméstico atuam.

Com tal providência, passarão a fazer parte da sistemática de acompanhamento novas ligações de tráfego relevante e também aquelas cuja densidade de tráfego ainda é reduzida, mas que, no futuro, possa evoluir. Especificamente sob esse aspecto, a preocupação do regulador é a de criar uma estrutura que evite a perda de informações de mercado consideradas relevantes.

Com relação às tarifas de carga e de mala postal, dada a dinâmica com que são praticadas no mercado, esta Agência considera desnecessário o registro prévio ou

posterior, sendo suficiente a disponibilização eventual dos dados à ANAC quando solicitados.

De igual forma, não será mais necessário o registro das condições de aplicação (regras e restrições) das tarifas promocionais, sem prejuízo de que a condição de aplicação de qualquer base tarifária possa ser solicitada, a qualquer tempo, pela entidade reguladora. Ademais, as empresas deverão disponibilizar e manter atualizadas as condições de aplicação de cada base tarifária não só em todos os seus pontos de atendimento, mas também, se houver, em sua página na internet, para fins de livre acesso e consulta pelo público em geral.

No que se refere às tarifas aéreas internacionais, a partir do início do processo de liberação dessas tarifas, para voos com origem no Brasil e destino em qualquer país (estabelecido pela Resolução nº 83, de 22 de abril de 2009), tornou-se necessário o acompanhamento dos preços praticados nesse serviço.

A preocupação do regulador é a de criar uma estrutura que permita o devido acompanhamento de informações de mercado consideradas relevantes, pois, atualmente, não existe regulamento que permita o acompanhamento das tarifas aéreas internacionais. Espera-se que o mecanismo proposto deva propiciar o monitoramento e o estudo do comportamento dos preços praticados.

Com relação às tarifas internacionais de carga e de mala postal, a ANAC considera desnecessário o registro prévio ou posterior, tendo em vista a dinâmica com que são praticadas no mercado, sendo suficiente a disponibilização eventual desses dados à ANAC quando solicitado.

### **3. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

Espera-se que as alterações propostas na metodologia do registro e do monitoramento das tarifas aplicáveis aos serviços de transporte aéreo regular ocasionem impactos positivos para todos os agentes desse mercado.

Atualmente, o registro de todas as tarifas e de todas as condições gerais de transporte de cada empresa é realizado de forma não estruturada e não padronizada, o que é feito perante a ANAC por diversos meios (arquivo eletrônico, fax, protocolo de documentos em papel e outros) e formatos (tabelas, planilhas, texto em tópicos, arquivos eletrônicos elaborados em programas diferentes, siglas, códigos e outros). Além disso, muitas tarifas sequer chegam a ser efetivamente comercializadas pelas

empresas após o seu registro na Agência, de modo que essa prática gera um alto custo de transação tanto para as empresas aéreas, que realizam um vultoso fluxo de registros tarifários, quanto para a ANAC, que precisa receber e tratar essas informações, sem que esse processo gere benefícios ou agregue informações úteis para o processo regulatório.

Essa metodologia de trabalho originou-se da intenção de acompanhar e de prevenir possíveis práticas tarifárias predatórias. No entanto, verifica-se que a remessa de tais informações efetivamente não contribui para o alcance desse objetivo, mas apenas ocasiona a remessa pelas empresas de um excessivo volume de informações que realmente não agregam valor ao desempenho da regulação e fiscalização da ANAC e, ainda, demandam recurso público que poderia ser mais bem aproveitado nas atividades fim da Agência.

A nova metodologia ora proposta para o registro de tarifas tem por objetivo padronizar o formato da informação e o meio de sua remessa à Agência, bem como desenvolver uma base de dados estruturada, composta apenas de dados referentes às tarifas que efetivamente foram comercializadas pelas empresas aéreas.

A constituição de uma base de dados estruturada de tarifas permitirá à ANAC melhor acompanhar a realidade do mercado e realizar estudos mais completos.

A padronização do formato e do meio de remessa do registro da tarifa aérea também permitirá o desenvolvimento de uma base de dados estruturada que otimizará o tempo de processamento da informação e de resposta às solicitações de usuários dos sistema de aviação civil. Além disso, possibilitará uma divulgação mais completa de dados, atendendo ao princípio de transparência das atividades da ANAC.

A fiscalização das condições gerais de transporte continuará a ser realizada pela Agência por meio das informações disponibilizadas pelas empresas aéreas aos passageiros, por meio de seus pontos de atendimento, da internet e do contrato de transporte aéreo, de forma que qualquer condição estabelecida pela empresa que esteja em desacordo com a Lei nº 7565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, e a legislação complementar, além de ser considerada nula, será objeto de autuação. Portanto, as empresas deverão ter maior atenção ao elaborar as condições gerais de transporte, observando a legislação vigente, tendo em vista que elas não mais serão objeto de registro e análise prévios na ANAC. A Agência, no entanto, permanecerá à disposição dos passageiros e das empresas para o esclarecimento de dúvidas relativas às condições gerais de transporte e para a apuração

e a aplicação de penalidades em caso de infrações que eventualmente venham ser praticadas pelas empresas.

Destarte, é importante ressaltar que a eliminação do registro prévio das tarifas aéreas proporcionará às empresas maior liberdade e, principalmente, agilidade para estabelecer e alterar a sua política tarifária e para realizar promoções, inclusive aquelas de balcão em horário mais próximo do voo, o que deverá se constituir em mais um fator de estímulo à concorrência e, conseqüentemente, de benefício aos próprios passageiros.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A ANAC entende que a configuração da proposta permitirá o melhor cumprimento de seus propósitos institucionais, sobretudo no que se refere ao acompanhamento do mercado de serviços de transporte aéreo.

Diante dessas considerações, submete-se a presente proposta à discussão pública, por meio do procedimento de audiência pública por intercâmbio documental, com vistas a conferir mais transparência e legitimidade ao processo decisório desta Agência.