



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

JUSTIFICATIVA

Brasília, 01 de fevereiro de 2010.

Ementa: Proposta de Resolução que regulamenta as condições gerais de transporte atinentes ao conteúdo e às características do bilhete de passagem, motivada pela prática de cobrança de adicionais à parte das tarifas de transporte aéreo de passageiro.

1 ESCLARECIMENTO

O presente documento trata das justificativas relativas à proposta de regulamentação submetida a audiência pública. A minuta de resolução aqui apresentada disciplina as condições gerais de transporte atinentes ao conteúdo e características do bilhete de passagem. É necessário esclarecer que as discussões que motivaram tal proposta de regulamentação tiveram origem na cobrança de adicionais de combustível, no transporte de carga e passageiros, e de adicionais de emissão, no transporte de passageiros. Portanto, nesse documento analisaremos conjuntamente essas práticas e suas implicações no mercado, sem fazer distinção entre bilhete de passagem e conhecimento aéreo. O resultado dessa análise é minuta de resolução proposta. A forma de preencher o vazio regulamentar relativo a essa matéria foi disciplinar alguns pontos relativos ao bilhete de passagem, que é tratado pela Portaria N° 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000.

2 INTRODUÇÃO

Trata-se da cobrança, por parte das empresas de transporte aéreo regular, de itens de custo à parte das respectivas tarifas aéreas, as quais representam o preço a ser cobrado do usuário pela prestação do serviço de transporte aéreo, doméstico e internacional, de carga ou passageiro. Na prática, tais cobranças são conhecidas como ADICIONAIS ou TAXAS e aparecem em separado no bilhete de passagem (transporte de passageiros) ou no

conhecimento aéreo (transporte de carga), o que gera diversos problemas que serão explorados nesse documento.

Essas cobranças adquiriram diferentes formas ao longo dos últimos anos. Resumidamente, destacam-se as seguintes:

- **Adicional de Combustível:** refere-se à cobrança, em separado da tarifa aérea, de custos adicionais devido à volatilidade dos preços dos combustíveis de aviação, tipicamente associada às oscilações das cotações do petróleo no mercado internacional. Para responder de forma mais ágil a essa volatilidade e não incorrer em sucessivas alterações de suas bases tarifárias, as empresas passaram a cobrar esses custos à parte no bilhete de passagem ou conhecimento aéreo.
- **Adicionais de Emissão e Comissão de Agentes de Viagem:** refere-se à cobrança, em separado da tarifa aérea, de custos operacionais relacionados aos canais de comercialização das passagens. Esses itens variam em função do tipo de venda, que pode ser direta (quando há intervenção de funcionários da empresa – lojas, *call centers* etc.) ou indireta (quando não há estrutura própria da empresa envolvida – agências de viagem), e sua cobrança à parte está relacionada a acordos de pagamento de comissão entre empresas aéreas e agentes de viagem.

O assunto vem sendo amplamente debatido no âmbito desta Agência, tendo sido objeto de diversos pareceres e notas técnicas. O maior complicador para um entendimento pacífico sobre a questão e para a solução de problemas relacionados é o vazio regulamentar que permeia a matéria. O objetivo do presente documento é apresentar os problemas associados a esse tipo de cobrança e propor uma norma específica que regulamente o assunto. A audiência pública visa obter subsídios do público interessado e, dessa forma, aperfeiçoar a regulamentação proposta.

Esta Justificativa está organizada como segue: além do esclarecimento inicial e dessa introdução, na terceira seção serão apresentados o histórico e aspectos gerais relativos à cobrança de adicionais pelas empresas aéreas; na quarta seção a questão será analisada tecnicamente, com atenção especial aos aspectos legais e econômicos; a quinta seção trata da revisão de dispositivos da Portaria N° 676/GC-5; a sexta seção resume os impactos regulatórios esperados; e, por fim, a sétima seção traz as conclusões.

3 HISTÓRICO E ASPECTOS GERAIS

3.1 Adicional de Combustível

3.1.1 Histórico

Em meados de 1997, o petróleo vinha sendo cotado acima dos valores históricos médios em decorrência de uma longa fase de conflitos na região do Golfo Pérsico, englobando, notadamente, a Guerra Irã-Iraque e a Guerra do Golfo. Diante desse cenário de alta dos preços, as empresas aéreas mundiais, sob organização da *International Air Transport Association* (IATA), argumentaram que o petróleo estaria temporariamente supervalorizado, uma vez que tais conflitos tinham comprometido momentaneamente a oferta mundial do produto.

A conseqüente acentuada volatilidade dos preços dos combustíveis de aviação motivou a criação de um adicional (*fuel surcharge*) que permitisse que as empresas aéreas ajustassem seus preços sem precisar alterar constantemente suas bases tarifárias em função dos custos adicionais com combustível.

Esse artifício facilitaria o registro das tarifas junto aos sistemas de distribuição global (GDS) de modo que as tarifas aéreas não teriam que ser alteradas recorrentemente em função da cotação do petróleo, variando apenas o valor cobrado como adicional de combustível. Ademais, existia a expectativa de que, superada essa fase, o preço do petróleo voltaria a seus patamares históricos, o que permitiria o fim da cobrança do adicional.

Diante disso, a IATA expediu a Resolução 116ss, que começou a produzir efeitos em 1º de outubro de 1997 (sem previsão de término), em que ficou resolvido que as empresas utilizariam, no transporte aéreo de carga, os adicionais definidos no referido documento, explicitando-os no campo “*other charges*” do *Air Waybill* (AWB – equivalente ao conhecimento aéreo), sob o código “MY”.

No Brasil, a cobrança do adicional de combustível iniciou-se em dezembro de 1997, com o transporte aéreo de carga, quando a antiga VARIG CARGO, baseando-se na Resolução 116ss da IATA, submeteu pedido de cobrança, o qual foi aprovado pelo DAC, no valor de USD 0,10/kg. Em novembro de 2000, a FEDEX, a exemplo da VARIG CARGO, submeteu pedido similar, aprovado pelo DAC ainda com o valor de USD 0,10/kg.

A partir de 2003, os pedidos de reajustes do valor de adicional para o transporte de carga foram feitos pela JURCAIB (Junta das Companhias Aéreas Internacionais do Brasil) e aprovados pelo DAC. Seguindo essa tendência, em 22 de agosto de 2005 o DAC expediu o Ofício nº 226/SA-2/12517 (fls. 56 a 58), informando que promoveria automaticamente

alterações no valor máximo autorizado para cobrança de adicional de combustível no transporte aéreo internacional de carga de acordo com a metodologia adotada pela IATA. Vale destacar que o órgão regulador nunca determinou obrigatoriedade para esse tipo de cobrança, ou seja, as empresas podiam decidir cobrar ou não, devendo observar o valor máximo permitido.

Quanto ao transporte internacional de passageiros, o DAC expediu o Ofício nº 308/SA-2/13073/05, de 30 de setembro de 2005, em resposta ao documento JURCAIB 092/2005, de 05 de setembro do mesmo ano, aprovando os valores de adicional de combustível, destacando, entretanto, que deveria ser tornado público que esses valores não eram de natureza governamental.

Já no âmbito da ANAC, a Portaria nº 223, de 06 de setembro de 2006, instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de “*desenvolver estudos sobre a viabilidade técnica e jurídica da cobrança de adicional que incida sobre as tarifas de transporte aéreo regular de passageiros e cargas, objetivando, inclusive, propor uma nomenclatura que o distinga de quaisquer exações ou ônus que já são suportados pelos consumidores*” (grifo nosso). O termo “adicional” dizia respeito ao adicional de combustível, que foi o objeto de estudos do referido Grupo, resultando na elaboração da Nota Técnica nº 001/SSA/2006, de 02 de outubro de 2006.

O assunto foi amplamente analisado e discutido no decorrer do processo supracitado, sendo que em 04 de dezembro de 2007 a então Superintendência de Serviços Aéreos (SSA) emitiu a Nota Técnica nº 013/2007/SSA/ANAC, por meio da qual firmou o entendimento acerca da “exaustiva incompetência”, em termos normativos, do Ofício nº 308/AS-2/13073/05, que autorizava em caráter temporário a cobrança do adicional de combustível no transporte aéreo internacional de passageiros.

Nessa ocasião, a SSA entendeu que deveria ser editada uma Resolução específica que regulamentasse adequadamente a matéria, desde que precedida de consulta pública em atendimento aos dispostos no art. 27, da Lei nº 11.182/05 e no art. 99 da Resolução ANAC nº 01/06. Interpretação análoga é válida para a cobrança de adicional de combustível no transporte aéreo internacional de carga, aprovada pelo Ofício nº 226/SA-2/12517.

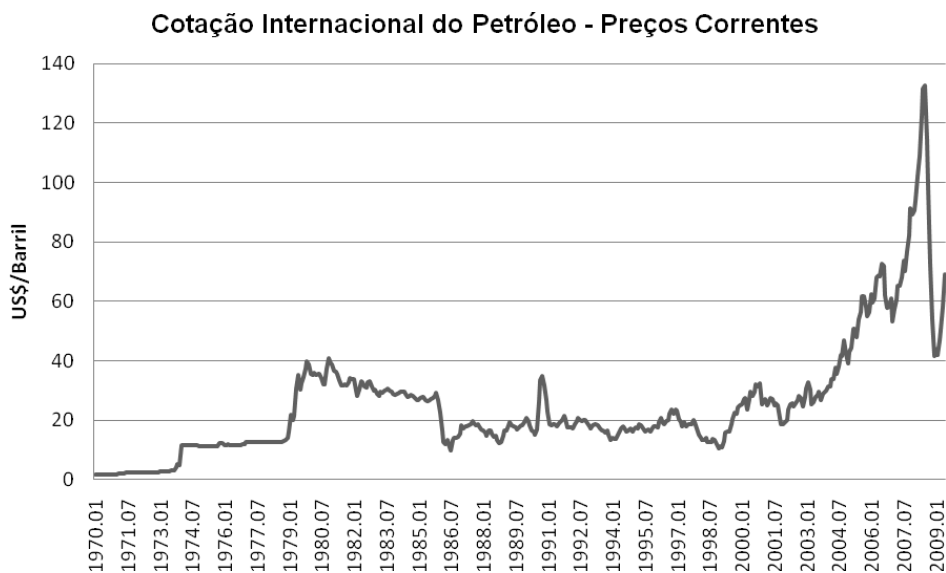
As deliberações sobre o assunto em questão ficaram suspensas até que fosse dada posse à nova Diretoria Colegiada da ANAC. Superada tal fase, o assunto volta à tela, impulsionado pela volatilidade observada nas cotações internacionais do petróleo, o que vem preocupando as empresas aéreas em todo o mundo. Independentemente dessa motivação, o assunto também deve ser discutido à luz dos efeitos produzidos para os consumidores do transporte aéreo.

3.1.2 Da autorização e do argumento de temporariedade

Em primeiro lugar, destaca-se que esta Agência concorda com o argumento de “exaustiva incompetência” do Ofício nº 308/SA-2/13073/05 no que se refere à falta de legitimidade normativa do instrumento (conforme Nota Técnica nº 013/2007/SSA/ANAC). De fato, ainda que em caráter temporário, parece que a matéria ora analisada não deveria ter sido objeto de normatização por meio de tão frágil instrumento. A situação se torna ainda mais séria ao verificarmos que tal norma permanece vigente mesmo após vários anos de sua publicação. Tal situação descaracteriza plenamente o caráter temporário do instrumento, tornando ainda mais urgente a necessidade de normatização adequada sobre o assunto.

Também nos cabe analisar o argumento inicial utilizado pelas empresas aéreas para justificar a implantação do adicional de combustível. A criação do adicional objetivava facilitar os registros das tarifas que, independentemente da cotação do petróleo, permaneceriam fixas em um momento em que seu valor oscilava substancialmente. Portanto, o adicional era de caráter meramente temporário. Entretanto, a expectativa de que o preço do petróleo voltasse a patamares inferiores aos praticados antes dos conflitos não se concretizou nos anos subsequentes.

Conforme pode ser observado no gráfico abaixo, o preço da *commodity* contrariou as expectativas das empresas aéreas e, no final de 2007, chegou a atingir patamar próximo a US\$ 140 por barril. Alguns meses depois, pressionadas pela crise financeira internacional (2008/09) e pela desaceleração do crescimento econômico global, as cotações recuaram.



Fonte: *International Financial Statistics* (IFS) – Fundo Monetário Internacional (em IPEADData)

Não obstante, um ponto central merece destaque: o combustível é apenas mais um dos insumos fundamentais para o setor de aviação civil e seu custo deve estar contemplado dentro das tarifas cobradas pelos serviços prestados. Além disso, uma cobrança a princípio temporária continua a ser praticada, mesmo já decorridos mais de 10 anos de sua implementação.

A discussão acima é apresentada com o intuito de identificar a fragilidade do argumento de temporariedade. Independentemente do exposto, é impróprio excluir uma cifra da estrutura de custos com o mero objetivo de estabilizar o valor de um serviço, seja **temporária ou definitivamente**. Manter tarifas fixas quando os custos inerentes à operação aumentam caracteriza uma estabilidade artificial, o que maquia a elevação dos preços das passagens aéreas, conforme discutido na próxima seção.

3.1.3 Da exclusão imprópria de itens de custo

A tabela abaixo foi retirada do Anuário do Transporte Aéreo 2008 – Volume II – Dados Econômicos e apresenta os dados de custo da indústria (empresas aéreas) nos segmentos doméstico e internacional para o período 2002-2008. Verifica-se que os gastos com combustível representaram o mais importante item de custo durante praticamente todo o período, respondendo por mais de 30% do total dos custos da indústria após 2004, seguido dos custos associados à taxa de câmbio e de gastos com pessoal.

Tabela 1 - Indústria: Planilhas Consolidadas de Custos por Segmento de Atividade – Segmento Doméstico e Internacional (%)

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encargos com Pessoal	13,85	13,32	12,72	13,91	14,74	14,92	14,97
Câmbio	23,63	20,01	20,41	15,78	14,74	16,89	14,10
Combustível	21,78	24,90	29,14	32,89	33,45	33,52	37,82
Amortizações	0,29	0,09	0,22	0,35	0,23	0,35	0,28
Despesas Comerciais	15,08	15,68	14,85	14,62	13,52	10,57	7,75
Despesas Fiscais	1,05	1,45	1,04	0,30	0,92	0,73	1,13
Serviços Públicos	2,99	2,71	2,39	1,97	0,65	0,42	0,36
Tarifas Aeroportuárias	2,21	2,08	1,80	1,72	1,55	1,57	1,79
Tarifas de Com. e Auxílio	3,91	3,88	3,88	3,49	3,49	3,67	2,96
Despesas Bancárias	0,03	0,06	0,03	0,21	0,31	0,62	0,97
IPC	2,06	3,30	3,62	4,65	7,18	8,93	10,41
Cons.Mat.Diversos	1,07	0,90	0,30	0,71	0,65	0,92	0,89
Deprec.e Seguro Equip.Vôo	2,98	3,45	2,12	1,37	1,44	1,50	1,36
Deprec.Seg.Aluguel em Geral	1,59	1,53	1,35	1,07	1,08	1,00	1,08
Organização Terrestre	1,93	2,16	2,34	2,65	1,60	0,69	0,53
Disp.Dir.Pax e Carga	3,66	2,92	2,61	2,78	1,84	1,56	1,63

Serviços Aux.Diversos	1,89	1,58	1,17	1,51	2,61	2,14	1,99
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo 2008 – Volume II – Dados Econômicos (disponível em <http://www.anac.gov.br/empresas/dadosEconomicos.asp>)

Consideramos que não há justificativa razoável para a cobrança apartada do restante da tarifa aérea de gastos adicionais com combustível. Basta observar que, ainda que haja um aumento considerável no nível de salário dos funcionários das companhias aéreas, não é de se esperar que seja criado um “adicional de pessoal” para cobrir as despesas extras. É racional do ponto de vista econômico que as empresas repassem esses aumentos para o bilhete de passagem (ou conhecimento aéreo), o qual ficará, via de regra, maior. Em qualquer setor da economia as oscilações verificadas nos preços dos insumos, seja para cima ou para baixo, são refletidas diretamente no preço dos produtos, fazendo-os aumentar ou diminuir. Não há por que ser diferente no transporte aéreo.

Ao se separar um custo variável da composição do preço de um produto, cria-se uma estabilidade artificial, prejudicando a percepção do usuário, uma vez que o aumento está disfarçado em cobranças adicionais. O preço deve revelar ao consumidor a informação de valor de um produto ou serviço e é determinado a partir da estrutura de custos da operação e pela estrutura de mercado. Assim, o usuário pode acompanhar a evolução do valor do bem ou serviço ao longo do tempo. Com a cobrança em separado, o usuário tem uma percepção de valor que não necessariamente reflete a realidade.

No mercado de transporte aéreo, a empresa presta um serviço ao passageiro (a realização do transporte) e, como toda prestação de serviço, deve ter um preço único que reflita toda a estrutura de custos e despesas da empresa, sejam operacionais ou não, diretos ou indiretos. Esse tipo de exclusão impacta sobremaneira a clareza do valor do serviço, confundindo os consumidores do transporte aéreo, principalmente no que se refere à comparação de preços entre as empresas, prejudicando a competição.

Da mesma forma, não se visualizam argumentos que justifiquem o lançamento separado de itens de custo relativos ao transporte de carga em campos destinados à cobrança pela prestação de serviços adicionais ou especiais contratados pelo cliente. Se todos os itens de custos e despesas relacionados diretamente com o transporte aéreo são contemplados no preço do serviço, que é registrado no campo “*weight charges*” ou “frete nacional”, não cabe o registro de apenas um desses itens, no caso o adicional de combustível, no campo “*other charges*” ou “taxa devida ao transportador”.

3.1.4 Da falta de padronização no lançamento do adicional de combustível

No transporte aéreo de passageiros, ao tomar suas decisões quanto ao valor das tarifas, as empresas aéreas alimentam o sistema ATPCO, o qual registra o valor do adicional de combustível sob o código “Q”, que é disponibilizado no bilhete aéreo no campo “tarifa” ou “fare”, resolvendo a legitimidade da cobrança e mantendo toda a estrutura de custos dentro da tarifa cobrada pelos serviços, facilitando a comparação de preços pelos usuários.

O sistema ATPCO, por sua vez, alimenta os sistemas globais de distribuição (GDS), que são bastante utilizados pelos agentes de viagem. Contudo, no GDS, o adicional de combustível é registrado sob os códigos “YQ” e “YR”, que informam o adicional de combustível no campo “taxa” ou “tax” do bilhete aéreo. Como já mencionado, isso é prejudicial ao passageiro.

Os sistemas GDS também podem utilizar o código “Q” para registro do adicional de combustível (o qual não é feito no campo “taxa”). Mas, nesse caso, a soma do adicional no campo “tarifa” é realizada apenas no momento do cálculo do itinerário. Ou seja, ao comparar as tarifas das diversas companhias aéreas o sistema não acrescenta essa cobrança. Somente após ter sido feita a escolha por determinada empresa o adicional é acrescentado. Portanto, o usuário apenas perceberá a influência do adicional de combustível na tarifa no momento de reservar ou comprar o bilhete. Além disso, essa cobrança não é obrigatória e é determinada com base em um valor máximo aprovado pelo regulador. Dessa forma, torna-se difícil a busca por menor preço. Como já mencionado, tal situação compromete o poder de comparação de preços pelos consumidores.

Segue abaixo um exemplo de como a utilização desses códigos pelos usuários dos sistemas GDS pode influenciar a escolha dos consumidores, comprometendo a verificação do menor preço disponível.

Tabela 2 – Exemplo de utilização dos códigos nos sistemas GDS (comparativo)

Sistema GDS	EMPRESAS AÉREAS					
	A		B		C	
Utilização dos códigos	Q		YQ/YR		Sem Adicional	
1ª Tela – Tarifas apresentadas	R\$ 500,00		R\$ 500,00		R\$ 600,00	
2ª Tela – Venda do Bilhete	Tarifa + Adicional	Taxas	Tarifa	Taxas + Adicional	Tarifa	Taxas
	R\$ 650,00	R\$ 50,00	R\$ 500,00	R\$ 200,00	R\$ 600,00	R\$ 50,00

Valor total do Bilhete	R\$ 700,00	R\$ 700,00	R\$ 650,00
------------------------	------------	------------	------------

De acordo com o exemplo acima, a primeira tela do sistema apresenta as tarifas de diversas empresas aéreas para determinado trecho. Note que nessa tela os adicionais cobrados pelas empresas A e B não são apresentados. Assim, o consumidor escolherá a empresa com menor tarifa, no caso, as empresas A ou B, preterindo, portanto, a empresa C.

Na segunda tela do sistema, será calculado o valor do total do bilhete da empresa escolhida, incluindo as taxas governamentais e o adicional. No caso da empresa A, que utiliza o código Q, o adicional é acrescentado ao valor da tarifa. Já na empresa B, que utiliza os códigos YQ ou YR, o adicional de combustível é acrescido ao valor das taxas governamentais.

O exemplo mostra que a cobrança do adicional pelas empresas A e B, tanto por meio do código Q quanto por meio dos códigos YQ/YR, é prejudicial para a percepção do usuário quanto ao real preço da viagem. A empresa com a menor tarifa (C) é preterida por problemas de assimetria de informação.

Quanto ao transporte aéreo de carga, foi anteriormente mencionado que a Resolução 116ss da IATA recomenda o registro do adicional de combustível sob o código MY no campo “*other charges*” do AWB, o qual é utilizado para a inclusão de valores relativos à prestação de serviços adicionais pelo agente (sob o código A) ou pelo transportador (sob o código C).

No caso do transporte doméstico de carga, o conhecimento aéreo é regulamentado e padronizado pela IAC 153-1003, de 22 de julho de 2005. De acordo com a IAC, o campo “taxa devida ao transportador” é destinado aos valores “*referentes às despesas efetuadas pelas transportadoras de carga aérea por serviços especiais prestados ao cliente*” (grifo nosso).

A IAC relaciona os serviços especiais que poderão ser cobrados pelo transportador ou pelo agente e as respectivas siglas. Para ilustrar, estão nessa lista itens como “container para animais” sob o código AC, “taxa de serviço de montagem” (AS) e “taxa para cargas perigosas” (RA). Por sua vez, no item “Diversos – devido ao transportador emitente”, são incluídas as cobranças classificadas sob as siglas MD a MZ, entre as quais está incluída a sigla MY relativa ao adicional de combustível.

De forma análoga ao transporte de passageiros, esse artifício deteriora a qualidade de comparação de preços por parte do público usuário do transporte de carga, além de não haver justificativa para a cobrança de um item de custo operacional fora dos devidos campos (“*weight charges*” ou “frete nacional”). Corroborando com esse argumento, é válido citar a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, que contesta

a cobrança de adicional de combustível em vôos internacionais. Maiores detalhes serão apresentados na seção 4.1 (Embasamento Legal).

3.2 ADICIONAL DE EMISSÃO – VENDAS DIRETAS E INDIRETAS

3.2.1 Introdução

Trata-se de procedimento inicialmente adotado pela concessionária TAM Linhas Aéreas S.A, a partir de 11 de janeiro de 2008, no qual há cobrança – nas vendas diretas por meio de lojas e *call centers* e nas vendas indiretas por meio de agentes de viagem – de um adicional de 10% sobre o valor da tarifa para a emissão de bilhetes domésticos, a título de “venda assistida” ou “taxa de serviço”. Essa questão foi analisada nesta Agência por meio da Nota Técnica N° 03 – GGAS-SSA/2008.

O mesmo procedimento, que vem sendo chamado de **Sistema Taxa DU**, foi adotado pelas concessionárias GOL Linhas Aéreas Inteligentes a partir de 1º de outubro de 2008 e Webjet Linhas Aéreas a partir de 13 de abril de 2009. A adesão progressiva do novo sistema pelas empresas aéreas e as crescentes reclamações por parte de usuários que se sentem lesados torna a necessidade de regulamentação da matéria ainda mais urgente.

De acordo com as manifestações da então Gerência Geral de Acompanhamento de Serviços Aéreos – GGAS e das empresas interessadas, é necessário considerar a questão separando-a em duas vertentes. A primeira refere-se à venda indireta dos bilhetes aéreos, realizada mediante utilização dos serviços de agentes de viagem, e a segunda refere-se à venda direta realizada pela própria concessionária por meio de suas centrais de atendimento telefônico e pelas lojas próprias que realizam atendimento direto ao público.

3.2.2 Da estrutura de custos e da cobrança do adicional de emissão

Conforme disposto no artigo 49 da Lei 11.182/2005, no Brasil prevalece o regime de liberdade tarifária na prestação de serviços aéreos regulares. Nesse regime, as concessionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo apenas comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido. Naturalmente, fica claro que todos os custos incorridos pela concessionária, de qualquer natureza, devem estar refletidos no preço dos bilhetes aéreos.

Assim como ocorre com qualquer outro produto ou serviço, o preço do transporte aéreo deve contemplar, em um valor único, todas as despesas da companhia, sejam elas operacionais ou não. Portanto, as despesas de comercialização do serviço devem compor o preço do transporte aéreo, uma vez que fazem parte da estrutura de custos das empresas. Esse raciocínio é válido para a cobrança de adicionais quando a emissão do bilhete se dá

diretamente pela concessionária, por meio de venda direta realizada pelas centrais de atendimento telefônico e pelas lojas próprias.

Não obstante, é necessário um esclarecimento sobre esse ponto. A intenção da regulamentação proposta é impedir que apenas itens indissociáveis do serviço básico de transporte aéreo sejam cobrados à parte da tarifa, a exemplo do adicional de combustível. A compra/venda do bilhete é um item indissociável do serviço básico, mas se a empresa já disponibiliza um canal cujos custos estão incorporados à tarifa (*internet*), não é prudente impedir que ela cobre à parte pelo uso de outros canais de comercialização com a intenção de desestimular o uso daqueles que ela considera menos eficientes. Sabe-se que a venda por meio das lojas ou *call centers* gera custos de comercialização para as empresas superiores aos de comercialização pela *internet*. Portanto, a venda assistida (canais de venda mais onerosos) pode ser considerada, atualmente, um serviço opcional, tendo em vista que as empresas aéreas disponibilizam como serviço básico (sem custo adicional) a compra via *internet*.

Em suma, a cobrança do adicional de emissão de forma separada do valor da tarifa tem sido utilizada pelas empresas aéreas no Brasil e em diversos países para explicitar ao passageiro que a compra por outro meio que não a *internet* é mais cara. Se os custos já estivessem embutidos no valor da tarifa, o passageiro que não tem o hábito de acessar a *internet* não teria ciência do quanto está pagando a mais pelo fato de adquirir sua passagem por meio de uma loja ou *call center*. Logo, deve ser destacado que a diferenciação de preços é desejável, pois beneficia o passageiro que opta pelo canal de venda mais barato e que a diferenciação fica mais evidente por meio da cobrança do adicional de emissão.

Contudo, as empresas aéreas devem estar cientes de que o valor adicional a ser cobrado pela venda assistida de passagens, como em lojas e *call centers*, não poderá constar no campo “taxa/tax”, podendo ser cobrado de forma separada do bilhete, acrescentado ao valor da tarifa (campo “tarifa”) ou em outro campo a ser incluído no bilhete, o qual deverá indicar que tal valor representa o custo por um serviço opcional.

3.2.3 Do papel do agente de viagens

No caso da comercialização de bilhetes aéreos por meio de agentes de viagem parece haver uma confusão na relação de prestação de serviços entre as partes envolvidas. Torna-se necessário, inicialmente, analisar a quem o agente de viagens presta seu serviço: ao adquirente do bilhete aéreo, como um intermediário que facilita a relação entre o comprador e o vendedor, ou à empresa aérea, como um divulgador e distribuidor dos serviços de transporte aéreo. Essa resposta não é tão óbvia, pois às vezes não é fácil identificar o destinatário da prestação do

serviço, uma vez que o serviço do agente muitas vezes mescla elementos das duas atividades, podendo ser prestado, simultaneamente, ao transportado e à transportadora.

Em suma, se a relação de prestação de serviço se dá entre os agentes de viagem e a empresa aérea não cabe o desmembramento deste custo de comercialização e o seu lançamento apartado dentro do bilhete aéreo. Tal custo deve estar integralmente contemplado no preço do serviço prestado, juntamente com todos os demais custos incorridos pela empresa. Vale destacar que as ponderações feitas na seção anterior se aplicam aqui. Portanto, apenas itens dissociáveis do serviço básico, de caráter opcional, podem não estar contemplados na tarifa cobrada pelo serviço de transporte aéreo.

Quando a relação se dá entre o agente de viagem e o passageiro, o primeiro funciona como um intermediário entre o transportado e a transportadora, vendendo seu serviço de facilitador no momento da emissão do bilhete. O passageiro abre mão de realizar sua compra diretamente com a empresa aérea em troca de algum fator que o motive a fazê-la por meio de um intermediário. Existem diversas razões para isso. Como exemplos, podemos citar aquele passageiro que não dispõe de meios para realizar a compra direta, que não tem acesso à internet, que não sabe utilizar tais serviços ou até mesmo porque o agente de viagem lhe oferece algum tipo de vantagem ou facilidade no atendimento.

Ressalta-se que nesses casos é interessante a iniciativa das concessionárias, em parceria com a Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV, de apartar tal cobrança do valor da tarifa aérea. Afinal, o valor pago se refere exclusivamente à remuneração de um serviço prestado pelo agente de viagem ao passageiro, nada tendo a ver com a empresa aérea. A cobrança deste valor deve ser feita com a maior transparência possível, de modo que o consumidor saiba exatamente o quanto está pagando pelo serviço de transporte aéreo e o quanto está pagando pelo serviço do agente de viagens.

Portanto, nos casos em que ficar caracterizada a relação comercial entre o passageiro e o agente, o pagamento deve ser feito diretamente pelo contratante ao agente de viagem, mediante emissão de nota ou cupom fiscal de prestação de serviços.

Ademais, este não pode ser considerado um item de custo da empresa aérea e, portanto, não existe justificativa para que ele seja registrado dentro do bilhete aéreo. O bilhete aéreo deve contemplar exclusivamente os valores pagos pelo passageiro relativos ao transporte aéreo, não cabendo, portanto, o registro de pagamentos realizados a título de prestação de serviços por terceiros, como os de intermediário, facilitador etc. A concessionária nada tem a ver com essa relação. Ela simplesmente oferece o serviço de transporte aéreo e o consumidor final adquire tal serviço por meio do canal de distribuição que melhor lhe convier.

4 ASPECTOS LEGAIS E ECONÔMICOS

4.1 EMBASAMENTO LEGAL

O problema fundamental associado a esse tipo de prática por parte das empresas aéreas refere-se à qualidade da informação que é revelada ao consumidor sobre o produto ou serviço que está sendo adquirido. Como já mencionado, o maior complicador para um entendimento pacífico sobre a questão e para a solução dos problemas relacionados é a inexistência de regulamentação específica sobre a matéria. No entanto, é possível encontrar embasamento legal para condenar esse tipo de conduta no que se refere à qualidade da informação. Abaixo, encontram-se transcritos o inciso III do artigo 6º e o artigo 31 do Código de Defesa do Consumidor (CDC):

CAPÍTULO III

Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

CAPÍTULO V

Das Práticas Comerciais

SEÇÃO II

Da Oferta

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Dessa forma, fica claro que a cobrança de itens de custo à parte da tarifa do serviço de transporte aéreo, seja de carga ou passageiros, constitui prática nociva à transparência da relação de consumo entre empresa aérea e usuário do transporte aéreo. Isso violaria o CDC, à medida que não garante informações adequadas, claras e precisas, ainda que sejam consideradas corretas. Ademais, essa prática é claramente prejudicial a um ambiente concorrencial, pois prejudica a comparabilidade de preços.

Ao incluir determinado adicional (emissão, combustível etc.) no campo “taxa” do bilhete aéreo, a empresa está somando um item de custo operacional à tarifa de embarque, que é um valor simplesmente repassado à administradora aeroportuária, sendo, portanto, igual para todas as companhias aéreas e que, logo, em nada afeta a comparação de preços.

Essa cobrança em separado tem sido determinada livremente pelas companhias aéreas, o que pode comprometer a decisão do passageiro (os adicionais não são necessariamente iguais entre as empresas). Já no caso do conhecimento aéreo, a inclusão do adicional de combustível em campos destinados à cobrança por serviços opcionais ou especiais dificulta a comparação entre os valores de frete, que é a tarifa básica para o transporte aéreo de cargas.

Especificamente sobre o adicional de combustível, vale citar a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT (Processo 2008.01.1.163105-5), contra a cobrança desse adicional em vôos internacionais. Os seguintes trechos merecem destaque:

*“Os dispositivos citados oferecem ao Poder Judiciário uma ampla possibilidade de avaliação, em concreto, da abusividade da cláusula que indica a cobrança de qualquer obrigação do consumidor. Na hipótese, deve-se considerar, entre outros fatores, os seguintes: 1) Imposição unilateral e de modo obscuro do pagamento da taxa de combustível: 2) A variação do preço do combustível é risco próprio da atividade econômica, **não podendo ser cobrado de modo destacado pelas empresas aéreas**: 3) Individualmente, o consumidor não tem como se proteger da cobrança, tanto pela sua obscuridade, como pelo valor, incapaz de anima-lo a questionar judicialmente o valor indevido; 4) Outras empresas aéreas não cobram referida taxa, criando-se uma forma artificial e abusiva de aumento de lucros, **afetando-se, secundariamente, a livre concorrência.**”* (grifo nosso).

*“Ressalte-se, como reforço de argumento, o disposto no artigo 20, incisos I e III da Lei n 8.884/94: estão descritos como infração à ordem econômica os atos que, independente de culpa, sob qualquer forma, **limitem, falseiem ou prejudiquem a livre concorrência**, bem como aumentem arbitrariamente os lucros.”* (grifo nosso).

Por isso, o relevante é que as empresas apresentem o preço final cobrado pelo serviço em um valor único, independentemente do canal de comercialização utilizado. Logo, as empresas poderão continuar a praticar livremente suas estratégias comerciais de diferenciação de preços entre os diversos canais de venda. Quando ficar caracterizada relação de consumo entre usuário e agente de viagem, este seria remunerado diretamente, sem haver envolvimento da empresa aérea.

Por fim, deve ficar claro que as companhias aéreas não ficarão impossibilitadas de cobrar pelos custos adicionais associados a canais de venda específicos ou a oscilações de preços de combustível. Esses, como quaisquer outros custos, irão compor o preço cobrado pelo

serviço de transporte aéreo. No entanto, todos os itens devem estar incluídos na tarifa aérea, em vez de registrados separadamente.

4.2 UTILIZAÇÃO DO CAMPO “TAXA” DO BILHETE AÉREO

O bilhete aéreo apresenta basicamente dois campos para o lançamento dos valores a serem pagos pelo passageiro quando da aquisição da passagem. O primeiro é denominado “tarifa” (“fare”) e deve conter o preço (total e final) do serviço a ser prestado, considerando todo e qualquer tipo de custo e de despesa da empresa.

Esse valor deve ser aquele mediante o qual a empresa se comprometeu a prestar o serviço de transporte. Tal montante deverá ingressar integralmente no caixa da empresa, perfazendo suas receitas operacionais com venda de passagens aéreas. Essas receitas, somadas às demais receitas arrecadas pela companhia, irão compor as entradas do fluxo de caixa da empresa. Em linhas gerais, tudo aquilo que for arrecadado sob a rubrica “tarifa/fare” pertence à empresa e será utilizado por ela para fazer frente a sua estrutura de custos, inclusive os custos com combustível e canais de comercialização.

O segundo campo verificado no bilhete de passagem é denominado “taxa” (“tax”). Esse campo deve ser destinado exclusivamente à arrecadação de valores de natureza de repasse a terceiros, notadamente aqueles destinados à manutenção e investimentos na infra-estrutura aeroportuária e de controle do espaço aéreo, conforme disposto na Resolução 728 da IATA (tradução nossa):

“Os códigos de taxas especiais e encargos são designados para identificar impostos, taxas e encargos cobrados no momento da emissão do bilhete de passagem, inscritos no campo “TAX/FEE/CHARGE” e pagos ou a pagar às agências governamentais e autoridades aeroportuárias.”

O campo “taxa” deve conter apenas os valores arrecadados em nome de terceiros (governo ou administração aeroportuária) e que, portanto, não farão monta na receita da empresa. O passageiro deve ter a certeza de que aqueles valores não pertencem à empresa, mas sim à entidade governamental ou, em casos específicos, à concessionária privada de um serviço público.

Eventualmente, esse campo pode aparecer zerado. Tal fato pode ocorrer se a administradora aeroportuária optar por recolher as taxas aeroportuárias cujo pagamento compete ao passageiro de maneira direta, não utilizando as companhias aéreas para a realização deste serviço. Nesses casos, a própria administradora disponibiliza meios apropriados para que o passageiro realize o pagamento diretamente.

Assim, sob a lógica econômica e contábil que permeia a matéria, não é possível admitir que determinados itens de custo das empresas aéreas sejam cobrados sob a rubrica “taxa” do bilhete de passagem.

Com relação ao adicional de emissão, seja qual for a relação de prestação de serviço (agente-concessionária ou agente-consumidor), os valores atualmente cobrados a título de taxa DU não devem, em hipótese alguma, ser lançados no campo “taxa”, afinal, tal lançamento prejudica a transparência na relação de consumo, dificultando a comparação de preços entre as diversas empresas ofertantes, além de gerar distorções quando do registro das tarifas junto a esta Agência, conforme o disposto na Portaria Nº 447/DGAC, de 13 de maio de 2004. O mesmo vale para a cobrança de adicional de combustível no mercado de transporte internacional de passageiros.

4.3 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E SELEÇÃO ADVERSA

O consumidor, via de regra, utiliza o campo “tarifa” para comparar preços, acreditando que o campo “taxa”, por se tratar de rubrica utilizada meramente para realização de repasses a terceiros, não irá variar de uma companhia para a outra. Mas não é isso que vem ocorrendo após a adoção dos adicionais, seja de combustível, emissão ou quaisquer outros. Esses adicionais modificam a função de repasse do campo “taxa”, dificultando a comparação dos preços entre as companhias, confundindo o consumidor.

Outro efeito negativo refere-se às expectativas do usuário, que toma uma decisão de consumo em função de um preço esperado (tipicamente tarifa aérea + tarifa de embarque), mas observa um preço superior devido a adicionais não antecipados.

Além das diferenças em relação aos valores dos adicionais, a comparação de preços fica ainda mais prejudicada em função da ausência de padronização dos lançamentos entre as companhias aéreas, de modo que algumas podem estar contabilizando os gastos como parte integrante da estrutura de custos enquanto outras podem estar lançando esses valores de forma separada da tarifa. Sendo assim, ao verificar o valor da tarifa aérea, o usuário pode estar verificando o preço completo, com todos os adicionais, ou o preço incompleto, dependendo da forma como a companhia aérea faz o lançamento desses itens.

O preço definido sob incerteza incentiva a venda de passagens pelas empresas que posicionam os adicionais no campo “taxa”, podendo reduzir a venda das passagens pelas empresas que o fazem no campo “tarifa”. Em outras palavras, nessa situação as primeiras empresas adquirem uma vantagem sobre as demais, uma vez que a utilização desses campos não é padronizada. Conclui-se que um problema de assimetria de informação tende a excluir do

mercado os produtos potencialmente mais baratos durante a comparação de preços, penalizando as empresas que incluem todos os itens de custo nas tarifas e premiando as que cobram adicionais em separado. Isso pode ser interpretado como um problema de seleção adversa.

O mesmo pode ser dito a respeito do transporte de cargas que, ao incluir qualquer adicional relativo ao serviço básico (como o adicional de combustível) no mesmo campo utilizado para a cobrança de serviços especiais/opcionais, dificulta a comparação dos preços de frete entre as empresas, confundindo o consumidor.

Por fim, é importante lembrar que, do ponto de vista do consumidor, um adicional deveria ser aquele item que apresenta características que vão além da prestação de um serviço básico, devendo, portanto, apresentar características de serviços opcionais. O termo “adicional” sugere ao passageiro a idéia de que ele poderia adicionar (ou não) um determinado serviço complementar ao serviço básico. Todavia, não é o caso dos adicionais aqui analisados, que são cobrados independentemente da opção do consumidor. E, de fato, esses adicionais não podem ser classificados como itens opcionais, uma vez que são essenciais para a prestação do serviço de transporte aéreo (indissociáveis). São apenas valores relativos a itens de custo lançados separadamente dos demais por simples escolha da empresa.

Dessa forma, o termo “adicional” não é adequado uma vez que passa a idéia de cobrança extra, além da que está prevista para o serviço, contrariando a lógica, uma vez que combustível e comercialização são custos diretos da operação e devem estar contemplados no preço do serviço.

5 REVISÃO DA PORTARIA Nº 676/GC5

Como mencionado anteriormente, a presente proposta de regulamentação, no que se refere ao transporte de passageiros, altera a Portaria Nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000. Vale destacar que há uma alteração mais significativa decorrente da revisão da Seção I, Capítulo II da referida Portaria que não tem relação direta com a questão dos adicionais. Trata-se do artigo 2º, o qual estabelece que o bilhete de passagem é pessoal e intransferível. O teor desse artigo foi transformado de modo a permitir a transferência do bilhete de uma pessoa para outra a critério do transportador. A redação proposta desse artigo é a seguinte:

“Art. 4º O bilhete de passagem é pessoal.

Parágrafo único. A transferência do bilhete, de uma pessoa a outra, sujeitar-se-á, exclusivamente, às regras e restrições que o transportador lhe impuser.

A questão da transferência de passagem aérea foi suscitada por meio do Projeto de Lei nº 4584/2009, de autoria do Dep. Waldir Neves (PSDB/MS), que propõe acrescentar dispositivo à Lei nº 7565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), sobre a transferência de bilhete de passagem aérea. O projeto de lei em questão propõe que se acrescente o seguinte dispositivo:

“Art. 228-A. A transferência do bilhete de passagem, de uma pessoa a outra, sujeitar-se-á, exclusivamente, às regras que o transportador lhe impuser, observadas, não obstante, as exigências que a autoridade aeronáutica fixar com respeito à identificação de passageiro.”

No âmbito da ANAC, o projeto de lei foi apreciado pela Gerência de Regulação Econômica – GERE, por meio do parecer nº 233/GACM/2009. De acordo com esse parecer, ao deixar a critério do transportador as regras quanto à transferência do bilhete, minimizam-se as condições de surgimento de um mercado secundário de passagens, pois o mesmo teria o poder de decidir qual bilhete poderá ser transferível, sendo que, provavelmente, as passagens promocionais não teriam essa característica. Diante disso, o parecer foi favorável ao mérito da proposta, sugerindo, no entanto, que a medida não fosse realizada por meio de Lei, mas através de alteração da Portaria nº 676/GC-5, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte.

É importante ressaltar que, caso a regulamentação em tela seja aprovada, as empresas não serão obrigadas a comercializar bilhetes transferíveis, sendo-lhes facultada as opções de não comercializarem nenhum bilhete de passagem com tal característica, comercializarem todos os seus bilhetes com tal característica, ou fazê-lo apenas para determinadas classes tarifárias, como mais uma forma de segmentação de mercado. Independente da opção adotada, os bilhetes de passagem serão pessoais, ou seja, continuará sendo proibida a figura do “bilhete ao portador”.

6 IMPACTO REGULATÓRIO

Em resumo, a presente medida busca garantir que o preço cobrado pelo serviço de transporte aéreo seja único, não sendo mais permitida a cobrança de “adicionais” quando estes se referem a custos relacionados à prestação do serviço básico. Nessa seção, vamos tratar brevemente dos impactos esperados dessa medida sobre os agentes envolvidos, a saber: i) usuários do transporte aéreo; ii) empresas aéreas; iii) agentes de viagem; iv) aeroportos; v) órgão regulador.

Em primeiro lugar, o alvo dessa proposta de regulamentação são os usuários. O objetivo é garantir que a tarifa informada ao consumidor reflita precisamente o preço de determinado serviço. Isso deve melhorar a qualidade de comparação entre os serviços ofertados pelas empresas aéreas e, assim, incrementar a concorrência. Além disso, espera-se que os usuários não se sintam mais lesados devido à decepção de tomar uma decisão de consumo com base em uma dada tarifa e observar um preço final superior.

Pelo lado das empresas aéreas, não deve haver impacto relevante em termos de despesas adicionais para se adequar à medida, dado que se trata apenas de incorporar itens de custo à tarifa. Não obstante, a importância da medida para o consumidor justifica eventuais custos de ajuste. O mesmo raciocínio é válido para as agências de viagem. Importante ressaltar que tal medida também não acarretará em impactos sobre as receitas das empresas, uma vez que, operando sob um regime de liberdade tarifária, eventuais adicionais que são hoje cobrados podem simplesmente ser repassados à tarifa. Ademais, possíveis problemas de seleção adversa, conforme exposto na seção 4.3, seriam eliminados, evitando que algumas empresas fossem prejudicadas devido à cobrança de adicionais por outras.

Por fim, não visualizamos impactos dessa medida sobre os operadores aeroportuários e sobre o órgão regulador.

7 CONCLUSÃO

De acordo com o exposto na presente Justificativa, sugere-se que a prática de cobrar itens indissociáveis da prestação do serviço básico de transporte aéreo em separado do preço final desse serviço deve ser coibida, seja qual for sua natureza. Todavia, não existem normas específicas disciplinando a matéria. Tal situação gera um vazio regulamentar, que deverá ser preenchido por meio da regulamentação proposta em anexo (minuta de Resolução), após análise e consideração das contribuições recebidas em audiência pública.

É importante salientar que, no caso do bilhete de passagem, o campo “**taxa**” deve ser utilizado apenas para repasses a terceiros, normalmente relacionados à infra-estrutura aeroportuária, como é o caso da tarifa de embarque, não cabendo neste campo a alocação de qualquer item de custo da empresa aérea, seja de que natureza for. Todavia, ainda não existe base normativa que discipline a utilização dos campos de valores do bilhete aéreo. Raciocínio análogo se aplica para o conhecimento aéreo e respectivos campos.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de publicação de norma específica que discipline a utilização dos campos de valores do **bilhete aéreo** (transporte de passageiros) e do **conhecimento aéreo** (transporte de cargas). Tal normativo deve ser capaz de expor de

maneira clara que todos os custos que compõem o preço do serviço básico de transporte aéreo de passageiros devem ser lançados exclusivamente no campo “tarifa”, sendo vedada a utilização do campo “taxa” para a cobrança de qualquer valor que não configure repasses a entes governamentais e/ou administração aeroportuária, direta ou indiretamente. Quanto ao transporte aéreo de cargas, todos os custos que compõem o preço do serviço básico devem ser lançados no campo “frete nacional” ou “*weight charges*”, pois representam uma parcela do custo direto relativo ao transporte, não devendo ser lançados nos campos destinados à cobrança de serviços opcionais ou adicionais.

Do exposto, entendemos que deve ser editada competente Resolução que regule adequadamente a matéria, sugerindo para tal minuta em anexo, desde que precedida de audiência pública, com o objetivo que colher subsídios para eventuais aperfeiçoamentos na regulamentação proposta, e por imposição do art. 27, da Lei nº 11.182/05 e do art. 99 da Resolução ANAC nº 01, de 18 de abril de 2006, uma vez que são taxativos ao impor precedência de audiência pública quando da edição de atos regulatórios como o que se pretende.