

OFÍCIO Nº 1793/2019/AESINT/GM

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

PRIMEIRA-SECRETARIA

Documento recebido nesta Secretaria sem a  
indicativo de que possa tratar-se de conteúdo de  
caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de  
14/11/2012, do Poder Executivo.

Em 26/08/19 às 10h36

*Line* 5-816

Servidor Ponto

*Portador*

**Assunto: Requerimento de Informação nº 724/2019, de autoria da Deputada Rejane Dias.**

Senhora Primeira-Secretária,

1. Em atenção ao Ofício 1<sup>ª</sup>Sec/RI/E/nº 599/19, de 03 de julho de 2019, que encaminha cópia do Requerimento de Informação nº 724/2019, de autoria da Deputada Federal Rejane Dias (PT/PI), datado de 12 de junho de 2019, que solicita esclarecimentos sobre o impacto da discriminação de preços com cobranças de bagagem despachada, presto as seguintes informações.

2. Inicialmente, esclarecemos que a Resolução nº 400/2016-ANAC, que ampara a discriminação de preços por cobrança de bagagens despachadas é fruto de um longo processo regulatório iniciado em 2012, que contou com ampla participação dos atores interessados.

3. Ademais, o processo de desregulamentação do setor aéreo que culminou na iniciativa ora em comento é ainda mais antigo e remonta à própria criação da Agência Nacional de Aviação Civil em 2005. Toda essa política pública vem se mostrando bastante exitosa tendo resultado na inclusão de milhões de consumidores no mercado de aviação civil.

4. A desregulamentação da aviação civil no Brasil é um processo ainda em construção, como pode ser observado na recente sanção da Lei nº 13.842, de 17 de junho de 2019, que abriu ao capital estrangeiro a participação em empresas aéreas nacionais.

*W*

5. O conjunto dessas iniciativas tem atraído mais empresas estrangeiras, como por exemplo, a espanhola Air Europa, por meio da Globalia Linhas Aéreas Ltda., Flybondi e Norwegian.

6. Além disso, esta Pasta envereda esforços no sentido de simplificar a regulamentação da aviação civil para que mais empresas *low cost* estabeleçam suas operações em rotas internacionais e gradativamente na malha aérea nacional, na implantação efetiva de acordos de “Céu Abertos”.

7. Essa melhor regulamentação do setor também fortalecerá as empresas já estabelecidas, a exemplo da Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A. que com a redistribuições de *slots* do Aeroporto de Congonhas já tem ofertado passagens a preços competitivos na ponte aérea Rio - São Paulo, beneficiando sobremaneira o consumidor final dessa cadeia produtiva.

8. Além disso, estamos enveredando esforços no sentido de instar os governos estaduais a rever suas políticas sobre o ICMS do querosene de aviação em acordos com as empresas aéreas para ampliação de rotas, horários ou escalas (*stop over*) no intuito de aumentar a sustentabilidade da aviação civil, notadamente sensível a variações cambiais e outras variáveis de ordem macroeconômica. Nesse aspecto, esperamos contar com a atuação da Câmara dos Deputados junto às autoridades estaduais no sentido da importância da referida medida.

9. Por fim, encaminho em anexo às respostas as informações solicitadas elaboradas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC por meio dos Ofícios nº 127/2019/ASPAR-ANAC (SEI nº 1790189) e nº 140/2019/ASPAR-ANAC (SEI nº 1808649), e seus respectivos anexos (SEI nº 1791438 e SEI nº 1808677).

Atenciosamente,

  
TARCÍSIO GOMES DE FREITAS  
Ministro de Estado da Infraestrutura



## AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 4º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor Comercial Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200  
+55 (61) 3314-4154 - [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

Ofício nº 127/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 11 de julho de 2019.

Ao Senhor

**IVAN FURLAN FALCONI**

Assessoria Especial de Assuntos Institucionais e Internacionais - AESINT

Ministério da Infraestrutura

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa

CEP: 70.044-902 - Brasília - DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 724/2019, de autoria da Deputada Rejane Dias (PT/PI).

Referência: Processo Nº 00058.022452/2019-03

Senhor Gerente de Projetos,

1. O presente Ofício apresenta esclarecimentos e subsídios a esse Ministério, em resposta ao Ofício nº 1241/2019/AESINT/GM, de 14/6/2019, o qual solicita manifestação acerca do Requerimento em epígrafe, que solicita informações acerca do impacto, nas tarifas aéreas, da adoção da regra de cobrança pela bagagem despachada, nos seguintes termos:

## Questionamento 1

2. *Quais concessionárias de serviço de transporte aéreo estabeleceram cobrança por serviço de despacho de bagagem? Quais os sistemas de cobrança adotados e quais os valores hoje praticados?*

3. As empresas aéreas Gol, Latam e AZUL passaram a aplicar a desagregação do serviço de despacho de bagagem a partir do mês de junho de 2017, conforme observado no quadro abaixo. A Avianca passou a cobrar separadamente pela bagagem em Outubro de 2017.

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

4. Assim, a franquia de bagagem despachada passou a constituir mais um item de diferenciação de serviços e preços ofertados para a escolha dos passageiros, ao lado de outros critérios anteriormente utilizados, como o grau de flexibilidade para remarcação e cancelamento da passagem, marcação de assentos, embarque preferencial etc.

5. Como relatado anteriormente, as empresas atuam em um ambiente de liberdade tarifária, podendo definir livremente seus produtos e os preços cobrados por eles. Portanto, recomenda-se que os sistemas de cobrança adotados para franquia de bagagem, assim como os valores atualmente praticados, sejam apurados junto às respectivas empresas, haja vista não fazerem parte do escopo de regulação desta autarquia.

## Questionamento 2

6. *Desde junho, que proporção das viagens compreende a aquisição adicional de transporte de bagagem, por mês e por concessionária?*

7. Os dados coletados pela Agência não apresentam tal segmentação.

## Questionamento 3

8. *Qual o Yield, por concessionária, em cada um dos meses de março, abril, maio, junho, julho e agosto? Também mês a mês, entre julho e agosto, qual o Yield, por concessionária, considerando dois grupos: passageiros com bagagem e passageiros sem bagagem?*

Yield Tarifa Aérea Médio Real (a preços de abril/2019)								
	AVIANCA	AZUL	GOL	MAP	PASSAREDO	TAM	TWO	MÉDIA
jan/18	0,37376	0,447083	0,317565	0,970926	0,73054477	0,250599		0,33198
fev/18	0,31478	0,463982	0,300755	0,940169	0,72241779	0,261072		0,328179
mar/18	0,31542	0,460807	0,300372	0,94614	0,72750653	0,243154	1,493858	0,322388
abr/18	0,29823	0,437049	0,258727	0,940185	0,66051048	0,229902	1,499562	0,294935
mai/18	0,30485	0,428452	0,271404	0,959537	0,69438723	0,23508	1,480415	0,299391

jun/18	0,25021	0,394262	0,244227	1,053391	0,68089132	0,202944	1,452485	0,26239
jul/18	0,36111	0,467659	0,287002	0,998828	0,70670357	0,241865	1,453341	0,318817
ago/18	0,39138	0,493156	0,316143	1,028145	0,69516552	0,253465	1,481022	0,34089
set/18	0,38570	0,464528	0,311759	1,016807	1,46744199	0,24717	1,51239	0,334315
out/18	0,39871	0,488434	0,332717	1,026574	0,73788851	0,273305	1,530738	0,350754
nov/18	0,40091	0,481421	0,297794	0,997684	0,75287235	0,286129	1,512637	0,346272
dez/18	0,41420	0,464171	0,33782	1,086414	0,81853477	0,314421	1,530755	0,368525
jan/19	0,38730	0,412572	0,297285	1,007605	0,79480568	0,277839	1,506138	0,324652
fev/19	0,40121	0,411655	0,317862	0,95911	0,75071842	0,285683	1,517106	0,337684
mar/19	0,37109	0,410801	0,293477	0,882324	0,657069	0,245088	1,657911	0,304545
abr/19		0,476611	0,361292	0,95387	0,59720678	0,342898	1,757185	0,386809

Tarifa Aérea Média Real (a preços de abril/2019)

	AVIANCA	AZUL	GOL	MAP	PASSAREDO	TAM	TWO	MÉDIA
jan/18	417,49	474,19	381,86	590,36	412,33	321,16		390,38
fev/18	364,77	443,45	358,69	577,98	412,24	324,34		372,67
mar/18	376,85	445,45	351,99	582,53	431,45	317,24	412,73	371,24
abr/18	349,98	432,56	309,51	567,09	413,02	290,71	421,49	340,63
mai/18	337,75	430,50	324,31	573,89	449,67	301,89	420,66	346,37
jun/18	303,81	392,14	286,43	614,92	454,97	273,41	402,42	310,22
Jul/18	410,65	482,19	339,64	602,68	479,72	310,99	414,43	372,77
ago/18	452,79	496,28	387,00	612,85	479,10	324,63	409,71	401,09
set/18	437,26	471,29	361,25	599,00	857,59	337,38	411,24	394,35
out/18	454,69	496,84	404,85	600,29	511,43	383,24	404,97	426,18
nov/18	489,21	524,95	377,11	582,94	531,35	401,70	396,26	430,87
dez/18	488,24	528,19	416,87	618,71	568,85	416,64	410,21	453,29
jan/19	428,30	455,82	353,95	598,90	527,89	346,65	405,54	382,99
fev/19	432,63	448,66	363,70	546,90	493,65	351,01	411,98	388,31
mar/19	405,13	434,24	336,00	491,95	431,13	305,48	464,49	351,95
abr/19		514,73	427,63	539,21	413,70	410,98	465,71	445,97

Os dados tarifários coletados e disponíveis até o momento vão até o mês de abril de 2019 e não apresentam segmentação com/sem bagagem.

#### Questionamento 4

9. *Qual a distribuição das passagens domésticas vendidas, por faixa de valor, em cada um dos meses de março, abril, maio, junho, julho e agosto?*

Distribuição Tarifa Aérea Média Real (Valores em reais atualizados pelo IPCA a março de 2019)																		
Faixa Tarifa	jan/18	fev/18	mar/18	abr/18	mai/18	jun/18	jul/18	ago/18	set/18	out/18	nov/18	dez/18	jan/19	fev/19	mar/19	abr/19		
> 0,00 c < 100,00	4,8%	4,6%	5,6%	9,2%	7,8%	9,6%	7,3%	4,4%	5,1%	3,0%	4,5%	5,2%	8,4%	8,5%	10,3%	6,6%		
>= 100,00 e < 200,00	24,0%	25,9%	24,5%	26,0%	25,6%	28,3%	25,4%	22,2%	23,1%	19,1%	20,1%	19,2%	24,0%	23,6%	25,6%	21,7%		
>= 200,00 e < 300,00	21,0%	21,7%	20,3%	20,2%	20,5%	23,8%	20,1%	19,5%	18,5%	18,8%	18,4%	16,7%	18,7%	18,5%	20,0%	16,2%		
>= 300,00 e < 400,00	14,9%	15,3%	16,9%	16,3%	16,4%	15,3%	14,5%	15,5%	16,0%	16,6%	14,9%	14,8%	14,2%	14,3%	14,2%	13,7%		
>= 400,00 e < 500,00	10,4%	10,5%	10,7%	9,6%	10,3%	8,3%	9,6%	11,5%	11,5%	12,5%	10,9%	10,7%	9,6%	9,6%	9,0%	9,8%		
>= 500,00 e < 600,00	6,9%	6,3%	6,5%	5,8%	6,4%	4,9%	6,7%	8,1%	7,7%	8,8%	8,6%	8,5%	6,9%	7,0%	6,0%	7,3%		
>= 600,00 e < 700,00	4,8%	4,3%	4,5%	3,9%	4,1%	3,1%	4,6%	5,7%	5,2%	6,3%	6,4%	6,4%	5,0%	4,9%	4,2%	5,7%		
>= 700,00 e < 800,00	3,6%	3,1%	3,1%	2,7%	2,6%	2,0%	3,0%	3,7%	3,5%	4,4%	4,4%	4,7%	3,5%	3,3%	2,9%	4,4%		
>= 800,00 e < 900,00	2,8%	2,3%	2,3%	1,9%	1,8%	1,4%	2,3%	2,7%	2,5%	3,0%	3,2%	3,5%	2,7%	2,7%	2,1%	3,5%		
>= 900,00 e < 1.000,00	2,1%	1,7%	1,6%	1,4%	1,3%	1,0%	1,8%	2,0%	1,9%	2,1%	2,3%	2,5%	1,8%	1,9%	1,6%	2,5%		
>= 1.000,00 e < 1.100,00	1,5%	1,2%	1,2%	0,9%	0,9%	0,7%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,7%	2,0%	1,3%	1,4%	1,1%	1,9%		
>= 1.100,00 e < 1.200,00	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%	1,2%	1,5%	1,1%	1,1%	0,8%	1,5%		
>= 1.200,00 e < 1.300,00	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,7%	0,8%	0,7%	0,8%	0,9%	1,2%	0,8%	0,8%	0,7%	1,1%		
>= 1.300,00 e < 1.400,00	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,9%	0,5%	0,6%	0,5%	1,0%		
>= 1.400,00 e < 1.500,00	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,7%	0,5%	0,5%	0,3%	1,1%		
>= 1.500,00	0,9%	0,8%	0,8%	0,6%	0,6%	0,4%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	1,2%	1,7%	1,0%	1,2%	0,8%	1,9%		

Reitera-se que os dados tarifários coletados e disponíveis até o momento vão até o mês de abril de 2019.

#### Questionamento 5

10. *Quantas reclamações relacionadas ao transporte de bagagens foram dirigidas à ANAC em cada um dos meses de março, abril, maio, junho, julho e agosto, por concessionária? Quantas diziam respeito a atraso, a dano, a perda e a extravio?*

11. Com relação ao pleito ora em tela, e considerando concluída a apresentação dos artigos que permeiam o tema objeto do item 5 do Ofício nº 1241/2019/AESINT/GM (SEI nº 3137709) passa-se, a partir deste ponto, a discorrer sobre a ferramenta utilizada pela Anac para fins de monitoramento das reclamações dos consumidores sobre o serviço público de transporte aéreo de passageiros. Por meio da ferramenta será possível se obter os dados que irão prover subsídios para resposta à demanda apresentada.

12. Desta forma, informa-se que, a partir de 1º de abril de 2019, a plataforma "Consumidor.gov.br" passou a ser utilizada como o sistema de atendimento oficial da Agência para o recebimento de reclamações de passageiros em face de empresas aéreas, em cumprimento ao artigo 39 da Resolução ANAC nº 400/2016 e da Instrução Normativa nº 134/2019.

13. Consoante explicado na própria página eletrônica [www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br), "O Consumidor.gov.br é um serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet." Além disso, transcreve-se descrição do próprio sistema:

Monitorada pela Secretaria Nacional do Consumidor - Senacor - do Ministério da Justiça, Procons, Defensorias, Ministérios Públicos e também por toda a sociedade, esta ferramenta possibilita a resolução de conflitos de consumo de forma rápida e desburocratizada; atualmente, 80% das reclamações registradas no Consumidor.gov.br são solucionadas pelas empresas, que respondem as demandas dos consumidores em um prazo médio de 7 dias.

O Consumidor.gov.br coloca as relações entre consumidores, fornecedores e o Estado em um novo patamar, a partir das seguintes premissas:

- Transparência e controle social são imprescindíveis à efetividade dos direitos dos consumidores;
- As informações apresentadas pelos cidadãos consumidores são estratégicas para gestão e execução de políticas públicas de defesa do consumidor;
- O acesso à informação potencializa o poder de escolha dos consumidores e contribui para o aprimoramento das relações de consumo.

Por se tratar de um serviço provido e mantido pelo Estado, com ênfase na interatividade entre consumidores e fornecedores para redução de conflitos de consumo, a participação de empresas no Consumidor.gov.br, só é permitida àquelas que aderem formalmente ao serviço, mediante assinatura de termo no qual se comprometem

em conhecer, analisar e investir todos os esforços disponíveis para a solução dos problemas apresentados. O consumidor, por sua vez, deve se identificar adequadamente e comprometer-se a apresentar todos os dados e informações relativas à reclamação relatada.

A Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça é a responsável pela gestão, disponibilização e manutenção do **Consumidor.gov.br**, bem como pela articulação com demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor que, por meio de cooperação técnica, apoiam e atuam na consecução dos objetivos do serviço.

A criação desta plataforma guarda relação com o disposto no artigo 4º inciso V da Lei 8.078/1990 e artigo 7º, incisos I, II e III do Decreto 7.963/2013.

14. Importante salientar que a ANAC foi a primeira agência reguladora federal a aderir a essa plataforma, por meio de acordo de cooperação firmado em dezembro de 2016 com a SENACON - Secretaria Nacional do consumidor, que é responsável pela gestão do **Consumidor.gov.br**.

15. As reclamações registradas pelos passageiros do transporte aéreo no **Consumidor.gov.br** são monitoradas pela ANAC em âmbito coletivo, que se utiliza das informações para verificar o cumprimento das Condições Gerais de Transporte Aéreo e dos procedimentos de acessibilidade.

16. As empresas aéreas que estão hoje ativas no **Consumidor.gov.br** são responsáveis por praticamente 100% dos passageiros transportados em voos domésticos e internacionais no Brasil. Estas empresas têm prazo de 10 dias para a resposta às reclamações registradas pelos consumidores na plataforma, sendo que o tempo médio de resposta das empresas aéreas foi de 6 dias em 2018, e o índice de solução foi de aproximadamente 73%.

17. Outrossim, informa-se que a compilação das reclamações recebidas por meio da plataforma, encontra-se disponível para consulta no Boletim de Monitoramento do **Consumidor.gov.br** - Transporte Aéreo, que pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/consumidor/boletim-de-monitoramento>.

18. Assim, considerando a demanda direcionada a esta GCON "Questão - 5 - Quantas reclamações relacionadas ao transporte de bagagens foram dirigidas à ANAC em cada um dos meses de março, abril, maio, junho, julho e agosto, por concessionária? Quantas diziam respeito a atraso, a dano, a perda e a extravio?" foi efetuada busca na plataforma supramencionada por meio do caminho "Indicadores > Relato do Consumidor" e foram inseridos os filtros indicados a seguir. Quanto ao Segmento de Mercado: "Transporte Aéreo", quanto à Área: "Transportes", acerca do Assunto: "Aéreo", atinente aos Problemas: "Extravio/avaria de bagagem, carga, correspondência (ressarcimento, indenizações)"; "Dificuldade para embarque com bagagem de mão" e "Cobrança indevida por excesso de bagagem".

19. Como Empresas foram individualmente inseridos os Fornecedores: *Gol Linhas Aéreas, Latam Airlines (Tam), Azul Linhas Aéreas e Avianca - Oceanair*. Considerando que as aludidas empresas correspondem à aproximadamente 90% do transporte de passageiros (<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demanda-e-oferta-do-transporte-aereo>), entende-se que os dados coletados se mostram representativos para a resposta ao questionamento.

20. Os dados obtidos foram:

Empresa Aérea	Mês/2019	Quantidade de reclamações relacionadas ao transporte de bagagem	Quantidade de reclamações acerca de atraso, dano, perda e extravio de bagagem
Avianca - Oceanair	Março	17	14
Avianca - Oceanair	Abril	29	22
Avianca - Oceanair	Maio	34	32
Avianca - Oceanair	Junho	12	11
Azul Linhas Aéreas	Março	23	21
Azul Linhas Aéreas	Abril	32	28
Azul Linhas Aéreas	Maio	26	22
Azul Linhas Aéreas	Junho	38	31
Gol Linhas Aéreas	Março	39	35
Gol Linhas Aéreas	Abril	36	31
Gol Linhas Aéreas	Maio	46	31
Gol Linhas Aéreas	Junho	35	21
Latam Airlines (Tam)	Março	79	73
Latam Airlines (Tam)	Abril	65	53
Latam Airlines (Tam)	Maio	79	62
Latam Airlines (Tam)	Junho	62	47
<b>Total</b>		622	534

21. Considerando as pesquisas realizadas, observa-se que houve um total de 622 reclamações acerca do transporte de bagagem, sendo que, dentre estas, 534 são relacionadas a atraso, dano, perda ou extravio de bagagem.

22. A fim de demonstrar a representatividade do quantitativo de reclamações por concessionária no período de análise, foi verificada a quantidade de passageiros transportados, por meio de pesquisa ao site da Anac - Consulta Interativa, disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa>. Desta maneira, para fins da pesquisa em questão, foram aplicados os filtros conforme indicados a seguir: no campo Ano "2019", na seleção Mês "3, 4 e 5" (correspondentes a março, abril e maio - os dados de junho ainda não estão disponíveis), na janela País de origem "Brasil" pelas Empresa Aéreas "Avianca (ONE)", "Azul (AZU)", "Gol (GLO)" e "Latam Airlines Brasil (TAM)".

23. Os dados apresentados pelas consultas interativas foram anexadas ao processo (SEI nº 3213485, 3213489, 3213493 e 3213497) e apontam que houve um total de 23,2 milhões de passageiros transportados no período.

24. Acerca do apresentado nos parágrafos 26 a 31, conclui-se que, no período de março a maio de 2019, há um total de 622 reclamações acerca do transporte de bagagem, sendo que dessas, 424 são relacionadas a atraso, dano, perda ou extravio de bagagem. Destaca-se que, os dados de passageiros transportados no mês de junho ainda não se encontram disponíveis, motivo pelo qual o total de reclamações considerado não contempla os resultados deste mês. Isto posto, verifica-se que há, aproximadamente, 1 reclamação atinente a atraso, dano, perda ou extravio de bagagem para cada grupo de 55.000 passageiros transportados.

25. Contudo, vale repasar que face aos elementos aqui apresentados, no que se refere aos direitos e deveres dos usuários de transporte aéreo público de passageiros, as questões relacionadas ao transporte de bagagem já se encontram amparadas pelo disposto no âmbito da Resolução ANAC nº 400/2016.

26. Repisa-se que, em face da quantidade de passageiros transportados no período de análise, qual seja de março/2019 a maio/2019 pelas quatro principais empresas de transporte regular de passageiros, o número de reclamações acerca do transporte de bagagem se mostra pouco expressivo ante a quantidade de passageiros transportados.

#### Questionamento 6

27. *Qual a metodologia adotada pela ANAC para avaliar a influência da adoção da regra de cobrança por bagagem no comportamento das tarifas? Os resultados estão disponíveis?*

28. A ANAC vem estudando os dados do setor e construindo a metodologia para aferir os impactos decorrentes da implementação da Resolução nº 400/2016. Entretanto, uma avaliação precisa desses efeitos não é trivial e requer tempo, tendo em vista que inúmeros fatores influenciam o setor, como mencionado anteriormente.

29. Por isso, o art. 42 da Resolução nº 400/2016, foi elaborado na forma de uma *review clause*, firmando o compromisso de avaliar os resultados alcançados e indicar os possíveis pontos de revisão desse regulamento após 5 anos de sua vigência, observando-se que essa norma entrou em vigor em 14/3/2017.

#### Questionamento 7

30. *Houve variação perceptível no valor médio do frete de carga aérea após a adoção da regra de cobrança por bagagem despachada?*

31. Os dados coletados pela Agência não apresentam tal segmentação.

#### Questionamento 8

32. *Antes da Resolução nº 400/16 da ANAC, foi elaborado estudo cuja conclusão tivesse provável redução no valor médio das passagens, em virtude da adoção de cobrança por bagagem despachada?*

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

34. Nesse contexto, o processo regulatório que culminou na publicação da Resolução nº 400/2016 considerou os possíveis efeitos econômicos decorrentes do ambiente regulatório em que a franquia de bagagem é desregulamentada. Diversos documentos trataram do assunto durante o processo de edição e após a publicação da norma. Para melhor compreensão do assunto, sugere-se a leitura dos documentos a seguir:

- Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 93/COGTL/SEAE/MF;
- Parecer Técnico nº 197/2016 – SEAP;
- Nota Técnica nº 11/2016/GEAC/SAS;
- Nota Técnica nº 5(SEI)/2016/GTEC/GEAC/SAS;
- Estudo Técnico exarado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de setembro de 2017;
- Nota Técnica nº 126/2017/COGTR/SEAE/MF, de 4/10/2017;
- Acórdão nº 2.955/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Nota Técnica nº 11/2019/DEE/CADE.

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

" a edição da Resolução-Anac 400/2016, que desregulamentou a franquia de bagagem despachada, foi precedida de estudos regulatórios consistentes e de ampla discussão com os interessados, e tende a ser favorável ao consumidor, assim como as demais medidas de flexibilização regulatória setorial;  
- os efeitos das novas medidas implementadas pela Resolução-Anac 400/2016 serão acompanhados pela agência reguladora mediante relatório sobre aplicação, eficácia e resultados, a ser submetido à diretoria após cinco anos de vigência do normativo, nos termos do seu art. 42, não necessitando, neste momento, de medidas adicionais." (grifo nosso)

36. O detalhamento dos objetivos da Resolução nº 400/2016 consta do documento intitulado *Comentário à Minuta de Resolução*[11], publicado pela ANAC na ocasião da Audiência Pública nº 3/2016, destacando-se que, resumidamente, a desregulamentação da franquia de bagagem despachada teve por objetivos:

- promover a concorrência, a inovação e a eficiência;
- propiciar a oferta de mais opções de serviços e preços para a escolha dos passageiros, de acordo com as suas diferentes necessidades, preferências e disposição de pagamento;
- ampliar a transparéncia nas relações de consumo;
- implantar as práticas regulatórias mais modernas já adotadas no restante do mundo; e;
- reduzir o intervencionismo estatal na atividade econômica.

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

38. Assim, a partir do momento em que a bagagem despachada passou a configurar um contrato acessório, a franquia de bagagem despachada passou a constituir mais um item de diferenciação de serviços e preços ofertados para a escolha dos passageiros, ao lado de outros critérios anteriormente utilizados, como o grau de flexibilidade para remarcação e cancelamento da passagem, marcação de assentos, embarque preferencial, entre outros, em que os serviços mais básicos (sem bagagem, por exemplo) tendem a ter preços menores do que os serviços mais completos (com bagagem).

39. No entanto, tendo em vista que as variáveis que influenciam todo o mercado e a economia em geral dentro de um período pode ser bastante diferente do outro período que se quer comparar, não se pode concluir que a diferença de preços verificada entre um período e outro seja explicada por um único fator isoladamente. Assim, a associação de oscilações nos preços a qualquer possível causa, como o transporte de bagagem, depende necessariamente de uma série temporal robusta com diversos indicadores, para que seja possível isolar os impactos de cada variável considerada.

#### Questionamento 9

40. *Qual o total de receita, por concessionária, em cada um dos meses citados, referente à venda de passagens apenas ao passageiro, e à venda do direito de despachar bagagem?*

41. Os dados contábeis coletados pela Agência não apresentam segmentação mensal. Todavia, caso seja do interesse da requerente, os dados trimestrais coletados pela Agência estão disponíveis a toda sociedade na página da ANAC na internet, no seguinte endereço: [www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras](http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras).

#### Questionamento 10

42. *Qual a receita, por concessionária, em cada um daqueles mesmos meses, referente à multa por cancelamento de reserva e à alteração da reserva para outro voo?*

43. Os dados contábeis coletados pela Agência não apresentam segmentação mensal. Todavia, caso seja do interesse da requerente, os dados trimestrais coletados pela Agência estão disponíveis a toda sociedade na página da ANAC na internet, no seguinte endereço: [www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras](http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras).

### CONCLUSÃO

44. Finalizamos transcrevendo fragmento do relatório de auditoria, solicitada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, cujo objetivo foi examinar a regularidade dos atos da Agência Nacional de Aviação Civil na edição da Resolução ANAC nº 400/2016, para instrução do Acórdão nº 2955/2018 Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU:

"conforme avaliado por este Tribunal, a edição da Resolução Anac 400/2016, que desregularmentou a franquia de bagagem despachada, permitindo, desse modo, que as empresas aéreas passassem a cobrar pela bagagem despachada pelo passageiro, foi precedida de estudos regulatórios consistentes e de ampla discussão com os interessados, e tende a ser, como as demais medidas de flexibilização regulatória setorial, adotadas desde fins dos anos 1980, favorável ao consumidor; os efeitos das novas medidas, inclusive eventual impacto no preço das passagens aéreas, ainda precisam, contudo, de mais tempo de implementação para que possam ser melhor asferidos"

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

46. Estas são as informações que se apresentam em resposta ao Ofício nº 1241/2019/AESTINT/GM, que requer informações acerca do impacto, nas tarifas aéreas, da adoção da regra de cobrança pela bagagem despachada, colocando-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Respeitosamente,

**GUILHERME FRANCO**

Chefe da Assessoria Parlamentar Substituto

3219217.  
 [1] TALLURI, K. T. e VAN RYZIN, G. J. *Revenue Management*. Nova York: Springer, 2004.  
 3219250, e do Parecer Técnico nº 197/2016 – SEAP. (SEI nº 3217771).  
 [3] Fundamentos baseados no trabalho de OLIVEIRA, A. V. M. de e FERRAZ, R. B. *Overbooking, gerenciamento de receitas e previsão de demanda: estudo empírico das posições em sistemas de reservas de companhias aéreas*. Rev. adm. contemp. I  
 [6] VISCHUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. *Economics of Regulation and Antitrust*. 4ª Edição. Tlc MIT Press. 2005.  
 [7] Maior aprofundamento sobre o assunto consta na Nota Técnica nº 5/2013/GERE/SRE e da Nota Técnica nº 1/2013/GEAC/SRE.  
 [8] VARIAN, H. R. *Microeconomia*, tradução da 5ª edição americana. Editora Campus: 2000.  
 [9] *Idem*.  
 [10] Disponível em [www.fazenda.gov.br/centrais-de-concursos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-concursos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf), em 18/02/2019.  
 [11] Disponível no endereço eletrônico <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/guia-enrodos-2016>.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Franco Couto Neto**, Chefe da Assessoria Parlamentar Substituto, em 30/07/2019, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

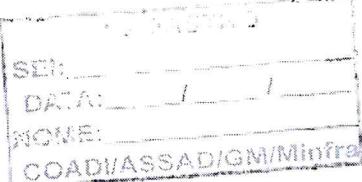


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 3230344 e o código CRC E3B752A9.

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

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.022452/2019-03

SEI nº 3230344





## AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 4º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor Comercial Sul,  
Brasília/DF, CEP 70308-200  
+55 (61) 3314-4154 - [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)

Ofício nº 140/2019/ASPAR-ANAC

Brasília, 05 de agosto de 2019.

Ao Senhor

**IVAN FURLAN FALCONI**

Assessoria Especial de Assuntos Institucionais e Internacionais - AESINT

Ministério da Infraestrutura

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa

CEP: 70.044-902 - Brasília - DF

**Assunto: Requerimento de Informação nº 724/2019, de autoria da Deputada Rejane Dias.**

**Referência: Processo Nº 50000.032489/2019-75**

Anexos:

- Nota Técnica nº. 3/2018/GEAC/SAS
- Mídia Digital contendo Planilha de Demonstrações Contábeis Padronizadas e Compiladas referentes ao ano de 2018

Senhor Assessor,

1. Em complementação às informações já encaminhadas pelo Ofício nº 127/2019/ASPAR/ANAC, no que se refere às questões 2, 9 e 10, apresento as informações abaixo.

#### Questionamento 2

*Desde junho, que proporção das viagens compreende a aquisição adicional de transporte de bagagem, por mês e por concessionária?*

2. Esclarece-se que os dados coletados por esta Agência não apresentam a segmentação de passagens que são vendidas com “aquisição de transporte de bagagem”, não obstante, as receitas provenientes de bagagem constam nos dados de demonstrações contábeis disponibilizados para consulta pública, acessíveis em <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras>.

3. Reforça-se as empresas de transporte aéreo atuam em um ambiente de liberdade tarifária, podendo definir livremente seus produtos e os preços cobrados por eles. Dessa forma, a precificação e forma de comercialização está relacionada à estratégia comercial de cada empresa aérea, e podem variar conforme diversos elementos, por exemplo, modelo de negócio da empresa aérea, perfil dos passageiros, programas de fidelidade, antecedência de aquisição, etc.

4. Ademais, a franquia de bagagem despachada é um dos itens pelo qual é possível a cobrança à parte do transporte aéreo, e visa, entre outros aspectos, proporcionar a oferta de mais opções de serviços aos passageiros através da diferenciação de produtos, que permite a abrangência de maior parte da demanda e a inserção de consumidores no mercado.

5. Por oportuno, ainda indico que esta Agência publica periodicamente o Anuário do Transporte Aéreo, disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo>, no qual entre as questões analisadas consta a evolução da composição da receita de voo por tipo de receita, que pode ser de interesse da requerente. Abaixo, exponho os dados referentes ao período de 2009 a 2017, sendo que os dados de 2018 estão em fase de conclusão de análise para publicação:

### Evolução da composição da Receita de Voo por tipo de receita, 2009 a 2017

Categoria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Passageiros	88,6%	86,8%	86,6%	87,2%	86,2%	88,0%	82,4%	83,9%	84,7%
Bagagem	0,6%	0,6%	0,7%	0,9%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Carga e Mala Postal	8,0%	9,5%	9,3%	8,2%	10,2%	8,0%	7,5%	8,1%	6,8%
Receitas Auxiliares							1,8%	2,1%	2,2%
<b>Penalidades do Contrato de Transporte Aéreo</b>							4,6%	3,1%	3,1%
Outras	2,7%	3,1%	3,4%	3,7%	2,9%	3,3%	3,0%	2,1%	2,4%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>								

6. Na oportunidade, junta-se a Nota Técnica nº. 3/2018/GEAC/SAS (anexo), que traz um estudo sobre o impacto das receitas auxiliares no mercado de transporte aéreo. Neste estudo, discute-se sobre a importância das receitas auxiliares para o mercado, após processo de desregulação econômica ocorridos em diversos países.

### Questionamento 9

*Qual o total de receita, por concessionária, em cada um dos meses citados, referente à venda de passagens apenas ao passageiro, e à venda do direito de despachar bagagem?*

7. Os dados contábeis coletados pela Agência não apresentam segmentação mensal. Todavia, caso seja do interesse da requerente, os dados trimestrais coletados pela Agência estão disponíveis a toda sociedade na página da ANAC na internet, no seguinte endereço: [www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras](http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras).

8. Na oportunidade, junto o arquivo contendo as Demonstrações Contábeis Padronizadas e Compiladas referentes ao ano de 2018 (anexo), reforçando as informações que os dados trimestrais estão disponíveis para conhecimento público pelo link acima mencionado, não sendo producente a inclusão no processo devido à quantidade de arquivos.

### Questionamento 10

*Qual a receita, por concessionária, em cada um daqueles mesmos meses, referente à multa por cancelamento de reserva e à alteração da reserva para outro voo?*

9. Os dados contábeis coletados pela Agência não apresentam segmentação mensal. Todavia, caso seja do interesse da requerente, os dados trimestrais coletados pela Agência estão disponíveis a toda sociedade na página da ANAC na internet, no seguinte endereço: [www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras](http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/demonstracoes-contabeis/demonstracoes-contabeis-de-empresas-aereas-brasileiras).

10. Na oportunidade, junto o arquivo contendo as Demonstrações Contábeis Padronizadas e Compiladas referentes ao ano de 2018 (anexo), reforçando as informações que os dados trimestrais estão disponíveis para conhecimento público pelo link acima mencionado, não sendo producente a inclusão no processo devido à quantidade de arquivos.

### Conclusão

11. Por fim, reforço que esta Agência permanece à disposição para eventuais esclarecimentos, e ratifica o compromisso em continuar adotando as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento de um setor de transporte aéreo competitivo, eficiente, acessível, de qualidade e, acima de tudo, seguro no Brasil, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, nos termos do seu planejamento estratégico e do artigo 8º da Lei nº 11.182/2005.

Atenciosamente,

**ILMA LIMA**

Chefe da Assessoria Parlamentar



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 06/08/2019, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 3316199 e o código CRC A8521594.

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

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.022452/2019-03

SEI nº 3316199



## NOTA TÉCNICA Nº 3/2018/GEAC/SAS

### ASSUNTO

1. Estudo sobre o impacto das receitas auxiliares no mercado de transporte aéreo.

### REFERÊNCIAS

- Memorando nº 11/2018/RB/DIR (2154890)  
Nota Técnica nº 10/2018/GTEC/GEAC/SAS (2367934)

### INTRODUÇÃO

2. Esta Nota Técnica busca fornecer subsídios relacionados ao tema abordado no Memorando nº 11/2018/RB/DIR, conforme apontado no parágrafo 3 daquele memorando. Não se pretende aqui exaurir a discussão sobre o tema, mas apenas apresentar informações sobre a importância das receitas auxiliares para o setor no ambiente regulatório consolidado após os processos de desregulação econômica pelo qual a maior parte dos países que possui um mercado de transporte aéreo desenvolvido passou. Adicionalmente, este documento complementa o estudo apresentado na Nota Técnica nº 10/2018/GTEC/GEAC/SAS, que buscou situar a prática da cobrança pela marcação de assentos dentro do contexto de liberdade tarifária e livre concorrência, que, por sua vez, sabidamente gera impactos positivos em termos de inovação, redução de preços e aumento da oferta.
3. Para a devida contextualização da importância das receitas auxiliares para o setor, este estudo primeiramente apresenta uma revisão da literatura sobre aspectos econômicos relevantes do mercado de transporte aéreo. Em resumo, o ambiente de competição estabelecido após o início do processo de desregulação gerou resultados positivos em termos de aumento de número de passageiros transportados e redução de preços. Por outro lado, a redução significativa e continua dos preços faz com que a maior parte das empresas tenham dificuldades financeiras e não consigam se manter no mercado. Nas últimas décadas, o setor foi marcado por uma profusão de processos de recuperação judicial, falência ou fusão que resultaram no aumento da concentração de mercado na maior parte países. Neste contexto de dificuldades financeiras, como veremos a seguir, em meados da década passada as empresas começaram a explorar novas fontes de receitas auxiliares que hoje já representam um volume superior ao próprio lucro líquido do setor. Além disso, a capacidade de geração de receitas auxiliares parece ser fundamental para que as empresas aéreas consigam se manter competitivas.
4. Vale dizer que este documento trata apenas das competências delegadas pela Portaria nº 2.155/SAS/2016 a esta Gerência de Acompanhamento de Mercado (GEAC), motivo pelo qual não se pretende aqui exaurir a discussão trazida pelo Memorando nº 11/2018/RB/DIR.

### ANÁLISE

5. O processo de desregulação do transporte aéreo iniciado nos Estados Unidos em 1978, e depois difundido nos mercados mais desenvolvidos, estimulou as empresas aéreas a reduzirem custos e preços e ampliou de forma significativa o acesso da população a este mercado. Porém, a maior parte das empresas aéreas passou a encontrar grande dificuldade para gerar margens de lucro compatíveis com o custo do capital investido<sup>1</sup> Wojahn (2012)<sup>2</sup> analisou o desempenho financeiro da indústria, representada por 69 empresas aéreas de capital aberto de todas as regiões,<sup>3</sup> entre 1981 e 2010. Segundo o autor, nesse período, apenas em seis anos os lucros da indústria foram suficientes para cobrir o custo do capital<sup>4</sup>

6. De acordo com Warnock-Smith et al. (2017),<sup>5</sup> as baixas margens de lucro da indústria podem ser atribuídas às baixas barreiras à entrada, notadamente em mercados atendidos por aeroportos sem restrição de capacidade (tal característica faz com que o mercado seja altamente contestável e propenso à entrada de empresas “low-cost”), aos altos custos fixos e baixos custos marginais, à flutuação macroeconômica (que por sua vez gera frequentes erros de expectativa no tocante à demanda), ao fato de que grande parte dos fornecedores terem alta participação de mercado e à flutuação do preço do barril de petróleo.

7. Segundo Vasigh et al (2017),<sup>6</sup> a combinação entre a estrutura de custos de curto prazo das empresas aéreas e a necessidade de manutenção da regularidade do serviço é a principal explicação para as baixas margens de lucro da indústria após a desregulação. Com efeito, as empresas aéreas vendem passagens com muitos meses de antecedência e se comprometem a manter a regularidade de suas operações. Assim, durante pelo menos alguns meses, a maior parte dos custos das empresas aéreas varia pouco de acordo com o número de passageiros

transportados. Em outras palavras, durante o horizonte de alguns meses, as empresas aéreas apresentam elevados custos fixos e baixos custos marginais. Dessa forma, em um ambiente de competição, as empresas aéreas têm incentivos para ofertar assentos por preços inferiores ao custo médio por passageiro.<sup>7</sup> Em especial, diante de um crescimento econômico abaixo do esperado, que por sua vez faz com que a demanda real seja menor do que a demanda estimada pelo mercado quando da definição da oferta, as empresas aéreas tendem a ofertar tarifas abaixo dos custos médios e operar com margens de lucro negativas. De acordo com Doganis (2006)<sup>8</sup>

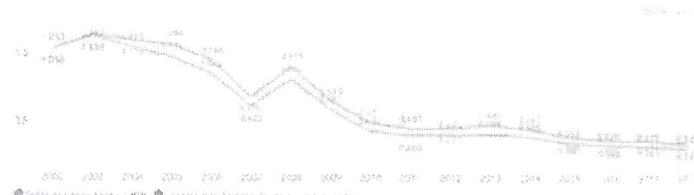
*The airline industry's cycles appear to be closely linked to the world economic climate. When growth in the world economy slows down, the growth in demand for air traffic and for air freight also slows down, though there may be a time lag. A lower-than-anticipated growth in demand for air transport means over-capacity and lower yields as fares and tariffs are slashed to try to fill empty seats or cargo space. If the economic downturn is accompanied by – or caused by – external factors that can in turn adversely impact on the airline sector, then the latter's downturn is even deeper or longer-lasting.*

8. Vale dizer que, segundo Button (2003),<sup>9</sup> a instabilidade verificada no mercado de transporte aéreo após a desregulação não foi inesperada, uma vez que a própria motivação inicial da regulação do transporte aéreo, e também de outros setores com características semelhantes, é exatamente a existência de elevados custos fixos, e seus efeitos sobre o resultado financeiro das empresas em um ambiente competitivo. Esta característica de algumas indústrias recebeu o nome de “competição destrutiva”, conforme descrito por Kahn (1971).<sup>10</sup>

9. Assim como no Brasil, outros países que passaram pelo processo de desregulação experimentaram uma elevada redução do yield (valor médio do quilômetro voado por passageiro), enquanto as empresas aéreas, em especial aquelas que já operavam previamente ao processo de desregulação, passaram por sérias dificuldades para se manter no mercado.

10. No Brasil, após o início do processo de monitoramento das tarifas aéreas, instituído pela Portaria nº 248, de 10 de agosto de 2001, do Ministério da Fazenda, o yield medido pela ANAC registrou redução real de 70%.

**Gráfico 1 – Evolução do Yield real médio (Brasil)**



Fonte: Consulta Interativa (<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa>)

11. Antes da primeira rodada de liberalização, efetivada com base nos resultados da V Conferência Nacional de Aviação Comercial (V CONAC), realizada em novembro de 1991, nove empresas operavam no mercado brasileiro: VARIG, VASP, Cruzeiro do Sul, Transbrasil, Nordeste Linhas Aéreas, Rio-Sul Serviços Aéreos, TABA Transportes Aéreos, TAM Transporte Aéreos e Votec Serviços Aéreos. Com o fim progressivo dos controles sobre oferta e preço e a consolidação do ambiente de livre concorrência, novas empresas aéreas entraram no mercado e contestaram a posição das empresas pré-estabelecidas. Cerca de quinze anos depois da realização da V CONAC, apenas a TAM ainda operava.

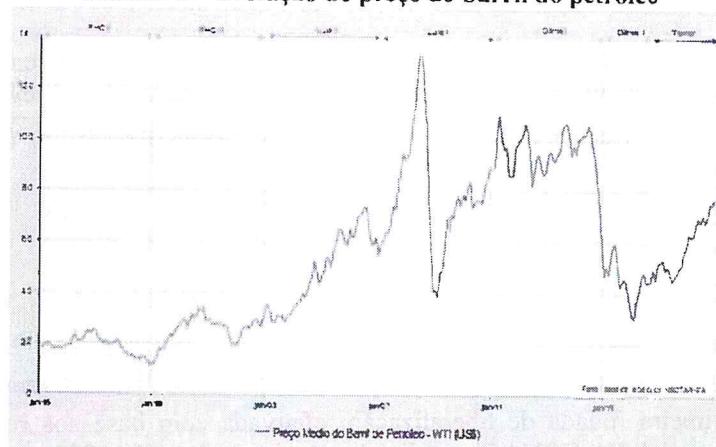
12. Quanto ao mercado de transporte aéreo americano, segundo Garrow et al. (2015),<sup>11</sup> os preços caíram 41,2% após os primeiros 30 anos de desregulação, e as empresas aéreas enfrentaram diversos desafios financeiros. De acordo com Carlton et al. (2019)<sup>12</sup>, entre as 20 empresas que operavam na época do início do processo de desregulação, apenas 6 ainda operavam em 2005, sendo que todas estas haviam pedido proteção contra falência em algum momento. Atualmente, apenas 3 destas 20 empresas ainda operam. O gráfico abaixo mostra, de forma resumida, a evolução recente do processo de consolidação das 4 maiores empresas aéreas americanas (que juntas são responsáveis por 80% do market share doméstico daquele país):<sup>13</sup>

**Figura 1 – Evolução recente do processo de consolidação – mercado americano**



13. De acordo com a IATA<sup>14</sup>, a década passada foi uma das mais desafiadoras da história da aviação, e as empresas aéreas apresentaram perdas acumuladas de cerca de 50 bilhões de dólares. Nessa esteira, segundo O'Connell e Warnock-Smith (2013),<sup>15</sup> com a liberalização contínua dos serviços aéreos, os altos níveis de concorrência, o aumento das despesas com combustível (ver gráfico abaixo) e o ambiente econômico volátil, os lucros das empresas continuaram a cair, apesar dos esforços constantes para reduzir os custos operacionais.

Gráfico 2 – Evolução do preço do barril do petróleo

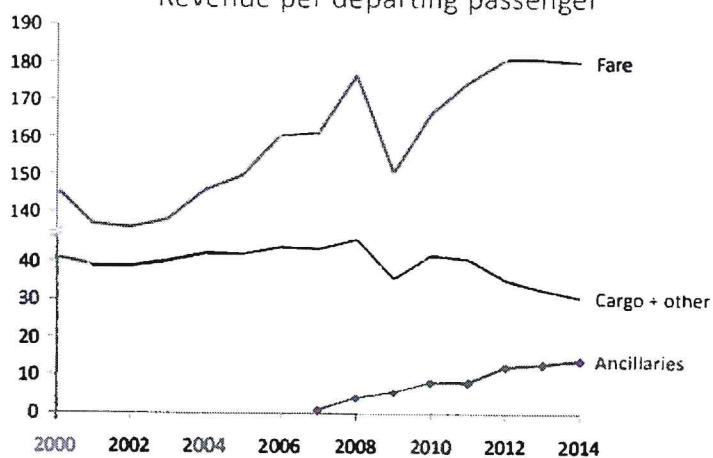


Fonte: Ipeadata e cálculos NECTAR-ITA

14. Diante desse cenário, prosseguem O'Connell e Warnock-Smith (2013), as companhias aéreas tiveram, na década passada, que buscar oportunidades de gerar receitas adicionais a partir de fontes secundárias, como o desmembramento de serviços. O gráfico abaixo mostra a evolução destas receitas nos últimos anos:

Gráfico 3 – Evolução das receitas auxiliares

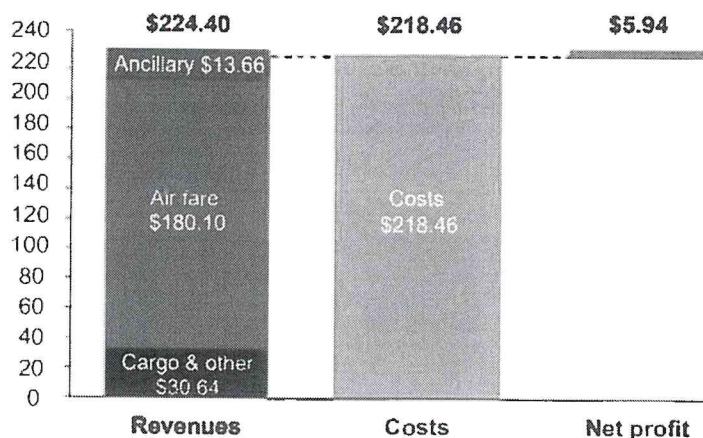
Revenue per departing passenger



Fonte: IATA – <https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/IATA-outlook-for-the-airline-industry-December-2013.pdf>

15. De acordo com Warnock-Smith et al. (2017)<sup>16</sup>, com a redução do valor do yield, a capacidade de gerar receitas auxiliares tem se tornado essencial para a viabilidade da indústria. Conforme dados da IATA,<sup>17</sup> o volume de receitas auxiliares correspondeu em 2014 a um montante significativamente superior ao lucro das empresas aéreas:

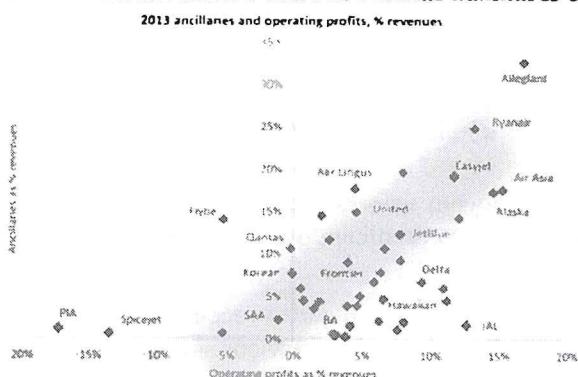
**Gráfico 4 – Receitas, custos e lucro líquido por passageiro em 2014**  
**2014 worldwide results per departing passenger**



Fonte: IATA – <https://www.iata.org/whatiadid/Documents/economics/IATA-outlook-for-the-airline-industry-December-2013.pdf>

16. O gráfico 5 ilustra a relação positiva verificada em 2013 entre lucratividade das empresas e a razão entre as receitas auxiliares e a receita total, indicando que a exploração de receitas auxiliares pode ser fundamental para que as empresas consigam se manter competitivas:

**Gráfico 5 – Relação entre lucratividade e entre as receitas auxiliares e a receita total**



Fonte: IATA – <https://www.iata.org/publications/economics/Reports/Industry-Econ-Performance/Economic-Performance-of-the-Airline-Industry-mid-year-2015-forecast-slides.pdf>

17. Henrickson e Scott (2012)<sup>18</sup> talvez tenham sido os primeiros a verificar uma correlação negativa entre receitas provenientes de serviços auxiliares e o valor das tarifas aéreas. Considerando dados do Departamento de Transporte dos Estados Unidos, os autores verificaram que o aumento de US\$ 1,00 na cobrança pelo transporte de bagagens reduz em US\$ 0,24 o valor das tarifas aéreas <sup>19</sup>

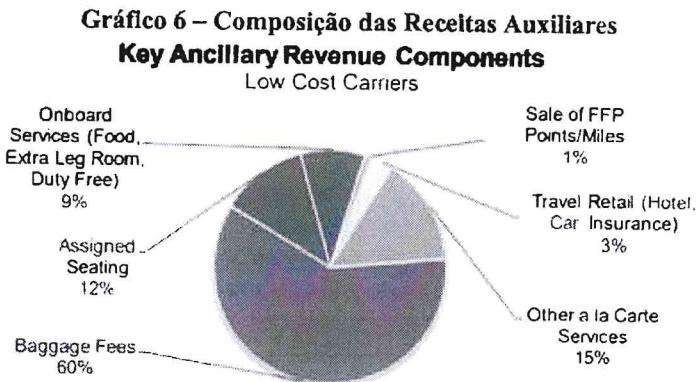
*While there are many studies examining airline pricing, we are the first, to our knowledge, to examine the impact on airline pricing of the introduction of service fees, such as the baggage fees introduced in 2008. These fees were introduced to help offset some of the increases in costs associated with the increasing price of jet fuel, while still allowing the airlines to remain competitive with low-cost carriers on airfares. Our results indicate that these baggage fees have allowed firms to lower their airfares to become more competitive, while still increasing their revenues. Specifically, we find that a one dollar increase in baggage fees causes the firms charging the baggage fees to reduce their ticket prices by \$0.24, so that a passenger with one checked bag can expect to pay \$0.76 more for every one dollar increase in baggage fees. These fees have also allowed Southwest Airlines to increase their ticket prices, as they have leveraged their "Bags Fly Free" advertising campaign into an element of their product differentiation. Our results indicate that travelers on Southwest can expect to pay \$0.73 more for every one dollar increase in baggage fees charged by Southwest's competitors on any given route. As such, even if bags fly free on Southwest, it appears that their customers don't, as they end up paying approximately the same amount as flyers on bag fee charging airlines through higher ticket prices.*

18. Corroborando esta conclusão, Garrow et al (2012)<sup>20</sup> estima que o Airport and Airway Trust Fund (AATF), fundo utilizado pelo FAA para financiar investimentos no sistema de aviação civil americano, cuja parte significativa dos recursos é proveniente das passagens aéreas domésticas, perdeu pelo menos 5% em 2009 em decorrência da cobrança à parte por serviços associados ao transporte aéreo.

19. Entre os itens cobrados à parte, destacam-se a franquia de bagagem despachada, a marcação de assentos comuns e diferenciados (com mais espaço, por exemplo), refeições, entretenimento a bordo, acesso à internet. Alguns estão claramente atrelados aos custos de sua oferta, como franquia de bagagem e refeições. Outros nem tanto, como marcação de assentos comuns. Porém, considerando que as margens de lucro da indústria são

baixas, a ausência de qualquer componente das receitas auxiliares poderia implicar na necessidade um aumento do valor da tarifa para que as empresas consigam manter sua viabilidade.

20. O gráfico abaixo mostra a distribuição dos componentes das receitas auxiliares para empresas *low cost*:



Distribution based upon analysis of 2017 results of low cost carriers throughout the world.

Fonte: IdeaWorksCompany - <https://www.ideaworkscompany.com/wp-content/uploads/2018/11/Press-Release-133-Global-Estimate-2018.pdf>

21. Note que o item marcação de assentos é o que apresenta maior percentual de receitas auxiliares após o item "baggage fee" (vale dizer que este item inclui não apenas a cobrança pela bagagem despachada, mas também a cobrança pela bagagem de mão praticada por várias empresas *low cost* em outros países). Ao longo dos últimos anos, algumas empresas anteriormente conhecidas como *Full Service Carrier (FSC)* têm buscado convergir sua estratégia para algo próximo às da *Low Cost Carriers (LCC)*<sup>21</sup>. O ponto principal da convergência do modelo de negócios das empresas está na busca pela minimização de custos e da prática de *unbundling*, isto é, a dissociação da oferta de transporte aéreo de itens que podem ser comercializados à parte, consumidos conforme a vontade do próprio passageiro.

22. Pessoas diferentes atribuem valores diferentes a esses itens. Assim, a cobrança à parte de serviços não essenciais permite que os passageiros escolham o produto que melhor lhes atendam, incluindo ou não serviços não essenciais conforme desejam.

23. A lógica econômica por trás disso é que as receitas auferidas com serviços comercializados à parte ou com passagens aéreas mais caras (e com mais serviços incluídos) contribuem para uma maior viabilidade econômica do voo, permitindo que se ofertem tarifas mais baratas para atender a outros nichos de mercado. Um desses nichos corresponde a uma parcela da população mais sensível a preços, que pode mudar seu padrão de consumo conforme surgem incentivos por meio do valor cobrado pelo transporte aéreo e pelos serviços opcionais, como dito. Outro nicho é justamente a parcela da sociedade com menor propensão e ou menor capacidade de gastar com transporte aéreo, gerando inclusão social no setor e diversos benefícios consequentes.

24. Tendo em vista que a exploração de receitas auxiliares ainda é um fenômeno recente, as empresas aéreas seguem inovando e desenvolvendo novas formas de explorar receitas auxiliares. Por exemplo, Garrou et al (2012)<sup>22</sup> destaca que após o início da cobrança pelo despacho das bagagens, as empresas aéreas perceberam potencial em explorar receitas decorrentes do embarque prioritário.

25. Finalmente, cumpre observar que a possibilidade de cobrança pela marcação de assentos considerados mais vantajosos permite que as empresas cobrem menos por assentos que não reclinam ou apresentem qualquer outra desvantagem aos passageiros. Além disso, a cobrança por marcação de assentos confere mais flexibilidade para que a empresa adote providências para que passageiros viagem juntos quando o desejarem ou necessitarem. Como nem todos passageiros estão dispostos a pagar pela marcação de assentos, haverá à disposição do ofertante uma maior quantidade de assentos livres para que ele possa fazer as alocações necessárias e cumprir com as obrigações previstas nos casos em que um passageiro tenha necessidade de acompanhamento durante a viagem.

## CONCLUSÃO

26. Este documento teve o objetivo de prover a ANAC de subsídios relacionados ao tema abordado no Memorando nº 11/2018/RB/DIR e complementar o estudo apresentado na Nota Técnica nº 10/2018/GTEC/GEAC/SAS que buscou situar a prática da cobrança pela marcação de assentos dentro do contexto de liberdade tarifária e livre concorrência, que, por sua vez, sabidamente gera impactos positivos em termos de inovação, redução de preços e aumento da oferta.

27. Para a devida contextualização da importância das receitas auxiliares para o setor, este estudo primeiramente apresentou uma revisão da literatura sobre aspectos econômicos relevantes do mercado de transporte aéreo. Em resumo, o ambiente de competição estabelecido após o início do processo de desregulação gerou

resultados positivos em termos de aumento de número de passageiros transportados e redução de preços. Por outro lado, a redução significativa e continua dos preços faz com que a maior parte das empresas tenham dificuldades financeiras e não consigam se manter no mercado.

28. Nas últimas décadas, o setor foi marcado por uma profusão de processos de recuperação judicial, falência ou fusão que resultaram no aumento da concentração de mercado na maior parte países. Neste contexto de dificuldades financeiras, em meados da década passada as empresas começaram a explorar novas fontes de receitas auxiliares que hoje já representam um volume superior ao próprio lucro líquido do setor. Além disso, a capacidade de geração de receitas auxiliares parece ser fundamental para que as empresas aéreas consigam se manter competitivas.

[1] Conforme Goetz and Vowles (2009):

After experiencing 30 years of deregulation in the US airline industry, most observers agree that it has been a success, particularly in lowering average fares, providing more flights, and increasing carrier efficiency, while maintaining a good safety record. On the negative side, airlines have encountered wide swings in profitability, with losses being much larger than gains.

A. R. Goetz, e T. M. Vowles (2009), The Good, the Bad, and the Ugly: 30 Years of US Airline Deregulation, *Journal of Transport Geography*, vol. 17, pp. 251–263.

[2] O W. Wojahn. Why does the airline industry over-invest? *Journal of Air Transport Management* v. 19 (2012). Pag. 1-8. 2012.

[3] Empresas aéreas incluídas no artigo *Why does the airline industry over-invest?*:

Table 1  
Airlines excluded by the data

Network	Asia	EU	North America	Rest of World
Air China	Hainan Airlines	Aegean Airlines	Air Canada	Aeroflot Russian Air
Malaysia Indonesian Air	Sriwijaya (Indonesia)	AER Lingus Group	Alaska Air Group	Air New Zealand
All Japan Airways	Japan Air System	Air Berlin	AIR FRANCE	Qantas
Asiana Airlines	Korean Air	AIR FRANCE-KLM	AIR FRANCE	Qantas
Cathay Pacific Airways	Malaysian AirAsia System	Cyprus Airways	Great Lakes Aviation	Qantas
China Airlines	Pakistan International Air	Deutsche Lufthansa	Gulfstream Int. Group	Regional Express Holdings
China Eastern Airlines	Shandong Airlines	Embraer	Hawaiian Holdings	Skywest Airlines
China Southern Airlines	Singapore Airlines	Euromaritime Group	Panama Airlines	SWA Inc.
ES AirAsia	Thai Airways	IAS	Republic Airways Holdings	Turk Havayolları
EV Airways			SkyWest	Ukrainian
ETC	Air Astana	Egyptair	AirTran Holdings	Emirates Holdings
Astana Berthad	Korean Air	Korean Air	Airbus Travel Service	QAT (British Airways Holdings)
Cebu Pacific	Korean Air Lines	Norwegian Air Shuttle	Delta Air Lines	Virgin Blue Holdings
Sabena AirAsia	Malaysia AirAsia	Syrianair Holdings	Southwest Airlines	
Singapore Airlines	Philippines AirAsia	Vietnam Airlines	United Airlines	
Singtel			US Airways Group	

[4] Também no Brasil, a indústria de transporte aéreo nos últimos anos apresentou em média mais prejuízos do que lucro:

**Tabela 1 – EBIT da Indústria**

EBIT (R\$ 1.000,00) da indústria, 2009 a 2017						
Ano	Latam	Gol	Azul	Avianca	Absa	Indústria
2009	197.690	422.485	-138.231	-70.012	-10.745	345.699
2010	777.386	716.176	-51.888	-60.260	-301	1.475.814
2011	457.656	-246.647	20.182	-40.432	1.448	1.721
2012	-928.384	-971.543	-48.387	-50.554	3.855	-1.995.013
2013	-888.476	6.505	351.005	50.798	-41.004	-492.777
2014	-325.099	173.697	350.499	50.045	12.851	261.993
2015	-403.227	-578.821	-262.139	127.349	4.592	-1.112.246
2016	-1.259.233	-109.138	212.395	167.181	-33.490	-1.022.285
2017	<b>323.880</b>	391.341	768.020	-26.326	17.356	1.474.271

Fonte: ANAC.

[5] D Warnock-Smith et al., 2017. An analysis of ongoing trends in airline ancillary revenues. *Journal of Air Transport Management* 64, Pag. 42-54

[6] B Vasigh, K. Fleming, T. Tacker, 2018, *Introduction to air transport economics: from theory to applications*. Third Edition. Routledge. New York

[7] Nos termos de Vasigh et al (2017). Pag. 289:

(...) contestability itself should not produce the below normal returns observed in the airline industry. Rather, the explanation may relate to the industry's oligopolistic nature combined with very high fixed costs and very low marginal costs. Recall that an airline's schedule is usually set 3 months in advance, and that most costs are essentially fixed for that period. The marginal cost of placing a passenger in an otherwise empty seat on an aircraft is extremely low – consisting mainly of the cost of ticket processing or travel agent commission. Thus, each individual airline is in a position where even a very low price is better than nothing for an otherwise empty seat.

As discussed in chapter 11 on revenue management, each airline strives to make this low fare available only for those passengers who would not have flown at a higher price on their own airline. However, each airline is happy to draw passengers away from a competitor. Suppose, for example, that Joe would have paid \$200 to fly airline A but is lured over flying airline B for \$150. Likewise, Jane would have flown airline B for \$200 but is

lured over airline A for \$150. Each airline acts independently, but collective result that each receives \$50 less, perhaps incurring a loss rather than making a profit.

If each could refrain from stealing the other's customers, they might both enjoy a normal profit than risk bankruptcy. This is the classic "prisoner's dilemma". Neither airline can trust the other enough to refrain from this cutthroat pricing, even though both would prefer to cooperate. That is, if only the airline stops offering the \$150 deal, that airline will lose both Jane and Joe to the competing carrier. Of course, any attempt to cooperate is complicated by the fact that government anti-trust policy typically prohibits arranging such cooperation via a formal contract. Another complication is that other airlines will tend to enter the market with aggressive price cuts even if two airlines do somehow manage to cooperate. US airlines also argue that bankruptcy laws exacerbate the problem by providing a subsidy that keep failed airlines from actually leaving the market. Thus, even in the long run, it is difficult for the industry to decrease capacity to keep prices high enough to support a normal profit.

Note que, apesar de não mencionar especificamente a perecibilidade dos assentos, esta característica do transporte aéreo é fundamental na análise de Vasigh et al (2017).

[8] R Doganis, 2006, The airline business, Third Edition, Routledge, New York. Pag. 5.

[9] K Button, 2003, Does the theory of the 'core' explain why airlines fail to cover their long-run costs of capital? *Journal of Air Transport Management* 9. Pag. 5–14.

[10] Conforme Kahn (1971), pag 173:

*The theory and prerequisites of destructive competition*

*The major prerequisites are fixed costs that bulk large as a percentage of total cost and long-sustained and recurrent periods of excess capacity. These two circumstances describe a condition in which marginal costs may for long periods be far below average total costs. In these circumstances, if the structure of the industry is unconcentrated, the possibility arises that the industry as a whole, or at least the majority of its firms, may find themselves operating at a loss for extended periods of time.*

Kahn, A. E. (1971) *The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Volume II Institutional Issues*, John Wiley and Sons, New York.

[11] Garrow et al., 2017. Assessment of product debundling trends in the US airline industry: Customer service and public policy implications. *Transportation Research Part A* 46 (2012) 255–268.

[12] D Carlton et al., 2019. Are legacy airline mergers pro- or anti-competitive? Evidence from recent U.S. airline mergers. *International Journal of Industrial Organization*. Volume 62. Pag. 58–95.

[13] Figura extraída do site: <http://www.usfunds.com/investor-library/frank-talk/mile-high-merger-alaska-airlines-buys-virgin-america-expanding-market-reach/#.XFRRoFxKjIU>. Vasigh et al (2017) apresentam um gráfico detalhado da evolução da consolidação das 4 maiores empresas aéreas americanas desde o início do processo de desregulação na página 12 da publicação em referência.

[14] International Air Transport Association, 2010. Annual Report. Available at: <http://https://www.iata.org/about/Documents/IATAAnnualReport2010.pdf>.

[15] J F. O'Connell, D. Warnock-Smith. 2013. An investigation into traveler preferences and acceptance levels of airline ancillary revenues. *Journal of Air Transport Management* 33. Pag. 12–21.

[16] D Warnock-Smith et al., 2017. An analysis of ongoing trends in airline ancillary revenues. *Journal of Air Transport Management* 64. Pag. 42.

[17] <https://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/IATA-outlook-for-the-airline-industry-December-2013.pdf>

[18] K E. Henrickson, J. Scott, 2012, Chapter 8 - Baggage Fees and Changes in Airline Ticket Prices, Pricing Behavior and Non-Price Characteristics in the Airline Industry Advances in Airline Economics, Volume 3, 177–192, James Peoples, University of Wisconsin-Milwaukee, WI, USA.

[19] Cumpre citar também Brueckner et al. (2015).

*This paper has provided theory and evidence on airline bag fees, offering rare insights into a real-world case of product unbundling. The theory predicts that an airline's average fare should fall when it introduces a bag fee, but that the full-trip price for passengers paying the bag fee (the fee plus the new fare) could either rise or fall. The empirical evidence presented in the paper provides strong confirmation of the first prediction.*

*Although measuring the bag fee's effect on the different fare types underlying the average is problematic, the percentile regressions show that the 25th percentile fare falls by about \$7.00 when a bag fee is adopted, an amount equal to about one-half to one-third of the fee. As a result, it appears that the full-trip price rises for the average leisure passenger by at least half of the bag fee on trips when that passenger checks a bag. Non-bag-checkers among leisure passengers, however, benefit from a lower fare.*

J. K. Brueckner, et al. 2015, Product Unbundling in the Travel Industry: The Economics of Airline Bag Fees. *Journal of Economics & Management Strategy*, Volume 24, Number 3, Fall, Pag. 457–484.

[20] L A. Garrow et al., 2012. Assessment of product debundling trends in the US airline industry: Customer service and public policy implications *Transportation Research. Part A* 46. Pag. 255–268.

[21] Gillen, D.; Morisson, 2003. W. Bundling, integration, and the delivered price of fair travel: are low cost carriers full service competitors?. *Journal of Air Transport Management*, Waterloo, v. 9, p. 15-23.

[22] Conforme Garrow et al (2012):

Ironically, by imposing checked-baggage fees, airlines were able to create a more valuable coach product linked to boarding zones, i.e., those customers who board the aircraft earlier have better access to overhead space for

securing their hand luggage.

L.A. Garrow et al., 2012. Assessment of product debundling trends in the US airline industry: Customer service and public policy implications *Transportation Research. Part A* 46. Pag. 255–268.



Documento assinado eletronicamente por **José Barreto de Andrade Neto, Gerente**, em 01/03/2019, às 19:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2557620** e o código CRC **280C926A**.

Referência: Processo nº 00058.030721/2018-16

SEI nº 2557620

CADASTRO	
SEI:	
DATA:	/ /
NOME:	
COAD/ASSAD/GM/Minfra	