

WEB SITE: **clacsec.lima.icao.int**
E-mail: **clacsec@lima.icao.int**

TELEFONO: **(51-1) 422-6905, 422-9367**
FAX: **(51-1) 422-8236**

**COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL**



**LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION**

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

**SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ**

**CLAC/GEPEJTA/24-NE/02
08/07/10**

**VIGÉSIMO QUINTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/25)**

(Buenos Aires, Argentina, 4 al 6 de agosto de 2010)

**Cuestión 1 del
Orden del Día: Transporte y Política Aérea**

**Cuestión 1.8 del
Orden del Día: Cargos adicionales en los boletos – Proyecto de Resolución**

(Nota de Estudio presentada por Brasil)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Brasília, 07 de julho de 2010.

Ementa: Proposta de Recomendação que regulamenta a forma de comercialização do bilhete de passagem e do conhecimento aéreo (AWB), motivada pela prática de cobrança de adicionais à parte das tarifas de transporte aéreo de passageiro e carga.

1 ESCLARECIMENTO

1.1. O presente documento trata das justificativas relativas à proposta de regulamentação da forma de comercialização do bilhete de passagem e do conhecimento de carga, e traz em anexo minuta de recomendação proposta para tal fim. 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.

2 INTRODUÇÃO

2.1. 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.

2.2. 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.

2.3. O assunto foi amplamente debatido no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, 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.

2.4. Esta Exposição de Motivos 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 com atenção especial aos aspectos econômicos; a quinta seção resume os impactos regulatórios esperados; e, por fim, a sexta seção traz as conclusões.

3 HISTÓRICO E ASPECTOS GERAIS

3.1 Adicional de Combustível

3.1.1 Histórico

3.1.1.1. 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.

3.1.1.2. 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.

3.1.1.3. 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.

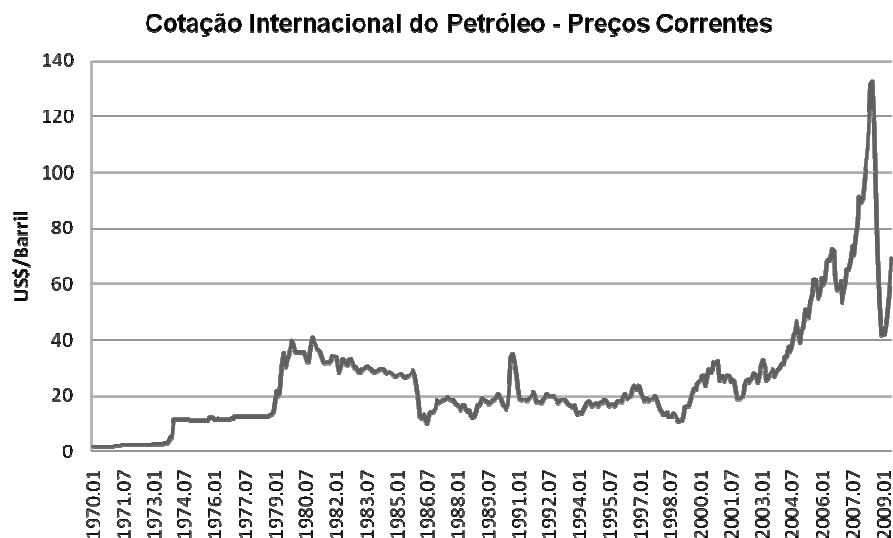
3.1.1.4. Diante disso, a IATA expediu a Resolução 116ss, que começou a produzir efeitos em 1º de outubro de 1997 (sem previsão de término), em que ficou resolvido que as empresas utilizariam, no transporte aéreo de carga, os adicionais definidos no referido documento, explicitando-os no campo “*other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

3.1.1.5. No Brasil, a partir de então, o mercado passou a incorporar, gradativamente, a cobrança do adicional de combustível no transporte aéreo de carga. Posteriormente, o mesmo foi feito para o transporte aéreo internacional de passageiros. À época, o órgão regulador acabou aceitando a prática sem, no entanto, regulamentá-la. Não obstante, vale destacar que nunca foi determinada obrigatoriedade para esse tipo de cobrança (cabia às empresas decidir cobrar, observados os valores máximos permitidos) e que deveria ser tornado público que esses valores não eram de natureza governamental.

3.1.2 Do argumento de temporariedade

3.1.2.1 Cabe-nos 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 subseqüentes.

3.1.2.2. 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, mas ainda assim, para patamares consideravelmente superiores aos de 1997.



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

3.1.2.3. Não obstante, um ponto central merece destaque: o combustível é apenas mais um dos insumos fundamentais para o setor de transporte aéreo e seu custo, por princípio, deve estar contemplado dentro das tarifas cobradas pelos serviços prestados, assim como os demais custos, da mesma forma que é feito nos demais setores da economia, inclusive outros setores com utilização intensiva de combustíveis

derivados do petróleo. Além disso, uma cobrança a princípio temporária continua a ser praticada, mesmo já decorridos mais de 10 anos de sua implementação. Além disso, cabe ressaltar que à época da instituição de tal adicional muitos países ainda realizavam controle das tarifas de transporte aéreo, o que gerava alto custo regulatório de alteração de tarifas devido às variações constantes no preço dos insumos. Em ambientes em que os órgãos reguladores em geral não realizam mais controles de preços, as empresas têm mais liberdade para definir e reajustar suas próprias tarifas, não mais necessitando de tal mecanismo.

3.1.2.4. 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

3.1.3.1. 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 brasileiras) 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
Desp.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>)

3.1.3.2. 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 ou eventuais reduções de custo para a tarifa do bilhete de passagem (ou conhecimento aéreo). 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.

3.1.3.3. Ao se separar um custo variável da composição do preço de um produto, cria-se uma estabilidade artificial, prejudicando a percepção do usuário e a plena concorrência, 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, bem como fazer comparações de preços entre diferentes empresas. Com a cobrança em separado, o usuário tem uma percepção de valor que não necessariamente reflete a realidade.

3.1.3.4. 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.

3.1.3.5. 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

3.1.4.1. No transporte aéreo de passageiros, ao tomar suas decisões quanto ao valor das tarifas, as empresas aéreas usualmente 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.

3.1.4.2. 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.

3.1.4.3. 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.

3.1.4.4. 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					
	Empresa A		Empresa B		Empresa 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	

3.1.4.5. 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, que de forma transparente, incorpora os custos de combustível à tarifa.

3.1.4.6. Na segunda tela do sistema, será calculado o valor do total do bilhete da empresa escolhida, incluindo as taxas aeroportuárias e 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.

3.1.4.7. 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 e menor preço final (C) é preterida por problemas de assimetria de informação.

3.1.4.8. 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).

3.1.4.9. 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”).

3.2 ADICIONAL DE EMISSÃO – VENDAS DIRETAS E INDIRETAS

3.2.1 Introdução

3.2.1.1. 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”.

3.2.1.2. O mesmo procedimento, que vem sendo chamado no Brasil 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.

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

3.2.2.1. 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.

3.2.2.2. 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, *call centers* ou agentes de viagem 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*.

3.2.2.3. 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, *call center* ou agentes de viagem. 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.

3.2.2.4. Contudo, as empresas aéreas devem deixar claro para os consumidores que o valor adicional a ser cobrado pela venda assistida de passagens, como em lojas, *call centers* e agentes de viagem representa o custo por um serviço opcional.

4 ASPECTOS ECONÔMICOS – ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

4.1. O consumidor, via de regra, utiliza o valor da tarifa para comparar preços, acreditando que o campo “taxa”, por ser normalmente utilizado 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.

4.2. Outro efeito negativo refere-se às expectativas do usuário, que toma uma decisão de consumo em função de um preço esperado, mas observa um preço superior devido a adicionais não antecipados.

4.3. 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.

4.4. 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.

4.5. 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.

4.6. Dessa forma, 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.

4.7. A regulação econômica de um determinado setor tem como razão de ser a existência de falhas de mercado. Usualmente, os reguladores têm uma interferência econômica maior em setores onde se observa a existência de monopólios naturais. Como o setor de transporte aéreo não apresenta características de monopólio natural, este vem sendo acertadamente desregulado por todo o mundo. Entretanto, as práticas elencadas no presente documento demonstram a existência de outra falha de mercado: a assimetria de informação. Tal falha de mercado não requer uma ação de intervenção no domínio econômico das empresas de transporte aéreo. Entretanto, faz-se necessária a edição de regulamentação que procure eliminar ou reduzir tal assimetria de informação. No Brasil, tal regulamentação foi editada pela ANAC em 2010 por meio da Resolução 138, que dispõe sobre as condições gerais de transporte atinentes à comercialização e às características do bilhete de passagem, e da Resolução 139, que regulamenta os procedimentos de comercialização dos serviços de transporte aéreo de carga, doméstico e internacional (ambas de 09 de março de 2010).

4.8. 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, bem 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.

5 IMPACTO REGULATÓRIO

5.1. 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.

5.2. 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.

5.3. 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. Vale ressaltar que as empresas brasileiras e estrangeiras que operam no Brasil já se adequaram à regulamentação, de forma que os vôos internacionais com origem no Brasil já não apresentam mais o adicional de combustível.

5.4. 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, seriam eliminados, evitando que algumas empresas fossem prejudicadas devido à cobrança de adicionais por outras.

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

6 CONCLUSÃO

6.1. De acordo com o exposto na presente Exposição de Motivos, 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 por meio da regulamentação proposta em anexo (minuta de Recomendação), após análise e consideração das contribuições dos demais países.

6.2. Nesse sentido, verifica-se a necessidade de publicação de norma específica que discipline a forma de comercialização 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”, em valor único. 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.

6.3. Do exposto, entendemos que deve ser editada, pelos países membros da CLAC, competente normatização que regule adequadamente a matéria, sugerindo para tal minuta em anexo, a ser submetida à apreciação do GEPEJTA para análise e deliberação.

7 MEDIDAS PROPUESTAS AL GRUPO DE EXPERTOS

7.1. Se invita al Grupo a analizar la información presentada y resolver sobre el proyecto de recomendación que consta en el **Adjunto** de la citada nota de estudio.

RECOMENDACIÓN A19-xx

**CONDICIONES GENERALES ATINENTES A LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE TRANSPORTE AEREO**

CONSIDERANDO que la practica que vienen ejerciendo las compañías aéreas de sumar a la tarifa aérea publicada una serie de costos y tasas adicionales, a través de códigos desconocidos del usuario, incrementando el precio final del billete, pueda tratarse de propaganda engañosa y dificultar la comparación de precios;

CONSIDERANDO la dificultad de las autoridades responsables en controlar y conocer estos costos y tasas;
y

CONSIDERANDO que la tarifa del servicio de transporte aéreo de pasajero debe ser expresada en un único valor que represente el total a ser pagado al transportador por la prestación del servicio a ser prestado de acuerdo con el itinerario discriminado,

LA XIX ASAMBLEA DE LA CLAC

RECOMIENDA a los Estados miembros que emitan Resoluciones u otra forma de reglamentación que reflejen las siguientes obligaciones por parte de las Compañías Aéreas y/o sus representantes:

1. La tarifa del servicio de transporte aéreo debe ser expresada en un único valor que represente el total a ser pago, por el adquiriente, al transportador por la prestación del servicio de transporte aéreo conforme el itinerario allí discriminado, no siendo permitido el cobro adicional de valores relativos a costos o servicios sin los cuales no es posible la realización del servicio de transporte aéreo.
2. Solamente podrán ser cobrados en separado de la tarifa los valores relativos a servicios opcionales o a tasas e impuestos gubernamentales, tarifas aeroportuarias o cualquier otro valor debido por el adquiriente del billete a entes gubernamentales y que deben ser pagados a través del transportador, debiendo ser presentados en el billete de forma individualizada.
3. Durante todo el proceso de comercialización del servicio de transporte aéreo, o sea, desde cuando el interesado en comprar un servicio aéreo informa al transportador, o a sus representantes, el itinerario y las fechas deseadas, hasta el pago efectivo del mismo, las empresas aéreas deberán presentar al consumidor la tarifa expresada en valor único, independientemente del canal de comercialización utilizado, garantizando, así, la posibilidad de comparación directa entre los diversos precios para el mismo servicio disponible en el mercado.