

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Brasília, 01 de novembro de 2010.

Ementa: Estabelecimento da regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência.

1. Do Objeto

A presente Exposição de Motivos tem por objetivo apresentar uma proposta de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais, que estabeleça um sistema de incentivos à busca pela eficiência administrativa e operacional e qualidade de serviço, além de promover a modicidade tarifária.

A regulação se aplicará a todos os aeroportos brasileiros homologados e classificados, à exceção dos outorgados à iniciativa privada, com condições tarifárias específicas previstas em contrato de concessão ou ato de autorização.

Cabe destacar que o presente modelo não se aplicará às tarifas de armazenagem e capatazia, que são regulamentadas pela Portaria nº 219/GC-5, de 27 de março de 2001.

2. Da Justificativa

2.1. Dos reajustes tarifários anteriores

Historicamente, a fixação das tarifas aeroportuárias, pelo Ministério da Aeronáutica, não seguia um modelo regulatório, mas, sim, as necessidades indicadas e outras razões motivadas por políticas públicas. Conforme evidenciado na Tabela 3, os reajustes não apresentam uma periodicidade, sendo, de fato, esporádicos.

Tabela 3

Reajustes conferidos às tarifas aeroportuárias (1994 – 2009)												
ANO	Tarifa de Embarque				Tarifa de Pouso				Tarifa Perm. Pátio de Manobras			
	Doméstico		Internacional		Doméstico		Internacional		Doméstico		Internacional	
	Valor	Δ%	Valor	Δ%	Valor	Δ%	Valor	Δ%	Valor	Δ%	Valor	Δ%
1994	5,04		12		1,38		5,66	8,40%	0,31		1,13	7,60%
1996	5,7	13,06%	12		1,56	13,06%	5,66		0,31		1,13	
1997	6,1	6,97%	24	100%	1,67	6,97%	5,66		0,33	6,97%	1,13	



2005	7,7	26,23%	24		1,67		5,66		0,33		1,13	
set/05	13,08	69,87%	24		1,67		5,66		0,33		1,13	

Fonte: ANAC

2.2. Das linhas gerais da regulação

Considerando que a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, estabelece como competência da ANAC o estabelecimento do regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária, opta-se pela instituição de um modelo de regulação tarifária, com regras claras e objetivas, que indiquem como as variações tarifárias ocorrerão futuramente e como elas serão afetadas pelo desempenho dos administradores aeroportuários.

O estabelecimento de um arcabouço regulatório objetivo e transparente permite que os regulados atuem de forma estratégica, de acordo com as regras criadas. A regulação, baseada na atualização monetária periódica das tarifas e em revisões periódicas que recomponham os déficits identificados nas atividades aeroportuárias, pautadas por parâmetros objetivos de produtividade, eficiência e nível de serviço, procura assegurar os incentivos adequados para a busca de eficiência, qualidade de serviço e modicidade tarifária.

As tarifas instituídas corresponderão a tetos tarifários, cujo estabelecimento inicial não se baseará, tão somente, em necessidades de custeio das atividades aeroportuárias, distanciando-se, desta forma, de uma regulação do tipo *cost plus*, em que o regulado tem seus custos integralmente cobertos pelas tarifas e buscando-se a implementação de uma regulação por incentivos, em que, para a variação das tarifas, considera-se a parametrização por critérios objetivos.

3. Da Análise

3.1. Das definições

Inicialmente, é importante que se apresentem as definições dos termos utilizados, para melhor entendimento desse documento e da minuta de Resolução submetida à audiência pública:

I – Aeroportos Públicos: são os aeroportos homologados e classificados pela ANAC;

II – Atividades aeroportuárias (ou simplesmente atividades): são aquelas remuneradas pelas tarifas aeroportuárias. Para os efeitos da Resolução proposta, são definidas como as atividades de embarque de passageiros e de pouso e permanência de aeronaves, domésticos e internacionais, cujo modelo de regulação das tarifas será regulamentado pela Resolução proposta e as atividades de armazenagem e capatazia de carga, cujas tarifas estão definidas na regulamentação vigente;

III – Atividades não reguladas: são as atividades para as quais não há regulação tarifária e que, portanto, geram receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, tais como as receitas provenientes da concessão de áreas para exploração comercial, ganhos financeiros, prestação de demais serviços não regulados, etc;



IV – Categorias aeroportuárias: correspondem às categorias definidas na regulamentação vigente, segundo as quais os aeroportos são classificados, de acordo com as facilidades disponíveis, para fins de cobrança de tarifas aeroportuárias;

V – Custo: composto pelos custos operacionais, financeiros, depreciação e remuneração dos bens da União e da INFRAERO;

VI – Fator X: é o componente que incidirá na fórmula do reajuste anual, com objetivo de repassar aos consumidores ganhos esperados de produtividade;

VII – Funcionários orgânicos: são os funcionários contratados pela INFRAERO via concursos ou cargos comissionados ou, ainda, aqueles cedidos de outros órgãos, autarquias ou empresas públicas à Empresa;

VIII – Funcionários terceirizados: são os funcionários de pessoas jurídicas contratadas pela INFRAERO para exercer, nesta Empresa, atividades específicas;

IX – Índice de eficiência: corresponde à eficiência no uso dos recursos, medido pela razão entre o WLU do aeroporto e os custos registrados no mesmo;

X – Índice de produtividade: corresponde à produtividade do trabalho, medido pela razão entre o WLU do aeroporto e o número de funcionários alocados no mesmo;

XI – Preços de Permanência: correspondem às tarifas domésticas e internacionais de permanência, cobradas da aviação geral, conforme regulamentação vigente;

XII – Preço Unificado: correspondem às tarifas domésticas e internacionais de pouso e embarque, cobradas da aviação geral, conforme regulamentação vigente;

XIII – Reajuste Anual: é a atualização monetária das tarifas aeroportuárias, realizada por meio da aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ajustado pela dedução do Fator X;

XIV – Revisão Tarifária: é o processo periódico realizado pela ANAC com o objetivo de definir os novos tetos tarifários e os parâmetros que incidirão nos reajustes anuais e na revisão tarifária subsequentes;

XV – Tarifas reguladas: são aquelas sobre as quais se aplica o disposto nesta Resolução, isto é, para as quais haverá revisão e reajuste. As tarifas reguladas são as tarifas domésticas e internacionais de embarque de passageiros, pouso e permanência de aeronaves e os preços unificado e de permanência;

XVI – Teto tarifário: são os valores máximos, estabelecidos pela ANAC, que poderão ser cobrados pelos aeroportos submetidos a esta Resolução;

XVII – Valor Médio Tarifário Arrecadado: são os valores ponderados das tarifas praticadas, calculadas separadamente por tipo tarifário e por natureza do voo, se doméstico ou internacional;

XVIII - WLU (*work load unit*): é uma medida de ponderação de passageiros e carga e se refere ao volume de cargas processadas, em quilos, dividido por 100 (cem), somado ao número de passageiros processados, no aeroporto.

3.2. Arcabouço jurídico

Inicialmente, cabe destacar que, embora a regulamentação atual não contemple um regime de regulação de tarifas aeroportuárias, há um extenso arcabouço jurídico que a



ANAC deve cumprir, dentre os quais, os tipos tarifários estabelecidos no art. 3º da Lei 6.009/1973:

“I - Tarifa de embarque - devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo;

II - Tarifa de pouso - devida pela utilização das áreas e serviços relacionados com as operações de pouso, rolagem e estacionamento da aeronave até três horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

III - Tarifa de permanência - devida pelo estacionamento da aeronave, além das três primeiras horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;”

Ademais, o Decreto nº 89.121, de 06 de dezembro de 1983, estabelece os parâmetros que devem ser utilizados na definição dos valores tarifários:

“Art. 4º A tarifa de embarque será cobrada do passageiro do transporte aéreo, antes do embarque, e será quantificada em função da categoria do aeroporto e da natureza da viagem (doméstica ou internacional).

Art. 5º A tarifa de pouso será cobrada do proprietário ou explorador da aeronave e será quantificada em função do peso máximo de decolagem da aeronave, constante de seu certificado de navegabilidade, da categoria do aeroporto e da natureza do voo (doméstico ou internacional).

(...)

Art. 6º A tarifa de permanência será cobrada de proprietário ou explorador da aeronave e será quantificada em função do peso máximo de decolagem da aeronave, constante de seu certificado de navegabilidade, da categoria do aeroporto, da natureza do voo (doméstico ou internacional) do local do estacionamento e da duração da permanência.”

Cumpra-se observar que este trabalho considera a diferenciação tarifária incidente sobre os Grupos I e II¹, definidos na Portaria 631/DGAC, de 28/04/2003, destacando-se, no Grupo II, os denominados preços unificado e de permanência.

Da mesma forma, consideraram-se os critérios atualmente vigentes para diferenciação das categorias dos aeroportos, pautados nos serviços e facilidades disponíveis, conforme estabelecido na Portaria 1592/GM5/1984.

“Art. 2º - Para fins de cobrança das tarifas aeroportuárias, os aeroportos nacionais serão classificados de acordo com os serviços e as facilidades proporcionadas por:

1 – pistas de pouso;

2 – pistas de táxi;

¹ Grupo I - as aeronaves de empresas de transporte aéreo, registradas para as atividades (i) domésticas e internacionais regulares, quando em cumprimento de HOTRAN (Horário de Transporte) e (ii) não regulares, em vôos não previstos em HOTRAN.

Grupo II - as aeronaves da aviação geral, registradas para atividades públicas e privadas.



- 3 – pátio de manobras;
- 4 – terminais de passageiros e de carga; e
- 5 – área de estadia.”

Cabe destacar que essa diferenciação, fundamentada em facilidades disponíveis e, conseqüentemente, em custos, encontra amparo no parágrafo único do art. 37 do CBA:

“Art. 37. Os aeródromos públicos poderão ser usados por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, mediante o ônus da utilização, salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição de uso por determinados tipos de aeronaves ou serviços aéreos.

Parágrafo único. Os preços de utilização serão fixados em tabelas aprovadas pela autoridade aeronáutica, tendo em vista as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto.”

Assim, será adotada, na metodologia proposta para o estabelecimento dos tetos tarifários, a categorização atualmente vigente, uma vez que as facilidades disponibilizadas são refletidas nos custos. No entanto, em momento posterior, é possível que a ANAC estabeleça novas formas de classificação dos aeroportos, acrescentando a avaliação de novos aspectos, como nível de serviço.

3.3. Da Regulação de Tarifas da Infraestrutura Aeroportuária

Nesta seção, apresenta-se o modelo de regulação das tarifas de embarque, pouso e permanência, e preços unificado e de permanência, que se propõe ser integralmente implementado após a realização da segunda revisão tarifária.

Interessante destacar, inicialmente, as premissas estabelecidas para a definição desse modelo:

i. Manutenção dos subsídios cruzados entre os aeroportos: a manutenção deste subsídio deve-se ao fato de que sua eliminação implicaria em intenso aumento das tarifas dos aeroportos mais deficitários, ou, em regra, daqueles com baixa utilização. Para esses aeroportos, tendo em vista a baixa demanda existente, não é possível igualar receitas a custos simplesmente via aumento de preços, pois as tarifas seriam tão elevadas que, possivelmente, tornaria a utilização desse aeroporto inviável aos usuários. É necessário, por outro lado, criar incentivos para a diminuição de custos nesses aeroportos, de forma que esses subsídios possam, ao menos, diminuir no longo prazo. Assim, a manutenção do subsídio assegura a sustentabilidade financeira da atual rede de aeroportos, mantendo a atual estrutura de integração nacional. Vale ressaltar que a proposta estabelece critérios objetivos para o subsídio cruzado entre aeroportos e torna públicos os resultados financeiros das atividades aeroportuárias. Assim, o governo e a sociedade poderão ter acesso às informações necessárias para eventuais alterações da estrutura atual.

ii. Redução gradual do subsídio cruzado entre as atividades aeroportuárias: da mesma forma, o fim dos subsídios cruzados entre as atividades implicaria, no momento atual, em intenso aumento das tarifas de algumas atividades. A proposta estabelece critérios objetivos para a execução deste subsídio de forma que, no longo prazo, ele seja reduzido ou mesmo eliminado, tendo em vista que serão reajustadas apenas as tarifas das atividades que apresentam déficits mais elevados.



iii. Recomposição das atividades deficitárias, por meio da variação das respectivas tarifas de embarque, pouso e permanência e preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais: a recuperação dos déficits, pautada por parâmetros de produtividade ou eficiência, busca incentivar os administradores aeroportuários a serem mais eficientes e assegurar que o poder público não transfira aos usuários o ônus de arcar com todo o prejuízo identificado.

3.3.1. Características do Modelo de Regulação

A regulação das tarifas de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais será realizada por meio do estabelecimento de tetos tarifários, os quais sofrerão atualizações monetárias por meio de reajustes anuais e serão periodicamente redefinidos por meio de revisões tarifárias, ambos fundamentados em incentivos à eficiência.

3.3.1.1. Gerenciamento tarifário

Diferentemente das demais tarifas aeroportuárias atualmente vigentes, as tarifas de armazenagem e capatazia são tarifas máximas, ou seja, o administrador aeroportuário pode, a seu critério, estabelecer descontos sobre os valores e percentuais constantes da Portaria nº 219/2001, desde que de forma não discriminatória.

Entende-se que essa flexibilidade deve ser estendida às outras atividades, pois ela permite que o administrador aeroportuário gerencie a demanda de forma mais eficiente. Além disso, tendo em vista que o objetivo da regulação tarifária é impedir que os aeroportos abusem do seu poder de monopólio, não é razoável impedir que eles cobrem valores menores que o estabelecido.

Destarte, as tarifas de embarque, pouso, permanência e preços unificado e de permanência serão definidas como valores máximos, abaixo dos quais o administrador aeroportuário poderá cobrar qualquer valor.

Ademais, será permitido ao administrador cobrar tarifas até 20% maiores do que as estabelecidas pela ANAC. Contudo, esse gerenciamento tarifário deverá ser efetuado de forma que o valor médio de cada tarifa, arrecadado anualmente em cada aeroporto, seja menor ou igual ao estipulado pela ANAC para aquela atividade.

Destaca-se que esse percentual pode ser posteriormente alterado ou mesmo suprimido, de forma que o gerenciamento das tarifas seja inteiramente livre, respeitado o valor médio máximo estabelecido. Contudo, dada a inclusão inédita de um mecanismo como esse, considerou-se razoável estabelecer um patamar, de forma a verificar os resultados de sua aplicação e permitir as adaptações gerenciais necessárias aos administradores aeroportuários, aos usuários do sistema e à própria Agência. Cumpre ressaltar que os descontos e a cobrança de valores acima do estabelecido deverão ser baseados em parâmetros objetivos previamente divulgados, tais como facilidades disponíveis², horário, dia ou temporada e aplicados de forma não discriminatória.

Além disso, o administrador aeroportuário deverá informar à ANAC e tornar públicas essas condições, com 15 (quinze) dias de antecedência, com vistas a permitir: (i) à

² Como exemplo de diferenciação tarifária conforme a facilidade, podemos citar o caso de aeroportos que possuem mais de um terminal de passageiros e pretendem praticar preços diferenciados nos terminais, de acordo com os serviços e instalações disponibilizados.



Agência, o conhecimento das tarifas para eventual ação no caso de inadimplemento do critério de não-discriminação dos usuários; e (ii) às empresas aéreas, um prazo mínimo para reação aos novos valores tarifários.

Ressalta-se, ainda, que o valor cobrado pela tarifa de embarque, doméstica ou internacional, deve ser aquele vigente na data da compra do bilhete de passagem, independentemente da data e horário em que ocorrer o embarque do passageiro. Diferentemente, o valor das tarifas de pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos ou internacionais, deve ser aquele vigente na data da prestação do serviço. Essa diferença deve-se ao fato de que os passageiros podem efetuar a compra de uma passagem aérea, momento em que efetuam o pagamento da tarifa, com até um ano de antecedência e que, nessa situação, não é razoável que seja efetuada a cobrança ou devolução da diferença dos valores no momento do embarque.

3.3.1.1.1. Aferição do valor médio tarifário

Anteriormente ao reajuste anual subsequente, a ANAC irá aferir se o valor médio arrecadado por cada tarifa aeroportuária, no ano civil anterior, em cada aeroporto, é igual ou inferior ao teto estabelecido, conforme metodologia descrita a seguir. Os valores médios das tarifas domésticas e internacionais serão aferidos separadamente.

Ressalta-se que, no caso de identificação de excedentes dos valores tarifários médios, estes serão compensados no reajuste anual subsequente, sem prejuízo de eventuais medidas administrativas cabíveis

O valor médio arrecadado pela tarifa de embarque, doméstica ou internacional, será aferido conforme fórmula abaixo:

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i p_i}{\sum_{i=1}^n p_i}$$

Onde \bar{x} representa o valor médio arrecadado pela tarifa de embarque, x_i representa as tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de embarque e p_i representa o número de passageiros submetidos à tarifa x_i .

A tabela abaixo fornece um exemplo de gerenciamento da tarifa de embarque doméstica:

Tabela 4

Teto da tarifa de embarque doméstica – R\$ 19,62					
	80% de desconto	20% de desconto	Teto da tarifa	15% de acréscimo	Valor médio
Valor da tarifa	3,92	15,70	19,62	22,56	19,61
Nº de passageiros	40	220	2000	500	

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

$$\text{Valor médio arrecadado} = 3,92 \cdot 40 + 15,70 \cdot 220 + 19,62 \cdot 2000 + 22,56 \cdot 500 = 19,61$$

Perceba que, neste caso, a tarifa média ficou abaixo do valor de referencia da tarifa de embarque.



O valor médio arrecadado pela tarifa de pouso, doméstica ou internacional, será aferido conforme fórmula abaixo:

$$\bar{y} = \frac{\sum_{i=1}^n y_i t_i}{\sum_{i=1}^n t_i}$$

Onde \bar{y} representa o valor médio arrecadado pela tarifa de pouso, y_i representa as tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de pouso e t_i representa o total de toneladas das aeronaves submetidas à tarifa y_i .

O valor médio arrecadado pela tarifa de permanência no pátio de manobras, doméstica ou internacional, será aferido conforme fórmula abaixo:

$$\bar{z} = \frac{\sum_{i=1}^n z_i thm_i}{\sum_{i=1}^n thm_i}$$

Onde \bar{z} representa o valor médio arrecadado pela tarifa de pouso, z_i representa as tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de pouso e thm_i representa o total de toneladas hora das aeronaves submetidas à tarifa z_i .

O valor médio arrecadado pela tarifa de permanência em área de estadia, doméstica ou internacional, será aferido conforme fórmula abaixo:

$$\bar{w} = \frac{\sum_{i=1}^n w_i the_i}{\sum_{i=1}^n the_i}$$

Onde \bar{w} representa o valor médio arrecadado pela tarifa de permanência, w_i representa as tarifas praticadas pelo aeroporto na atividade de permanência e the_i representa o total de toneladas hora das aeronaves submetidas à tarifa w_i .

O valor médio arrecadado pelo preço unificado, doméstico ou internacional, cobrado da aviação geral, será aferido para cada faixa de peso máximo de decolagem separadamente, conforme fórmula abaixo:

$$\bar{pu} = \frac{\sum_{i=1}^n pu_i a_i}{\sum_{i=1}^n a_i}$$

Onde \bar{pu} representa o valor médio arrecadado pelo preço unificado de pouso e permanência, pu_i representa o preço unificado de pouso e permanência praticado pelo aeroporto e a_i representa o número de aeronaves cujo peso máximo de decolagem esteja dentro da faixa analisada.

O valor médio arrecadado pelo preço de permanência, doméstico ou internacional, no pátio de manobras, cobrado da aviação geral, será aferido para cada faixa de peso máximo de decolagem separadamente, conforme fórmula abaixo:

$$\bar{pm} = \frac{\sum_{i=1}^n pm_i hm_i}{\sum_{i=1}^n hm_i}$$



Onde \overline{pm} representa o valor médio arrecadado pelo preço de permanência em pátio de manobra, pm_i representa o preço de permanência em área de estadia praticado pelo aeroporto e hm_i representa o total de horas que as aeronaves da faixa de peso máximo de decolagem analisada foram submetidas à tarifa pm_i .

O valor médio arrecadado pelo preço de permanência, doméstico ou internacional, em área de estadia, cobrado da aviação geral, será aferido para cada faixa de peso máximo de decolagem separadamente, conforme fórmula abaixo:

$$\overline{pe} = \frac{\sum_{i=1}^n pe_i he_i}{\sum_{i=1}^n he_i}$$

Onde \overline{pe} representa o valor médio arrecadado pelo preço de permanência em área de estadia, pe_i representa o preço de permanência em área de estadia praticado pelo aeroporto e he_i representa o total de horas que as aeronaves da faixa de peso máximo de decolagem analisada foram submetidas à tarifa he_i .

O mecanismo proposto conferirá ao administrador aeroportuário maior capacidade de gerenciar a demanda, e, conseqüentemente, auferir maiores receitas. Para entender isso, considere o exemplo anterior no qual o teto da tarifa de embarque é fixado em R\$ 19,62, o administrador aeroportuário pratica descontos de 20% e 80% em horários de baixa demanda e tarifas 15% maiores do que o teto nos horários de pico. Suponha ainda que este gerenciamento de preços não tenha diminuído a demanda no horário de pico (no qual a elasticidade dos usuários do aeroporto é baixa) e tenha aumentado o volume de passageiros nos horários de baixa demanda. Dessa forma, o volume total de passageiros aumentaria e, conseqüentemente, a receita máxima que o aeroporto pode auferir com essa atividade também aumentaria, embora o valor médio cobrado permaneça dentro dos limites estabelecidos.³

3.3.1.2. Atividades não reguladas

Com vistas a promover a modicidade tarifária, objetivo que a Agência deve buscar, quando da regulação da exploração de infra-estrutura aeroportuária⁴, o estabelecimento dos tetos tarifários das atividades de embarque, pouso, permanência e dos preços unificado e de permanência considerará parte do superávit das atividades não reguladas, se houver.

O montante do superávit observado nas atividades não reguladas a ser utilizado como subsídio, para menor majoração das tarifas, será calculado com base nos valores observados nos anos anteriores à realização da revisão tarifária. Assim, as previsões de aumento desses superávits ao longo dos anos subsequentes não serão consideradas, para efeitos da revisão tarifária em andamento.

Sendo assim, até a próxima revisão, todo o aumento de superávit destas atividades, realizado nos anos subsequentes à revisão anterior, será integralmente apropriado pelos administradores aeroportuários, o que assegura a manutenção de incentivos à ampliação da exploração das atividades não reguladas.

³ Note que a receita máxima que o aeroporto pode auferir com a atividade de embarque é igual a

$\bar{x} \sum_{i=1}^n p_i$.

⁴ Segundo o disposto no inciso V do art. 11 do [Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006](#).



3.3.1.3. Investimentos

A metodologia proposta não estimará os investimentos em infraestrutura, a serem realizados nos anos subsequentes ao da revisão em tela, refletindo-os em valores tarifários que, em tese, supririam os seus custos. Da mesma forma, a metodologia proposta não considerará os custos com os investimentos realizados pela INFRAERO nos anos anteriores ao da revisão tarifária. No entanto, cumpre esclarecer que os investimentos realizados no passado em bens da União⁵, representados por obras e serviços de engenharia, construção, ampliação e modernização da infraestrutura aeroportuária, estão refletidos na base de custos, utilizada para recomposição tarifária, por meio das contas “depreciação” e “remuneração” dos bens da União

A conta “depreciação dos bens da União” registra os valores de depreciação dos ativos de acordo com a legislação pertinente.

A conta “remuneração dos bens da União”, por sua vez, representa o custo do capital investido na infraestrutura aeroportuária de propriedade da União. A INFRAERO considera, a título de remuneração do capital, 6% ao ano, calculado sobre a diferença entre o valor de aquisição e a depreciação acumulada do bem. Durante a primeira revisão tarifária, será considerada a forma de cálculo utilizada pela INFRAERO para os anos anteriores.

Dessa forma, a cada revisão tarifária, o modelo proposto considerará os investimentos realizados no passado, por meio das contas de depreciação e remuneração do capital. Cumpre salientar que, no que se refere à eficiência no uso da infraestrutura existente, não há uma avaliação qualitativa desses investimentos, como a verificação da existência de infraestrutura ociosa. Assim, a totalidade dos custos relativos à depreciação e remuneração dos bens da União será considerada para a identificação da situação financeira de cada atividade aeroportuária, observada nos anos anteriores à revisão tarifária.

Contudo, conforme será demonstrado adiante, a recuperação dos custos será pautada por parâmetros de produtividade ou de alcance das metas de eficiência. Além disso, tais custos são também considerados na sua totalidade para efeitos da definição das metas de eficiência que serão estabelecidas para as revisões seguintes. Logo, o modelo de regulação tarifária proposto tem por objetivo inserir uma estrutura de incentivos que induza a racionalização dos investimentos em infraestrutura, porque, de outra forma, caso sejam realizados investimentos desnecessários, que não reflitam reais necessidades de aumento da capacidade operacional do aeroporto, deles não decorrerá aumento de demanda e, conseqüentemente, as metas estabelecidas não serão alcançadas.

Por fim, cabe ressaltar que a metodologia proposta não considera, para identificação da situação financeira das atividades aeroportuárias, as receitas provenientes do ATAERO⁶. As receitas do ATAERO não entram no cômputo da situação operacional da INFRAERO, devendo ser utilizadas somente para a realização de investimentos futuros em infraestrutura aeroportuária. Desse modo, enquanto a referida metodologia de recomposição tarifária considera os investimentos realizados no passado, as receitas provenientes do ATAERO permitem a realização de investimentos futuros.

⁵ Segundo art. 38 do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais.

⁶ O Adicional de Tarifa Aeroportuária, ou ATAERO, estabelecido por meio da Lei n.º 7.920, de 12 de dezembro de 1989, representa 50% do valor total arrecadado, de todas as tarifas aeroportuárias, e 41,5% das receitas decorrentes de sua arrecadação são destinadas à INFRAERO, para aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias.



3.3.2. Etapas de implementação do modelo

Os tetos tarifários, ou tarifas máximas, serão estabelecidos na primeira revisão tarifária, conforme metodologia apresentada na seção seguinte, e redefinidos periodicamente, nas revisões subsequentes. O modelo de regulação estará integralmente em vigor após a segunda revisão, a ser realizada em 2013, e será implementado de acordo com as seguintes etapas:

I – Primeira revisão tarifária - 2010

Na primeira revisão tarifária, a ser realizada em 2010, serão estabelecidos os tetos tarifários, conforme parâmetro de produtividade.

Adicionalmente, serão estabelecidas as metas de eficiência para os aeroportos, que incidirão na segunda revisão tarifária.

II – Segunda revisão tarifária - 2013

Nesta revisão, a ser realizada em 2013, serão redefinidos os tetos tarifários, com base no alcance das metas de eficiência estabelecidas.

Adicionalmente, serão estabelecidos, até esse momento, o mecanismo pelo qual será analisada a qualidade de serviço dos aeroportos e a metodologia de cálculo do Fator X. Além de se definir a metodologia de cálculo deste, será indicado qual será o Fator que incidirá nos reajuste anuais subsequentes.

Finalmente, será estabelecida a metodologia de definição dos tetos tarifários da próxima revisão tarifária, em especial quanto às metas de eficiência que serão observadas.

III – Revisões tarifárias subsequentes

As revisões tarifárias subsequentes serão realizadas quinquenalmente, de forma a definir novos tetos tarifários, conforme metodologia estabelecida na revisão imediatamente anterior.

Cumprido esclarecer que a segunda revisão tarifária será realizada três anos após a primeira, diferentemente das demais, tendo em vista que diversos mecanismos ainda precisarão ser incorporados, como os de avaliação da qualidade de serviço e de cálculo do Fator X. Ademais, com um prazo inicial menor é possível avaliar eventuais aspectos do regime tarifário a serem aprimorados, como o percentual de gerenciamento das tarifas e alterá-los, se necessário, de forma que os impactos positivos possam ser alcançados mais rapidamente.

3.3.3. Revisões tarifárias

As revisões tarifárias têm por objetivo o estabelecimento dos novos tetos tarifários, ou valores máximos, com base na análise financeira das atividades aeroportuárias e pautadas em critérios objetivos que assegurem incentivos para a busca da eficiência e oferta de melhor qualidade dos serviços, por parte dos administradores aeroportuários.

No estabelecimento dos tetos tarifários considerar-se-ão as receitas não reguladas, com vistas a favorecer a modicidade tarifária, nos termos definidos em cada revisão tarifária.

Na primeira revisão, a recomposição do déficit será parametrizada pela produtividade média de cada categoria aeroportuária. Da segunda revisão em diante, a recomposição do déficit das atividades aeroportuárias será parametrizada pelos resultados do



alcance das metas de eficiência. O objetivo do estabelecimento dessas metas é incentivar os administradores aeroportuários a aumentarem sua eficiência, seja pela redução dos custos, pela melhoria operacional, pelo aumento do volume de movimento de passageiros e de carga, pela melhor exploração das receitas não reguladas, ou por uma combinação dessas e outras possibilidades.

Contudo, essa estrutura de incentivos poderia levar o aeroporto a reduzir seus gastos, por exemplo, em questões de segurança ou mesmo de conforto dos passageiros. Para evitar esse tipo de conduta, a ANAC assegurará a adequada fiscalização, dadas as atuais normas vigentes, no que tange à segurança e estabelecerá outras, referentes à qualidade de serviço.

A ANAC estabelecerá a metodologia de avaliação da qualidade de serviço prestado aos usuários da infraestrutura aeroportuária, que poderá ser considerada no cálculo da recomposição tarifária durante a revisão tarifária e/ou na fórmula de reajuste dos anos subsequentes.

A qualidade de serviço pode ser abordada de duas maneiras: do ponto de vista do usuário e de acordo com a eficiência e eficácia do serviço prestado.

Quando atendidos nas diversas instalações disponíveis em um aeroporto, os passageiros e demais usuários do transporte aéreo passam por experiências que englobam atividades que são facilmente quantificáveis e outras de difícil mensuração.

O aspecto quantificável da qualidade de serviço em terminais aeroportuários, que se refere ao nível de serviço, é genericamente descrito em termos do espaço disponível ao usuário em determinado componente. No entanto, devido à natureza dinâmica das operações em um terminal de passageiros, a definição do nível de serviço abrange, além do espaço, fatores como a fluidez de movimentos, os tempos de processamento e os atrasos decorrentes da ineficiência dos serviços prestados e da deficiência da infraestrutura disponível.

A percepção do usuário é um aspecto qualitativo que, por sua vez, depende de fatores sociais, culturais, econômicos e emocionais. De um modo geral, aspectos quantitativos e qualitativos são igualmente importantes na avaliação da qualidade de serviço, sendo, em muitos casos, complementares.

Tendo em vista os aspectos descritos, o usuário espera que a infraestrutura e os serviços disponíveis durante a sua permanência nas dependências do aeroporto sejam compatíveis com o valor pago para sua utilização. Uma vez estabelecida esta relação, o usuário passa a observar que existem parâmetros comparativos entre o nível de conforto oferecido e o valor monetário por ele pago, aumentando assim a sua satisfação.

Atualmente, não há no Brasil um mecanismo formal que estabeleça a relação entre a qualidade de serviço e a tarifa cobrada para utilização das instalações aeroportuárias. Esta experiência não é recente, sendo que já existem países que aplicam fatores de qualidade na composição tarifária dos serviços aeroportuários, dentre os quais se destaca o Reino Unido.

3.3.3.1. Primeira revisão tarifária

Nesta seção, apresenta-se a metodologia utilizada no estabelecimento inicial dos tetos das tarifas de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais.

Esta metodologia será replicada nas revisões tarifárias subsequentes, apenas com a diferença de incidência das metas de eficiência, que serão utilizadas em detrimento dos índices



de produtividade, estes somente incidentes na primeira revisão. Ressalta-se que a esses tetos tarifários aplicar-se-ão as condições estabelecidas anteriormente nesta Exposição de Motivos, a saber, as condições de gerenciamento das tarifas pelos administradores.

Interessante destacar, inicialmente, as premissas estabelecidas para a definição dessa metodologia, além daquelas descritas para a elaboração do regime de regulação dessas tarifas.

3.3.3.1.1. Premissas

Para a definição da metodologia de estabelecimento dos tetos tarifários foram adotadas algumas premissas:

i. Utilização de informações da INFRAERO – A metodologia utilizada para a recomposição das tarifas se baseará nos dados apresentados pela INFRAERO, tendo em vista que esta Empresa administra aeroportos que processam cerca de 95% do tráfego de passageiros e cargas no Brasil, o que denota a representatividade dos seus dados e permite a sua utilização na definição e aplicação dessa metodologia. Ademais, entende-se que a tentativa de cálculo de dados de uma empresa hipoteticamente eficiente não é adequada, devido às especificidades do desenho político do sistema aeroportuário brasileiro e das limitações impostas pela legislação que os entes públicos devem respeitar, como a lei de licitações. Assim, são utilizados os dados de receita, custo, movimento de passageiros, movimento de carga e número de funcionários (orgânicos e terceirizados), informados pela INFRAERO em documentos encaminhados à Agência ou disponibilizados em seu site.

Cabe ressaltar que os dados da INFRAERO serão os utilizados nessa primeira revisão, sendo possível que, nas seguintes, se disponíveis dados de outros aeroportos, os mesmos sejam utilizados.

ii. Utilização de dados de 2007, 2008 e 2009 – Com o intuito de evitar problemas relacionados a eventuais anos atípicos, a metodologia utilizada para recomposição terá por base a média dos dados relativos aos últimos três anos⁷. Da mesma forma, nas revisões subseqüentes serão considerados os dados observados entre o ano anterior à revisão em andamento e o ano da última revisão realizada.

iii. Estabelecimento dos tetos tarifários de acordo com a categoria do aeroporto – Por meio da utilização das categorias aeroportuárias definidas na regulamentação vigente, separam-se os aeroportos de acordo com as facilidades oferecidas. Assim, considerando os dados daqueles de uma mesma categoria, para a identificação de quais são os déficits das atividades aeroportuárias, é possível analisar aeroportos relativamente similares, em termos de instalações, de forma que sejam estabelecidos valores tarifários que reflitam a remuneração de infraestruturas semelhantes.

Cabe ressaltar que, se identificado que em alguma categoria de aeroportos encontra-se um número menor que 5 (cinco) aeroportos, eles serão considerados, para a aplicação da metodologia, em conjunto com aqueles da categoria imediatamente superior. Desta forma, apesar de tal prática resultar na mesma variação tarifária para as categorias, esta incidirá sobre valores tarifários iniciais distintos, resultando em tarifas efetivamente diferentes em cada caso.

⁷ Os valores de receita e custo de 2007 e 2008 são levados a preços de 2009, de acordo com o IPCA médio anual (2009 = 100). O cálculo do IPCA médio anual foi realizado pelo site IPEADATA.



iv. Separação por atividades – Para efeitos do cálculo da recomposição, as atividades aeroportuárias sujeitas à regulação tarifária serão separadas em 7:

- Embarque doméstico;
- Embarque internacional;
- Pouso doméstico;
- Pouso internacional;
- Permanência doméstica;
- Permanência internacional; e
- Armazenagem e capatazia⁸.

Ressalta-se que, em que pese os custos e receitas referentes às atividades de armazenagem e capatazia serem utilizados para identificação das atividades deficitárias, as tarifas dessas atividades não sofrerão variação e permanecerão sob regência da regulamentação vigente.

3.3.3.1.2. Metodologia da recomposição tarifária

A metodologia a ser aplicada nas recomposições tarifárias, com vistas à identificação dos tetos tarifários, consiste nos seguintes procedimentos, que serão realizados considerando cada categoria separadamente:

- I – Identificação dos resultados das atividades aeroportuárias em cada categoria; e
- II – Cálculo da variação tarifária.

Destaca-se que, na primeira revisão tarifária, serão considerados os dados da INFRAERO observados nos anos de 2007 a 2009, fornecidos pela Empresa e/ou disponibilizados em seu site. Na segunda, quando essa metodologia for replicada, serão considerados os dados dos anos de 2010 a 2012 e, nas subseqüentes, serão considerados os dados observados entre o ano anterior à revisão em andamento e o ano da última revisão realizada. Ademais, na segunda revisão e nas subseqüentes poderão ser utilizados dados de outros aeroportos, se disponíveis.

3.3.3.1.2.1. Identificação dos resultados das Atividades Aeroportuárias em cada Categoria

Com vistas a identificar os resultados das atividades aeroportuárias, em cada categoria de aeroportos, de forma que se definam as tarifas que necessitarão de variação, será realizada a distribuição, ou rateio, dos superávits, entre os déficits.

Isso porque, com a realização desses rateios, mantêm-se os valores das tarifas que já resultam em atividades superavitárias e majoram-se apenas os valores daquelas que permanecem deficitárias, de forma que esta variação não seja tão intensa.

A realização dos rateios ocorrerá em 3 etapas:

⁸ As atividades de armazenagem e capatazia são analisadas em conjunto, pois a INFRAERO não contabiliza essas atividades separadamente.



I – Primeira etapa: rateio da receita total entre as categorias aeroportuárias;

II – Segunda etapa: rateio dos superávits identificados nas atividades aeroportuárias entre aquelas que se encontram deficitárias, em cada categoria aeroportuária;

III – Terceira etapa: rateio de parte do superávit identificado nas atividades não reguladas, se houver, entre as atividades aeroportuárias que permanecerem deficitárias após a realização da segunda etapa de rateios, em cada categoria aeroportuária.

i. Primeira Etapa

O objetivo desta etapa é estabelecer os critérios objetivos para o subsídio cruzado entre as categorias aeroportuárias. Como dito anteriormente, esse tipo de subsídio assegura a sustentabilidade financeira da atual rede de aeroportos. Essa metodologia permitirá que o governo e a sociedade tenham acesso às informações relativas ao montante de subsídio cruzado realizado.

Nesta etapa, é observada a receita total em cada atividade aeroportuária e não-regulada. Por meio do rateio realizado nesta etapa, tais receitas serão distribuídas entre as categorias de aeroportos, nas mesmas atividades aeroportuárias, de acordo com metodologia de rateio baseada em custos, descrita nos procedimentos abaixo:

I – Identificar-se-á a receita total obtida em uma determinada atividade, bem como os custos de cada categoria naquela atividade – aeroportuária ou não-regulada;

II – Obter-se-á a razão entre o custo desta atividade em cada categoria e o custo total da mesma atividade, somado nas 04 categorias;

III – Ratear-se-á a receita total da atividade em questão pelo seu custo proporcional na categoria, de acordo com as razões obtidas no passo anterior. Ou seja, a receita será redistribuída entre as categorias aeroportuárias conforme a participação no custo total que cada categoria apresenta para a atividade em questão.

Após a realização desta primeira etapa, serão identificadas quais atividades aeroportuárias permanecem deficitárias, em cada categoria.

Esses procedimentos serão realizados para todas as atividades. Na segunda etapa, para efeitos de verificação do resultado das atividades e no cálculo das variações tarifárias necessárias, serão usadas as receitas rateadas, e não as receitas reais.

Exemplo: Suponha que os dados referentes às atividades aeroportuárias sejam os apresentados na tabela a seguir. De acordo com eles, os custos com a atividade de embarque doméstico das categorias 1, 2 e 3 são, respectivamente, iguais a R\$ 120, R\$ 50 e R\$ 30 (totalizando R\$ 200). Neste caso, as proporções do custo das categorias 1, 2 e 3 na atividade de embarque doméstico são iguais a 60%, 25% e 15%. Suponha ainda que as receitas da INFRAERO nas categorias 1, 2 e 3 na atividade de embarque doméstico sejam, respectivamente, de R\$ 85, R\$ 10 e R\$ 5 (totalizando R\$ 100). Assim, para efeito de cálculo do déficit da atividade de embarque doméstico, consideraremos receitas de R\$ 60, R\$ 25 e R\$15 (totalizando R\$ 100), respectivamente, nas categorias 1, 2 e 3. As tabelas abaixo ilustram o exemplo da atividade de embarque, bem como das demais atividades aeroportuárias:

Tabela 5

Receitas/custos - Sistema INFRAERO (Categorias 1, 2 e 3)			
Atividades	Receita	Custo	Resultado
Embarque doméstico	100	200	-100



Embarque internacional	46	49	-3
Pouso doméstico	36	65	-29
Pouso internacional	35	25	10
Permanência doméstica	4	55	-51
Permanência internacional	6	23	-17
Armazenagem e Capatazia	109	95	14
Atividades não reguladas	250	145	105
Total	586	657	-71

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Tabela 6

Receita Rateada - Categoria 1				
Atividades	Receita real	Custo	Proporção dos Custos⁹	Receita rateada
Embarque doméstico	85	120	60%	60
Embarque internacional	33	37	76%	35
Pouso doméstico	16	49	75%	27
Pouso internacional	25	18	72%	25
Permanência doméstica	3	48	87%	3
Permanência internacional	5	17	74%	4
Armazenagem e Capatazia	84	73	77%	84
Atividades não reguladas	172	76	52%	131

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Tabela 7

Receita Rateada - Categoria 2				
Atividades	Receita real	Custo	Proporção dos Custos	Receita rateada
Embarque doméstico	10	50	25%	25,0
Embarque internacional	13	12	24%	11,0
Pouso doméstico	16	9	14%	5,1

⁹ A coluna “Proporção dos custos” da tabela 6 se refere à razão entre o custo de cada atividade da categoria 1 e o custo total da atividade (somando o custo daquela atividade nas 3 categorias).



Pouso internacional	10	7	28%	10,0
Permanência doméstica	1	4	7%	0,6
Permanência internacional	1	6	26%	2,0
Armazenagem e Capatazia	20	14	15%	15,9
Atividades não reguladas	70	48	33%	82,8

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Tabela 8

Receita Rateada - Categoria 3				
Atividades	Receita real	Custo	Proporção dos Custos	Receita rateada
Embarque doméstico	5	30	15%	15,0
Embarque internacional	0	0	0%	0,0
Pouso doméstico	4	7	11%	3,9
Pouso internacional	0	0	0%	0,0
Permanência doméstica	0	3	5%	0,4
Permanência internacional	0	0	0%	0,0
Armazenagem e Capatazia	5	8	8%	9,1
Atividades não reguladas	8	21	14%	36,2

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

ii. Segunda Etapa

A segunda etapa de rateios será realizada distribuindo-se os superávits das atividades aeroportuárias para redução dos déficits observados, considerando cada categoria individualmente. Esta etapa estabelece critérios objetivos para o subsídio cruzado entre as atividades aeroportuárias, com vistas a assegurar majoração menos intensa das tarifas deficitárias.

Contudo, com o estabelecimento dessa metodologia, espera-se que este subsídio cruzado seja reduzido ao longo do tempo, pois a repetida majoração apenas das tarifas de atividades deficitárias, em cada revisão tarifária, acarretará, em longo prazo, na aproximação dos valores tarifários aos custos reais daquelas atividades.

Assim, em cada categoria, será realizado o rateio das atividades superavitárias para as deficitárias, de acordo com a participação do custo de cada atividade deficitária no total dos custos das atividades deficitárias. Cumpre ressaltar que, para a verificação do resultado de cada atividade, são consideradas as receitas rateadas obtidas na etapa anterior.



O rateio será realizado conforme metodologia descrita abaixo:

I – Obter-se-á a razão entre os custos de cada atividade deficitária e o total dos custos das atividades deficitárias;

II – Ratear-se-á o total dos superávits entre as atividades aeroportuárias deficitárias, de acordo com as razões encontradas no passo anterior.

III – Caso alguma atividade se torne superavitária após o passo anterior, serão realizados novos rateios dos superávits até que sejam todos eliminados. Porém, a cada novo rateio, serão utilizadas as razões entre os custos da atividade deficitária e o total do custo das atividades que permanecerem deficitárias.

Exemplo: Suponha que as únicas atividades aeroportuárias da INFRAERO na categoria 1 que apresentam superávit são as atividades de armazenagem e capatazia e de pouso internacional e que a soma do superávit dessas atividades seja igual a R\$ 18.

Tabela 9

Receita rateada/custos - Categoria 1			
Atividades	Receita rateada	Custo	Resultado 1
Embarque doméstico	60	120	-60
Embarque internacional	35	37	-2
Pouso doméstico	27	49	-22
Pouso internacional	25	18	7
Permanência doméstica	3	48	-45
Permanência internacional	4	17	-13
Armazenagem e Capatazia	84	73	11

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Suponha, ainda, que as participações dos custos das atividades de embarque doméstico, embarque internacional, pouso doméstico, permanência doméstica e permanência internacional no total do custo das atividades deficitárias da categoria 1 sejam, respectivamente, de 44%, 14%, 18%, 18% e 6%. Sendo assim, o déficit dessas atividades seria reduzido, respectivamente, em R\$ 7,92, R\$ 2,52, R\$ 3,24, R\$ 3,24 e R\$ 1,08.

Tabela 10

Rateio de Armazenagem e Capatazia e Pouso Internacional - Categoria 1				
Atividades	Custo	Custo %	Rateio	Resultado 2
Embarque doméstico	120	44%	7,92	-52,08
Embarque internacional	37	14%	2,52	0,52
Pouso doméstico	49	18%	3,24	-18,76



Permanência doméstica	48	18%	3,24	-41,76
Permanência internacional	17	6%	1,08	-11,92
Total	268	100	18	-

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Este primeiro rateio entre atividades fez com que a atividade de embarque internacional se tornasse superavitária. Neste caso, realiza-se um novo rateio desse superávit (R\$ 0,52) de acordo com as novas proporções dos custos das atividades que continuam deficitárias:

Tabela 11

Rateio Embarque Internacional - Categoria 1				
Atividades	Custo	Custo %	Rateio.	Resultado 3
Embarque doméstico	120	51%	0,27	-51,81
Pouso doméstico	49	21%	0,11	-18,65
Permanência doméstica	48	21%	0,11	-41,65
Permanência internacional	17	7%	0,04	-11,88
Total	234	100	0,52	-

Fonte: Elaboração própria

iii. Terceira Etapa

Identificadas, em cada categoria, as atividades que permanecem deficitárias após a realização dos procedimentos anteriores, será realizado o rateio de parte do superávit das atividades não reguladas, se houver. O objetivo desta etapa é assegurar a modicidade tarifária, utilizando-se parte das receitas não reguladas para subsídio das atividades aeroportuárias, de forma a reduzir a majoração das tarifas.

Neste ponto, cabe uma explicação acerca do percentual do superávit das atividades não reguladas que será destinado à modicidade tarifária.

Diversos países adotam o modelo de regulação do tipo single till, no qual todas as receitas comerciais são utilizadas para a redução das tarifas aeronáuticas. Diferentemente do caso brasileiro, as autoridades de aviação civil da maior parte desses países regulam, além das atividades aeroportuárias, as atividades de navegação aérea.

Entende-se que não seria apropriada a utilização de 100% do superávit das atividades não reguladas para subsidiar apenas as atividades aeroportuárias deficitárias, tendo em vista que parte do déficit das atividades operacionais dos aeroportos se deve às atividades de navegação aérea.

Sendo assim, o percentual destinado à modicidade tarifária corresponderá à razão entre o déficit total das atividades aeroportuárias e o déficit total das atividades tarifadas (soma do déficit total das atividades aeroportuárias com o déficit das atividades de navegação aérea). Destaca-se que, para esse cálculo, na primeira revisão tarifária, serão utilizados os dados da



INFRAERO sendo possível, contudo, que as informações de outros aeroportos sejam utilizadas nas revisões subseqüentes, se disponíveis.

O percentual do superávit das atividades não reguladas será rateado entre as atividades deficitárias de acordo com a participação do custo de cada atividade deficitária no total dos custos destas atividades. Novamente, caso alguma atividade se torne superavitária, realiza-se um novo rateio desse superávit de acordo com as novas proporções dos custos das atividades que continuam deficitárias, até que todos os excedentes sejam eliminados.

Cabe ressaltar que, após a realização desses rateios, se identificadas que todas as atividades em determinada categoria são superavitárias, os excedentes serão distribuídos entre as atividades deficitárias das demais categorias.

Essa distribuição será realizada na proporção dos custos das atividades remanescentes deficitárias nas demais categorias, em relação ao custo total das categorias. Desta forma, os superávits serão rateados entre as atividades deficitárias de todas as categorias, de acordo com os seus custos proporcionais.

Este rateio será realizado reiteradamente, até que todos os excedentes sejam eliminados. No entanto, caso sejam identificados resultados superavitários em todas as atividades, de todas as categorias, os superávits serão compensados por meio da variação tarifária negativa.

Essa variação ocorrerá proporcionalmente ao superávit identificado nas atividades, quando considerados os resultados obtidos após a primeira etapa de rateio. Destarte, serão reduzidas em maior proporção as tarifas daquelas atividades com maiores superávits, sempre se analisando a proporção do superávit da atividade em relação ao superávit total, até que todos sejam eliminados pela redução necessária das tarifas.

Ao final dessa etapa, após a eliminação dos excedentes superavitários, poderão ser identificadas as atividades que permanecem deficitárias e receberão algum reajuste.

Exemplo: Conforme pode ser visto na tabela 6, o superávit das atividades não reguladas na categoria 1 corresponde a R\$ 55 (R\$ 131- R\$ 76). Suponha que o percentual do superávit das atividades não reguladas destinado à modicidade tarifária é 80%. Portanto, neste caso, R\$ 44 ($R\$ 55 \times 0,80$) devem ser rateados conforme as proporções dos custos das atividades deficitárias.

Tabela 12

Rateio atividades não reguladas - Categoria 1				
Atividades	Custo	Custo %	Rateio	Resultado 4
Embarque doméstico	120	51%	22,44	-29,37
Pouso doméstico	49	21%	9,24	-9,41
Permanência doméstica	48	21%	9,24	-32,41
Permanência internacional	17	7%	3,08	-8,8

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)



Neste exemplo as atividades de embarque doméstico, de pouso doméstico, de permanência doméstica e de permanência internacional permanecem deficitárias após todos os rateios.

3.3.3.1.2.2. Identificação dos índices de produtividade de cada categoria

Conforme previamente descrito, a recuperação dos déficits identificados será parametrizada, na primeira revisão tarifária, pelos índices de produtividade média de cada categoria. Isso porque parte-se do pressuposto que os administradores podem ser tão eficientes quanto outros que administram aeroportos similares. Assim, dado que não serão identificados quais seriam os custos hipoteticamente eficientes para nortear o montante da recuperação, mas apenas adotados aqueles informados pela INFRAERO, adotar-se-á um critério objetivo para definição da recomposição dos déficits, baseado na produtividade dos diversos aeroportos, o que reflete, de forma indireta, o quão mais eficientes poderiam ser. Ressalta-se que, para a identificação dos índices de produtividade, caso sejam identificados um número menor que 5 (cinco) aeroportos em uma categoria, os mesmos serão considerados, para a aplicação da metodologia, em conjunto com aqueles da categoria imediatamente superior, de forma que se resulte na mesma variação tarifária, nas duas categorias, a qual incidirá, contudo, em valores iniciais distintos de tarifas.

Assim, após terem sido identificadas, em cada categoria de aeroporto, quais atividades permanecem deficitárias, o próximo passo é efetuar o cálculo da produtividade média da mão de obra, em cada categoria. Os resultados desse exercício serão utilizados como parâmetros para a recomposição do déficit das atividades, em suas respectivas categorias de aeroportos.

Como será visto adiante, a medida de produtividade encontrada neste exercício é uma média normalizada, pois é a média das produtividades normalizadas dos aeroportos da categoria. Essas produtividades normalizadas são definidas como sendo as razões entre as produtividades de cada aeroporto e a produtividade do aeroporto mais eficiente. Dessa forma, a média da produtividade da categoria pode ser interpretada como uma medida de quão produtiva é a categoria, em relação ao aeroporto mais eficiente da respectiva categoria.

Ao usarmos a produtividade média como parâmetro para recomposição do déficit, estamos partindo da hipótese simplificadora de que todos os aeroportos de uma determinada categoria, por serem semelhantes em termos de serviços e facilidades disponíveis, têm condições de serem tão produtivos quanto o mais produtivo dos aeroportos da categoria. Esta hipótese ignora diferenças substanciais entre os aeroportos de uma mesma categoria, como a demanda, contudo fornece uma medida objetiva da diferença entre a maior produtividade observada na categoria e a produtividade média, baseada em comparação de aeroportos semelhantes. Sendo assim, quanto maior essa diferença de produtividade, menor deverá ser o percentual a ser recuperado dos déficits das atividades aeroportuárias, reconhecendo que, em média, aqueles aeroportos poderiam ser mais eficientes.

3.3.3.1.2.2.1. Cálculo da produtividade de cada aeroporto

Para cada aeroporto, a produtividade será calculada com base no montante de passageiros e carga processados no ano de 2009, por funcionário, de acordo com o seguinte índice:

$$\text{Índice de Produtividade da mão de obra} = \text{WLU/Funcionário}$$



Onde:

- *Work Load Unit*¹⁰: $WLU = PAX + CARGA/100$
- Funcionário = funcionários orgânicos + funcionários terceirizados, lotados em cada aeroporto da INFRAERO.

Tendo em vista que, para cada categoria, a comparação é realizada entre aeroportos de diferentes regiões do Brasil, a escolha do índice WLU por funcionário se deve à necessidade de se obter uma medida de produtividade que não incorpore diferenças regionais, como as relacionadas aos preços de insumos que afetem os custos operacionais – por exemplo, a diferença salarial dos trabalhadores terceirizados. Logo, descarta-se, para a recomposição de 2010, o parâmetro WLU por custos, como medida de produtividade. Também foi desconsiderado, nesse momento, o uso de índices de produtividade do capital, como aqueles relacionados ao uso dos ativos do aeroporto – por exemplo, o número de passageiros por m² (metro quadrado) de terminal, número de movimentos por pista, número de passageiros processados por portão (de embarque/desembarque), entre outros. Tais índices refletem decisões de investimentos passadas e o nível atual de demanda nesses aeroportos, sobre os quais os atuais gestores podem ter pouca influência.

Preferiu-se, desta forma, utilizar um índice relacionado à eficiência operacional que estaria mais relacionado à capacidade gerencial de cada aeroporto.

3.3.3.1.2.2.2. Cálculo da Produtividade Média da Categoria

A metodologia de cálculo da produtividade média para cada categoria pode ser separada em 4 passos:

I - Os aeroportos são ranqueados, por categoria, conforme o seu índice de produtividade.

II - Os índices de produtividade média são normalizados. O maior dos índices de eficiência recebe o valor 100% e os demais recebem o valor percentual correspondente a razão entre seu índice de produtividade e o maior dos índices de produtividade.

III - Calcula-se o produto entre os índices normalizados de cada aeroporto e o percentual dos custos deste aeroporto no total dos custos daquela categoria.

IV - A soma dos produtos encontrados no passo anterior corresponde à produtividade média dos aeroportos da categoria em questão e servirá de parâmetro para recomposição dos déficits das atividades que permanecem deficitárias.

Exemplo: Por uma questão de simplicidade, considere que o conjunto dos aeroportos de categoria 1 é formado apenas pelos aeroportos de Brasília, Congonhas, Confins, Guarulhos e Galeão, cujos dados de custo e de movimentos de passageiro e carga estão listados na tabela abaixo:

Tabela 13

Cálculo da produtividade média dos aeroportos – Categoria 1

¹⁰ Essa medida é amplamente utilizada em estudos internacionais de análise de produtividade em aeroportos, para agregar passageiros e carga em quilos. Ver relatórios do Airport Benchmarking Report – Air Transport Research Society (<http://atrsworld.org/airportawards.html>).



Aeroporto	Nº Pax (milhões)	Carga (milhões de kg)	WLU (milhões)	Nº func.	WLU/Func.	Normal.	Custo (R\$ milhões)	Custo %	Prod. Média
Congonhas	13.6	32.5	14	1.096	12.771	100%	52	12%	0,46
Brasília	10.4	46	11	1.090	10.003	78%	36	8%	
Confins	5.2	19.6	5.4	741	7.268	57%	25	6%	
Guarulhos	20.4	425.8	24.6	4.667	5.283	41%	173	39%	
Galeão	10.7	83	11.6	3.726	3.110	24%	152	35%	

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Note que os aeroportos estão ordenados conforme o seu índice de produtividade medido em termos de WLU/Funcionário. A coluna 'Normal.' apresenta os índices de produtividade normalizados dos aeroportos descritos no passo II. Conforme pode ser observado, o aeroporto de Brasília tem 78% da produtividade de Congonhas (resultado da razão entre a produtividade de ambos, $10.003/12.771 = 78\%$). A produtividade média da categoria foi ponderada pela participação de cada aeroporto no custo total da categoria. O resultado de 46% foi obtido através da soma dos produtos das produtividades normalizadas com suas respectivas participações nos custos.

$$\text{Prod. Média} = 100\% \cdot 12\% + 78\% \cdot 8\% + \dots + 24\% \cdot 35\% = 46\%$$

3.3.3.1.2.3. Cálculo da Variação Tarifária

O reajuste das tarifas das atividades deficitárias corresponde ao aumento percentual necessário para que as receitas possam cobrir o montante do déficit a ser recuperado, parametrizado, nesta primeira revisão, pelos índices de produtividade média das categorias. Esse aumento percentual é calculado por meio da razão entre o déficit a ser recuperado e as receitas oriundas daquela atividade.

Algumas atividades das categorias mais deficitárias podem apresentar déficits a serem recuperados muito maiores do que suas receitas, de tal forma que a razão entre os déficits e as receitas reais levaria a um reajuste muito elevado. Este problema pode ser minorado se o reajuste for feito com base na receita rateada, ou seja, se o reajuste de cada atividade em cada categoria for igual à razão entre o déficit a ser recuperado e a receita rateada, calculada conforme metodologia descrita no item 3.3.3.1.2.1 deste documento. Esse mecanismo denota o subsídio cruzado entre categorias de aeroportos, de forma a evitar um reajuste tarifário muito elevado das atividades dos aeroportos de categoria mais deficitárias.

Além disso, é importante destacar que as tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e os preços unificado e de permanência, internacionais, serão convertidos para moeda nacional com base na PTAX média dos 12 (doze) meses anteriores. Desta forma, a partir dessa primeira revisão, as tarifas e os preços regulados por essa resolução serão fixados em moeda nacional corrente.

3.3.3.1.2.3.1. Tarifas cobradas da Aviação Regular e Não Regular (charter) – Grupo I

As tarifas cobradas das operações classificadas como Grupo I, de acordo com a legislação vigente, serão reajustadas de acordo com a seguinte metodologia:

I – O déficit a ser recuperado é igual ao produto entre a produtividade média e o déficit das atividades;

II – O valor do reajuste é obtido por meio da razão entre o déficit a ser recuperado de cada atividade e as receitas rateadas da respectiva atividade.

Exemplo: Considere agora os dados da tabela 12. A multiplicação dos déficits das atividades de embarque doméstico, de pouso doméstico, de permanência doméstica e de permanência internacional pela produtividade média resulta nos déficits a serem recuperados de R\$ 13,51, R\$ 4,33, R\$ 14,91 e R\$ 4,05, respectivamente. Os valores de reajuste são encontrados após a divisão dos déficits a serem recuperados pelas receitas rateadas das atividades. No caso da tarifa de embarque doméstico esta conta resulta no valor de 23% ($13,51/60 = 23$)

Tabela 14

Reajuste tarifário para recuperação parcial do déficit - Categoria 1				
Atividade	Resultado 4	Déficit a ser recuperado (46% do déficit)	Receita Rateada	Reajuste
Embarque doméstico	-29,37	-13,51	60	23%
Pouso doméstico	-9,41	-4,33	27	16%
Permanência doméstica	-32,41	-14,91	3	497%
Permanência internacional	-8,8	-4,05	4	59%

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Assim, a recomposição de 46% do déficit encontrado nessas atividades representa um aumento nas tarifas de embarque doméstico, de pouso doméstico, de permanência doméstica e de permanência internacional de 23%, 16%, 497% e 59%, respectivamente, considerando a receita rateada observada de cada atividade.

3.3.3.1.2.3.2. Tarifas cobradas da Aviação Geral – Grupo II

De acordo com a regulamentação vigente, os valores cobrados para as operações domésticas e internacionais da aviação geral, são organizados de maneira distinta daquelas do Grupo I.

As atividades de embarque e pouso são remuneradas por um preço unificado, cujo valor varia de acordo com a faixa de Peso Máximo de Decolagem (PMD) da aeronave, natureza da operação, se doméstica ou internacional, e, ainda, de acordo com a categoria aeroportuária. A atividade de permanência tem preços diferenciados para as áreas de manobra e estadia e também variam conforme a faixa de PMD, categoria aeroportuária e a natureza da operação, se doméstica ou internacional.

O preço unificado, de embarque e pouso, sofrerá, para cada faixa de PMD, o mesmo reajuste percentual calculado para a tarifa de pouso das operações classificadas como Grupo I, de acordo com cada categoria, conforme descrito na seção anterior.

Cabe esclarecer que, no que se refere à atividade de pouso, as aeronaves operadas pela aviação geral utilizam a mesma infraestrutura, não havendo, na INFRAERO, segregação contábil entre os custos gerados pela aviação regular, charter ou geral quando do uso da pista.



Por outro lado, quanto à atividade de embarque, os passageiros da aviação geral utilizam infraestrutura diferente daquela utilizada pelos passageiros da aviação regular e charter, de modo que os custos relativos aos terminais de embarque da aviação geral são contabilizados separadamente.

Assim, julgou-se pertinente somar os custos contabilizados pelos terminais de aviação geral aos custos contabilizados pelo uso da pista, já que a receita para essas atividades provem da cobrança de um único preço. Dessa forma, ao analisar a situação financeira da atividade de pouso, doméstico ou internacional, consideram-se as receitas e custos das atividades de embarque e pouso geradas pela aviação geral. Portanto, torna-se coerente a aplicação do mesmo reajuste dado à tarifa de pouso, cobrada das operações do Grupo I, para o preço unificado cobrado das operações do Grupo II.

Por fim, será aplicado aos preços cobrados pelos serviços de permanência, para cada faixa de PMD, o mesmo reajuste percentual identificado para as tarifas de permanência, em área de manobra e estadia, das operações do Grupo I. Isto porque não há separação contábil para os custos gerados pela utilização das áreas de estadia e manobra pelas operações de aviação regular, charter ou geral.

3.3.3.1.3. Estabelecimento de metas de eficiência para a próxima revisão

Na segunda revisão, quando do estabelecimento dos novos tetos tarifários, o percentual do déficit das atividades a ser recuperado será estipulado, para cada aeroporto, de acordo com o alcance das suas metas de eficiência, estabelecidas na primeira revisão. Da mesma forma, as metas de eficiência serão definidas a cada revisão, com incidência na revisão subsequente.

As metas de eficiência serão baseadas em custos, e não mais em indicadores de produtividade, como aqueles utilizados para parametrização da recomposição dos déficits na primeira revisão. A mudança de índice se justifica por duas razões: (i) primeiramente pelo fato de que a avaliação de índices de produtividade depende de auditoria sobre a real alocação dos funcionários dos aeroportos, considerando que essa informação pode interferir diretamente na verificação do alcance das metas. Esses dados não são, de fato, auditados, enquanto que aqueles contábeis, do que provêm as metas de eficiência, o são, por auditoria independente; e (ii) por não serem mais realizadas comparações entre aeroportos, do que surgiam problemas de equalização de realidades diferentes quanto, por exemplo, aos custos de investimentos nas diversas regiões do Brasil. A definição de metas por custos, dessa forma, implica que cada aeroporto deverá apenas alcançar metas que se referem ao seu próprio desempenho. Ademais, entende-se que o parâmetro baseado em custos permite captar outros aspectos que influenciam o desempenho do aeroporto, como gastos com manutenção, materiais de escritório, serviços públicos, etc.

Assim, as metas de eficiência, medidas em termos de *WLU/Custo*, serão estabelecidas em cada revisão tarifária para serem alcançadas durante os anos seguintes, até aquele da próxima revisão.

Na primeira revisão tarifária, serão considerados, para a definição das metas, os dados da INFRAERO observados nos anos de 2007 a 2009, fornecidos pela Empresa, ou disponibilizados em seu site.

Na segunda revisão serão considerados os dados observados nos anos de 2010 a 2012 e, nas subsequentes, os dados observados entre o ano anterior à revisão em andamento e o



ano da última revisão realizada, podendo ser utilizados dados de outros aeroportos, conforme disponibilidade.

A metodologia para definição das metas tem início com o cálculo dos índices de eficiência de cada aeroporto de uma mesma categoria:

$$\text{Índice de Eficiência do Aeroporto} = \text{WLU/Custo}$$

Onde:

- *Work Load Unit: WLU = PAX + CARGA/100*
- Custo: refere-se à soma dos custos registrados pelo aeroporto. Quando utilizados os dados da INFRAERO, somar-se-ão aos custos do aeroporto aqueles da Sede e das Superintendências Regionais, rateados entre os aeroportos, de acordo com metodologia estabelecida pela empresa.

Após a identificação do índice de eficiência do aeroporto em cada um dos anos considerados, calcula-se a razão entre os índices identificados no último e no primeiro ano do período analisado, resultando na taxa de variação de eficiência daquele aeroporto no decorrer do período.

De forma a criar incentivos para que os aeroportos busquem o aumento de eficiência sem punir os aeroportos que são relativamente mais eficientes na sua categoria, as metas de eficiência serão tanto maiores quanto menor for o índice de eficiência do aeroporto no ano anterior à realização da revisão tarifária, pois parte-se do princípio de que, quanto menos eficiente é o aeroporto, maior é a capacidade dos seus gestores de torná-lo mais eficiente.

Assim, ao aeroporto que se mostrar menos eficiente em sua categoria aeroportuária, no ano de 2009, será atribuída, como meta, a taxa de variação de eficiência daquele que tiver apresentado o melhor resultado na respectiva categoria, considerando o período de 2007 a 2009. Dessa forma, pode-se estabelecer uma meta mais alta, ainda que factível, para o aeroporto menos eficiente, já que outro aeroporto da mesma categoria foi capaz de alcançar essa evolução. Aos demais aeroportos da categoria serão atribuídos percentuais menores, de acordo com o inverso dos seus índices de eficiência observados em 2009, conforme será demonstrado no exemplo adiante.

A atribuição será realizada da mesma forma nas revisões subseqüentes: (i) ao aeroporto que se mostrar menos eficiente em sua categoria, será atribuída, como meta, a taxa de variação do índice de eficiência daquele aeroporto que tiver apresentado a melhor evolução na respectiva categoria; e (ii) aos demais aeroportos da categoria serão atribuídas, como metas de eficiência, a taxa de variação inversamente proporcional à eficiência observada, no ano anterior à revisão, para cada aeroporto, calculada com base no percentual de evolução do aeroporto que apresentou o melhor resultado na respectiva categoria, considerando o período analisado.

Assim, o procedimento para o estabelecimento dessas metas é realizado para cada categoria e pode ser dividido em 4 passos:

I - Observar-se-á a evolução dos índices de eficiência dos aeroportos da categoria em 2007, 2008 e 2009, verificando-se qual é o maior ganho percentual de eficiência.

II – Ranquear-se-ão os aeroportos da categoria de acordo com o inverso do seu índice de eficiência (CUSTO/WLU).

III - A cada aeroporto será atribuído o valor correspondente à razão entre o inverso da sua eficiência (CUSTO/WLU) e o inverso da eficiência do aeroporto menos eficiente. Esse valor



receberá o nome de fator. No caso específico do aeroporto menos eficiente, esse procedimento resulta e um fator igual a 1.

IV - O valor obtido no item anterior será multiplicado pelo ganho percentual encontrado no passo I. Assim, podemos encontrar metas de crescimento de eficiência maiores para aeroporto menos eficientes.

Exemplo: Considere novamente os dados da Tabela 13. Suponha que o maior crescimento percentual de produtividade entre os aeroportos de categoria 1 verificado no período 2007-2009 seja 29%.

Tabela 15

Metas de eficiência – Categoria 1						
Aeroporto	WLU	CUSTO	WLU/CUSTO	CUSTO/WLU	Fator	Meta
Galeão	11,6	152	0,08	13,10	1,00	29%
Guarulhos	24,6	173	0,14	7,03	0,54	16%
Confins	5,4	25	0,22	4,63	0,35	10%
Congonhas	14	52	0,27	3,71	0,28	8%
Brasília	11	36	0,31	3,27	0,25	7%

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Perceba que os aeroportos estão ordenados de acordo com o inverso da produtividade (CUSTO/WLU). A coluna 'Fator' é encontrada através da razão entre o Custo/WLU de cada aeroporto e 13,10 (inverso da eficiência do aeroporto menos eficiente). No caso de Confins, esta conta resulta em 0,35 ($4,63/13,10 = 0,35$). Finalmente, a meta de cada aeroporto é igual ao produto entre o fator de cada aeroporto e 29%. No caso de Confins, $0,35 \cdot 29\% = 10\%$.

Cabe observar que na primeira revisão serão atribuídas metas de eficiência somente aos aeroportos atualmente administrados pela INFRAERO. Para os demais aeroportos, que estarão sob os efeitos da Resolução proposta, será concedido, quando da aferição do alcance dessas metas, na segunda revisão, o reajuste médio da categoria, conforme metodologia descrita na seção 3.3.3.2.1 abaixo. Nas revisões seguintes poderão ser definidas metas para outros aeroportos, se seus dados estiverem disponíveis.

3.3.3.2. Segunda Revisão Tarifária 2013 – Vigência em 2014

Em 2013 será realizada a segunda revisão tarifária com o objetivo de definir novos tetos tarifários, que entrarão em vigor no ano seguinte. A metodologia para recomposição dos déficits será a mesma utilizada na primeira revisão, considerando o alcance das metas de eficiência definidas.

Entretanto, embora as receitas e os custos continuem a ser analisados por categoria, a realização das metas individuais ensejará, para os aeroportos da categoria 1, recomposições tarifárias individuais, enquanto para as demais categorias, a realização das metas individuais será convertida em uma média de eficiência que ensejará uma recomposição igual para todos os aeroportos da mesma categoria.

3.3.3.2.1. Cálculo da Variação Tarifária

Da mesma forma que na primeira revisão, na segunda e nas subsequentes serão também identificados os resultados das atividades aeroportuárias e definida a variação tarifária



necessária, de forma que a recomposição dos déficits seja parametrizada pela realização das metas de eficiência.

O cálculo da variação tarifária, quando da recomposição de déficits, será fundamentado pelo alcance das metas de eficiência e realizado conforme a metodologia descrita a seguir.

Com relação aos aeroportos de categoria 1, o percentual a ser recuperado para cada aeroporto, na recomposição de seus déficits, será igual à razão entre o seu ganho de eficiência no período analisado e a meta definida na revisão anterior. Em outras palavras, o percentual a ser recuperado será igual ao percentual de alcance da meta. Caso o aeroporto tenha uma redução de eficiência, o percentual a ser recuperado será zero, caso ele tenha ganhos de eficiência acima de sua meta, o percentual de recomposição será de 100%.

Exemplo: Considere as metas da Tabela 15 e os ganhos de eficiência hipotéticos da Tabela abaixo. Note que o percentual de recomposição corresponde à razão entre os ganhos de eficiência e as metas. No caso do Galeão, esta conta resulta em 49% ($14,3\%/29\% = 49\%$).

Tabela 16

Alcance das metas - Categoria 1			
Aeroporto	Meta p/ 2013	Ganho de eficiência	Recomposição em 2014
Galeão	29%	14,30%	49%
Guarulhos	16%	16,00%	100%
Confins	10%	0,00%	0%
Congonhas	8%	12,00%	100%
Brasília	7%	-5,00%	0%

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Para as demais categorias, o percentual de alcance da meta de cada aeroporto será utilizado para o cálculo do percentual de alcance médio da categoria. O procedimento para calcular o percentual de alcance médio pode ser dividido em dois passos:

I - Calcula-se o produto entre os percentuais de alcance da meta de cada aeroporto e o percentual dos custos deste aeroporto no total dos custos daquela categoria.

II - A soma dos produtos encontrados no passo anterior corresponde ao percentual de alcance médio da categoria em questão e servirá de parâmetro para recomposição dos déficits das atividades que permanecem deficitárias.

Exemplo: Por simplicidade, suponha que o conjunto dos aeroportos de categoria 2 é formado apenas pelos aeroportos de Palmas, Cuiabá e Goiânia. Considere as metas, os ganhos de eficiência hipotéticos e os dados dos aeroportos listados na tabela abaixo:

Tabela 17

Alcance das metas – categorias 02 e 03						
Aeroporto	Meta p/ 2013	Ganho de eficiência	Percentual de alcance da	Custo (R\$ milhões)	Pond. Custos	Recomposição em 2014
Palmas	12%	8,50%	71%	11	22%	63%



Cuiabá	17%	9,70%	57%	22,5	45%	
Goiânia	24%	15,50%	65%	16,5	33%	

Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Os aeroportos de Palmas, Cuiabá e Goiânia atingiram, respectivamente, 71%, 57% e 65% de suas metas individuais. O resultado de 63% foi obtido através da soma dos produtos do percentual de alcance da meta de cada aeroporto com a participação de cada aeroporto no total dos custos da categoria:

$$\text{Recomposição} = 71\% \cdot 22\% + 57\% \cdot 45\% + 65\% \cdot 33\% = 63\%$$

Identificados, portanto, os percentuais de alcance das metas que parametrizarão as recomposições tarifárias, calcula-se a variação tarifária, aplicando-se esses percentuais ao déficits a serem recuperados, de acordo com os procedimentos descritos para cada categoria, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Variação Tarifária} = [(\text{Percentual} * \text{Déficit})] / \text{Receita}$$

Onde:

- Percentual: consiste no percentual do déficit que será recuperado de determinada atividade aeroportuária e que será igual ao alcance da meta, conforme as regras de cada categoria;
- Déficit: corresponde ao déficit identificado após as etapas de rateios descritas anteriormente;
- Receita: corresponde à receita rateada conforme metodologia de rateio descrita anteriormente.

Assim, após terem sido identificadas, em cada categoria, quais atividades permanecem deficitárias, define-se o montante desse déficit que será recomposto utilizando-se, como parâmetro, o alcance das metas de eficiência. No caso da categoria 01, a recomposição será sobre os déficits das atividades deficitárias da categoria, mas a variação tarifária de cada aeroporto será calculada de acordo com o alcance individual de sua meta.

Exemplo: Considere o Galeão que, conforme exemplo anterior, atingiu 49% de sua meta. Suponha, ainda, que a Categoria 01 apresente os déficits descritos na tabela abaixo (Resultado 4). Assim, a multiplicação dos déficits das atividades de embarque doméstico e pouso doméstico pelo alcance da meta do Galeão resultam nos déficits a serem recuperados de R\$ 24,5 e R\$ 9,8, respectivamente. Os valores dos reajustes são encontrados após a divisão dos déficits a serem recuperados pelas receitas rateadas das atividades. No caso da tarifa de embarque doméstico, por exemplo, esta conta resulta no valor de 122,5% ($24,5/20 = 1,225$). Logo, a recomposição de 49% do déficit identificado nessas atividades representa um aumento nas tarifas de embarque doméstico e pouso doméstico de 122,5% e 98%, respectivamente, considerando a receita rateada observada de cada atividade.

Tabela 14

Reajuste tarifário para recuperação parcial do déficit - Categoria 1 – GALEÃO				
Atividade	Resultado 4	Déficit a ser recuperado (49% alcance da meta)	Receita Rateada	Reajuste
Embarque doméstico	-50	-24,5	20	122,5%
Pouso doméstico	-20	-9,8	10	98%



Fonte: Elaboração própria (Números fictícios)

Ressalte-se que esses serão os aumentos concedidos às tarifas cobradas pelo Galeão. O mesmo exercício deverá ser realizado para cada aeroporto da categoria 01 considerando o alcance individual de sua meta.

Para as demais categorias, o raciocínio é o mesmo, no entanto, considera-se, como percentual de recuperação do déficit, a média da categoria dos alcances das metas individuais de eficiência, conforme demonstrado anteriormente e, dessa forma, todos os aeroportos da categoria terão o mesmo reajuste tarifário.

3.3.3.2.2. Aspectos a serem definidos até a segunda revisão tarifária

Até a segunda revisão, a Agência estabelecerá diversos aspectos que terão impacto nas revisões e reajustes subseqüentes, quais sejam:

i. Definição do Fator X: conforme discutido anteriormente, o Fator X tem como objetivo repassar ao consumidor a produtividade esperada do setor quando dos reajustes anuais. Assim, até essa revisão será estabelecida a sua metodologia de cálculo. Assim, o Fator será aplicado nos reajustes anuais subseqüentes, até a próxima revisão tarifária, a partir do que será definido novo Fator, e assim sucessivamente.

ii. Avaliação de qualidade de serviço: até essa revisão será estabelecida a metodologia de avaliação da qualidade de serviço prestado aos usuários da infraestrutura aeroportuária, que poderá ser considerada no cálculo da recomposição tarifária durante a revisão tarifária e/ou na fórmula de reajuste dos anos subseqüentes.

iii. Regras de transição de aeroportos para Categoria 1: tendo em vista que, a partir da segunda revisão tarifária, as tarifas cobradas pelos aeroportos classificados na categoria 01 serão individualizadas, caberá à Agência definir as regras de transição para os aeroportos que forem reclassificados para a categoria 1.

iv. Novas metas de eficiência: as metas de eficiência a serem avaliadas quando da próxima revisão tarifária serão fixadas nesta, a partir da metodologia já estabelecida.

v. Padronização contábil: a ANAC regulamentará, até essa revisão, o conteúdo do plano de contas e metodologia de rateio de custos e receitas, a serem enviados periodicamente pelos administradores aeroportuários. Além disso, a minuta de Resolução prevê que, nas próximas revisões tarifárias, poderão ser considerados os dados de aeroportos não administrados pela INFRAERO sendo fundamental, portanto, a regulamentação por parte da ANAC no que diz respeito à contabilidade das empresas administradoras de aeroportos.

Desta forma, pretende-se que o modelo de regulação tarifária seja integralmente implementado até a segunda revisão, de forma que esteja vigente um arcabouço regulatório estável, estabelecendo uma cultura regulatória no setor de infraestrutura aeroportuária brasileira que apresente os incentivos adequados para o aumento da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços pelos administradores de aeroportos.



3.3.3.3. Revisões Tarifárias Subsequentes

Após a segunda revisão tarifária, as revisões subsequentes ocorrerão quinquenalmente, de forma a estabelecer os novos tetos tarifários, conforme metodologia estabelecida na revisão imediatamente anterior.

Durante a revisão de 2018, por exemplo, serão consideradas, na recomposição tarifária, as metas de eficiência definidas em 2013. Da mesma forma, em 2018 serão definidas as metas para a revisão de 2023 e, assim, sucessivamente. Além disso, em cada revisão tarifária será definido o novo valor do Fator X para o reajuste dos anos subsequentes.

Cabe ressaltar que as metodologias aplicadas para definição das metas de eficiência, fator X, nível de serviço, entre outros aspectos, poderão sofrer alterações para se ajustar às necessidades presentes no período de revisão em questão, ou corrigir falhas observadas no decorrer do período anterior. As eventuais alterações que houver serão, no entanto, sempre discutidas publicamente.

3.3.3.4. Reajustes Tarifários Anuais

Os tetos tarifários estabelecidos pela Agência serão atualizados monetariamente, por meio da realização de reajustes anuais baseados no IPCA, sempre no mês de janeiro, deduzidos de um fator de produtividade (Fator X):

$$Tarifa_t = Tarifa_{t-12} (IPCA_{t-1}/IPCA_{t-13}) (1-X)$$

Onde:

- *Tarifa_t é o valor tarifário após o reajuste realizado no período t (sempre em janeiro);*
- *Tarifa_{t-12} é o valor tarifário vigente antes do reajuste no período t;*
- *IPCA_{t-1} é o valor do IPCA no mês anterior ao reajuste no período t; e*
- *IPCA_{t-13} é o valor do IPCA no mês anterior ao reajuste realizado em t-12.*

O IPCA é o índice adotado pela ANAC por ser um índice oficial, estável, que não se espera ocasionar oscilações significativas para os preços das tarifas aeroportuárias, tendo em vista que este é o índice escolhido pelo governo para condução da política de meta de inflação. Não se opta por um índice setorial de aeroportos porque, neste caso, a Agência teria que elaborar uma metodologia de cálculo própria e assegurar a estrutura para gerá-lo, ou contratar uma instituição especializada, o que geraria novas despesas e um retorno baixo, uma vez que os índices de preços tendem a apresentar uma relação próxima e estável no longo prazo.

A aplicação do Fator X tem o objetivo de repartir parte dos ganhos de produtividade da indústria com os usuários do aeroporto, sem eliminar os incentivos dos prestadores de serviço na busca de maior eficiência.

Este Fator será calculado conforme metodologia a ser estabelecida pela ANAC, após ampla discussão pública, até a segunda revisão tarifária, de forma que os reajustes anuais subsequentes já contemplem esse indicador. Até o estabelecimento dessa metodologia, o fator X será igual a 0 (zero), de forma que a atualização monetária das tarifas dar-se-á apenas pelo IPCA.



3.3.4. Publicidade dos dados

A partir da primeira revisão tarifária, a ANAC identificará, anualmente, e tornará pública a situação financeira das atividades dos aeroportos, bem como a evolução dos índices de eficiência.

A publicação do resultado financeiro das atividades aeroportuárias tem por objetivo tornar pública a situação real de cada aeroporto, de modo que a sociedade como um todo tenha acesso às informações relacionadas ao montante dos custos e o retorno obtido por cada um.

Quanto aos índices de realização das metas de eficiência, sua publicação objetiva proporcionar transparência em relação ao alcance das metas de eficiência constatadas em cada aeroporto, de modo que todos os interessados tenham livre acesso a essas informações, podendo avaliar os ganhos de eficiência na gestão e seu impacto no nível de serviço proporcionado.

3.3.5. Aspectos jurídicos – Leis nº 9.825/1999 e nº 7.920/1989

Importante destacar que, ao valor das tarifas estipuladas pela Agência, quando da publicação da portaria, serão acrescidos os valores decorrentes da aplicação das Leis nº 9.825, de 23 de agosto de 1999 e nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989.

A Lei nº 7.920/1989 instituiu o Adicional de Tarifa Aeroportuária, ou ATAERO, que majora em 50% (cinquenta por cento) o valor das tarifas aeroportuárias. Desta forma, a qualquer valor que seja estabelecido por essa Agência, deverá ser adicionado pelo administrador aeroportuário 50%. Ressalta-se que, quando da utilização de valores tarifários distintos, decorrentes do gerenciamento permitido dos tetos tarifários, o valor do ATAERO recolhido será variável, representando, sempre, um adicional de 50% sobre a tarifa cobrada.

A Lei nº 9.825/1999 estipula que constitui receita do Tesouro Nacional a parcela correspondente ao aumento concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, do Ministério da Aeronáutica, às Tarifas de Embarque Internacional, incluindo o seu correspondente ATAERO. Desta forma, além do valor tarifário estabelecido por essa Agência, ou de qualquer valor cobrado pelo administrador aeroportuário, quando da cobrança de tarifas de embarque internacional diferenciadas, deverá ser cobrado um valor fixo, estabelecido em dólar, por essa Portaria nº 861, a saber:

Tabela 18

Valor do STN por categoria	
Categoria do Aeroporto	Valor do STN (U\$S)
1ª	18,00
2ª	15,00
3ª	12,00
4ª	6,00

Fonte: Elaboração própria

3.3.6. Resultados Esperados

A regulação das tarifas aeroportuárias, realizada por meio do estabelecimento de normas objetivas, permite aos administradores aeroportuários a possibilidade de atuação



conforme os incentivos estabelecidos, na busca de melhores resultados que impactam, diretamente, nos valores tarifários que estarão autorizados a cobrar.

Assim, futuramente, os resultados obtidos serão avaliados, de forma que seja possível identificar os impactos da regulamentação proposta. Considerando a implementação de uma metodologia inédita, considera-se que tal análise seja de interesse da Agência, tendo em vista que a evolução dos resultados pode ser claramente aferida e periodicamente analisada, já que os regulados serão reiteradamente afetados por seu próprio desempenho.

Dentre os resultados esperados, encontram-se o aumento da eficiência dos aeroportos, aferida pelo indicador *WLU/Custo*, e a melhoria da prestação da qualidade dos serviços aeroportuários. Ademais, espera-se a redução dos subsídios intratarifários e conseqüente aproximação dos valores tarifários aos seus respectivos custos, otimização do uso da infraestrutura aeroportuária, devido ao gerenciamento tarifário permitido, e dos investimentos realizados, considerando que serão melhor remunerados aqueles promoverem a melhoria da eficiência.

Finalmente, ressalta-se a importância do controle social que será viabilizado, tendo em vista a transparência das informações financeiras das atividades aeroportuárias e da evolução do índice de eficiência dos diversos aeroportos, o que poderá influenciar decisões políticas acerca da estrutura aeroportuária brasileira.

4. Conclusão

Este documento apresentou a proposta de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais. Conforme demonstrado, o modelo estabelece um sistema de incentivos à busca pela eficiência administrativa e operacional, qualidade de serviço, além de promover a modicidade tarifária.

O modelo de regulação será implementado por meio das seguintes etapas: primeira revisão tarifária, com o estabelecimento de tetos tarifários em 2010, segunda revisão tarifária, com o estabelecimento dos mecanismos restantes do modelo de regulação, em 2013, e revisões subsequentes. Ademais, serão realizados reajustes anuais, que visam atualizar as tarifas monetariamente de forma periódica.

A estrutura de incentivos inerente ao modelo estará presente em todas as suas etapas. No estabelecimento dos tetos tarifários, os incentivos estão baseados na recuperação dos déficits identificados nas atividades aeroportuárias por meio de parâmetros objetivos de produtividade ou eficiência. Durante os reajustes anuais, por sua vez, os ganhos de eficiência esperados para o setor serão repartidos com os usuários por meio da dedução do fator X na fórmula de reajuste.

Além disso, o modelo inova ao permitir que o administrador dê descontos ou cobre tarifas até 20% maiores do que as estabelecidas pela ANAC. Esse mecanismo conferirá ao administrador aeroportuário maior capacidade de gerenciamento de demanda, e, conseqüentemente, a possibilidade de auferição de maiores receitas.

Do exposto, entendemos que deva ser editada Resolução que regule adequadamente a matéria, sendo proposta, para tal, a minuta submetida à audiência pública, com o objetivo que colher subsídios para eventuais aperfeiçoamentos na regulamentação proposta e



por imposição do art. 27, da Lei nº 11.182/05 e do art. 99 da Resolução ANAC nº 01, de 18 de abril de 2006.

Os novos tetos tarifários serão, posteriormente, estabelecidos, por meio de portaria da ANAC, de acordo com a metodologia aprovada.