



**AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

**RELATÓRIO DE CONTRIBUIÇÕES**

**AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2012**

**APLICAÇÃO DO FATOR X**

**REAJUSTES TARIFÁRIOS DE 2012 E 2013**

## **SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO
2. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DOCUMENTADAS
  - 2.1 Por meio de formulário eletrônico próprio

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Aviso de Audiência Pública nº 01/2012, publicado no Diário Oficial da União nº 5, de 06/01/2012, seção 3, página 05, a Diretoria Colegiada desta Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em decisão *ad referendum* resolveu submeter à audiência pública proposta de resolução que trata da aplicação do Fator X no valor de 2,06% ao reajuste das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais, conforme estabelece o art. 17 da Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, cuja minuta pode ser encontrada no sítio eletrônico desta Agência na rede mundial de computadores pelo endereço <http://www.anac.gov.br/transparencia/audienciaspublicas.asp>.

As contribuições foram encaminhadas a esta Agência por meio do endereço eletrônico [audienciapublica.fatorx@anac.gov.br](mailto:audienciapublica.fatorx@anac.gov.br) em formulário eletrônico próprio disponível no sítio acima indicado até as 18 horas do dia 20 de janeiro de 2012. Não foram realizadas sessões presenciais para essa audiência pública.

Este relatório contempla a apresentação e apreciação das manifestações recebidas dentro do período de audiência pública estabelecido, nos termos definidos no Aviso de Audiência Pública nº 01/2012. No intuito de possibilitar aos participantes o fácil acesso à resposta da ANAC acerca da contribuição, o presente relatório foi organizado tendo em vista o meio adotado para formular a manifestação.

## 2. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DOCUMENTADAS

### 2.1 Por meio de formulário eletrônico próprio

AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2012	Processo nº 60800.237619/2011-45
<b>Assunto: Proposta de resolução que visa estabelecer, para os anos de 2012 e 2013, o valor do fator X a ser aplicado no reajuste das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência referente aos aeroportos enquadrados na Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011.</b>	
<b>DADOS DO COLABORADOR</b>	
Nome: Jose Marcio Mollo	
Organização: Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias	
Telefone de contato: 21-3578 1150	E-mail: <a href="mailto:presidencia@snea.com.br">presidencia@snea.com.br</a>
<b>TRECHO DA MINUTA A DISCUTIR OU ASPECTO NÃO PREVISTO QUE SE PROPÕE ABORDAR</b>	
A MINUTA DE RESOLUÇÃO SOBRE APLICAÇÃO DO FATOR X E A RESPECTIVA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS CONSTAM DOS COMENTÁRIOS, ALTERAÇÕES E INCLUSÕES SUGERIDAS NO TEXTO ABAIXO PELO SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS AEROVIÁRIAS – SNEA.	
<b>TEXTO SUGERIDO PARA ALTERAÇÃO OU INCLUSÃO</b>	
<p>Inicialmente, foi lembrado que o SNEA, em conjunto com as suas associadas, elaborou uma Nota Técnica Nº 106/DT/2010, em 22 de novembro de 2010, contendo críticas e sugestões à Resolução Nº 180, que aprovou o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais. Os representantes das empresas aéreas, à época, alertaram que as preocupações contidas na referida Nota Técnica continuam presentes na proposta da consulta pública ora analisada, em especial a falta de transparência na composição dos custos da INFRAERO, por unidade aeroportuária e por centro de custos (pessoal, manutenção, energia, etc.), os métodos de rateio das despesas adotados e fórmula de alocação dos custos da sede e superintendências regionais.</p> <p>Outro fato ressaltado pelos representantes das empresas aéreas associadas ao SNEA diz respeito às muitas simplificações utilizadas para o cálculo do Fator X, que ficou restrito a uma avaliação parcial dos aeroportos de 1ª e 2ª Categorias, tendo sido também descartados os dados de aeroportos que tiveram grande taxa de crescimento nos últimos anos, influenciando os resultados dos ganhos de produtividade.</p> <p>Adicionalmente, também foi comentado que esta resolução deveria ter sido realizada por empresa conceituada em trabalhos relacionados aos ganhos de produtividade setorial com ampla divulgação de seus dados de entrada e dos seus resultados, de forma similar ao que ocorre em outros grandes conjuntos de aeroportos nos países desenvolvidos, permitindo aos agentes econômicos do setor de transporte aéreo participar, avaliar e discutir os seus detalhes e repercussões sobre as tarifas aeroportuárias, que podem variar desde cifras reduzidas benefícios extremamente significantes para os usuários do sistema de aviação civil brasileiro.</p> <p>Em especial, procurou-se entender melhor os termos e as repercussões da proposta de Resolução sobre a variação dos valores das tarifas aeroportuárias de imediato e no futuro. Entretanto, continua não existindo um Plano de Contas, estruturado, regulamentado e aprovado pela ANAC, contendo os critérios de rateio e de alocação das despesas e das receitas, de forma a permitir uma análise contábil e financeira homogênea, com o desenvolvimento de indicadores (“benchmarking”) comparativos entre os aeroportos.</p> <p>A atual lacuna regulatória que impede a efetiva comparação do desempenho entre os aeroportos brasileiros pode ser comprovada pelo não atendimento da Resolução Nº 180, que estabelece em seu Art. 13º:</p>	

“A ANAC regulamentará, até a revisão de que trata esta Seção, o conteúdo do plano de contas e metodologia de rateio de custos e receitas a serem enviados periodicamente pelos administradores aeroportuários”.

#### **I- Análise da Proposta de Resolução:**

A presente proposta de resolução da ANAC se baseia na Resolução nº 180, que dispõe sobre o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias, que estabeleceu um sistema de incentivos com o intuito de induzir os aeroportos a perseguir maior busca pela eficiência administrativa e operacional e qualidade de serviço, além de promover a modicidade tarifária.

Entretanto os princípios regulados pela Lei nº 8.987 de 1995, que “*Dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.*”, foram ignorados no momento em que não mais existe a garantia do equilíbrio econômico e financeiro, ao não zelar pela modicidade tarifária, comando este estampado no capítulo “Da Política Tarifária”, da mesma.

Contudo, a proposta de resolução da ANAC exclui da aplicação desta regulação os aeroportos brasileiros outorgados à iniciativa privada, que apresentam regras específicas previstas em contrato de concessão ou ato de autorização.

Além disto, reafirma que a Resolução nº 180 não se aplica às tarifas de armazenagem e capatazia, regulamentadas por legislação própria (Portaria nº 219/GC-5, de 27 de março de 2001), apesar de se encontrar dentro do contexto do complexo aeroportuário, com as aeronaves mistas (passageiros e cargas) e cargueiras se utilizando e compartilhando os sistemas de pistas de pouso e de taxi.

Naturalmente, existem custos associados à operação e à manutenção desses sistemas de pistas que deveriam ser absorvidos pelas tarifas de armazenagem e capatazia em função das cargas, que ali pousam e trafegam na partida e na chegada ao aeroporto.

No documento contendo a JUSTIFICATIVA para a presente proposta de resolução nota-se a intenção da ANAC de respaldar a referida regulamentação em conceitos econômicos buscando levar aos aeroportos brasileiros os efeitos de ganho de produtividade existentes em mercados competitivos.

Ao tentar justificar a ausência da definição para o fator X na Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, apresenta quatro motivos para a omissão, a saber:

- dificuldade de previsão para períodos longos;
- dinamismo da indústria;
- aprimoramento das ferramentas de cálculo; e
- desenvolvimento da regulação econômica.

Entretanto, ao invés de se socorrer na vasta literatura e experiência de grandes aeroportos estrangeiros, ou mesmo na contratação de consultoria especializada para o desenvolvimento desta regulamentação de imenso interesse para os agentes produtivos e os passageiros, busca respaldo apenas na recente experiência do setor elétrico, que se constitui em metodologia incompleta para o complexo de atividades e interações entre elas existente no sistema aeroportuário.

Deve-se ressaltar que o setor elétrico e o de transporte aéreo possuem diferenças significativas quanto ao seu comportamento e grau de volatilidade e que a aplicação de metodologias similares para a quantificação das mesmas grandezas certamente levará a incongruência de resultados.

Ademais, a própria ANEEL enfatiza que: “*Não se deve confundir, no entanto, estabilidade regulatória e de regras com manutenção das mesmas ferramentas. Dado o dinamismo da regulação econômica, é usual que novas ferramentas sejam recorrentemente incorporadas ao processo regulatório.*”

*O objetivo perseguido pela ANEEL na proposta ora submetida à audiência pública foi de preservar os princípios e fundamentos por trás da definição do Fator X introduzindo, no entanto, novas ferramentas para se atingir tal finalidade”.*

Neste sentido, a própria ANAC ressalta que: “com vistas a cumprir da melhor maneira possível o disposto no art. 17 da Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, a metodologia de definição do fator X deve acompanhar a evolução da teoria, das ferramentas e da estrutura da indústria. Caso contrário, a metodologia ou o valor definido podem se mostrar completamente inadequados à realidade do mercado, de tal forma que os ganhos de produtividade não sejam corretamente repassados para os usuários”.

No entanto, ao apresentar a metodologia de cálculo dos ganhos de produtividade (item 3.1 – JUSTIFICATIVA) submete ao setor produtivo e aos passageiros o índice de Tornqvist para medir a produtividade com base na fórmula desenvolvida em 1936, ou seja a 75 (SETENTA E CINCO) anos atrás.

Não satisfeita com antiga metodologia, a ANAC, alegando não ser possível segregarmos os insumos de quantidades físicas, simplesmente os substitui pelo custo total (ver página 3 – JUSTIFICATIVA da ANAC).

E as simplificações não ficam por aí.

Sem que fique claro e transparente o cálculo do referido índice utiliza “apenas dados relativos ao número de movimento de passageiros, movimento de aeronaves, de receita e de custos.”

Assim, a ANAC adotou como representativos dos produtos os dados de movimento de passageiros de passageiros domésticos e internacionais e o número total de pousos e decolagens, domésticas e internacionais, dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 dos aeroportos administrados pela INFRAERO. No entanto, é fácil perceber que no número total de pousos encontram-se aeronaves mistas (passageiros e cargas) e aeronaves cargueiras, que transportam cargas e que não absorvem qualquer porção dos custos relacionados ao sistema de pistas de pouso e decolagem e de taxi.

Por outro lado, a ANAC somente considera as receitas e os custos das atividades aeroportuárias de embarque, pouso e permanência, ou seja, não são consideradas as receitas e os custos de armazenagem, capatazia, navegação aérea e das atividades comerciais. Todavia, os passageiros que irão passar pelos terminais aeroportuários são os responsáveis diretos pelos custos, mas também pelas compras e gastos nas lojas e serviços, que geram as receitas comerciais, devendo merecer crédito em termos de modicidade tarifária pela sua importante participação na composição da receita total.

Adicionalmente, a ANAC resolve determinar por análise crítica e parcial dos dados históricos, que o Aeroporto Santos Dumont, por ter passado “por um processo de desregulamentação da oferta nos últimos anos” sofreu impactos significativos de produtividade, visto que o movimento de passageiros e aeronaves são variáveis de entrada do cálculo de produtividade. Porém, a ANAC, em sua análise crítica, esqueceu-se de que boa parte da taxa de produtividade surgida no Aeroporto Santos Dumont foi retirada ou perdida no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (Galeão), o que se refletiria diretamente no cálculo do fator X.

Da mesma forma, a ANAC supõe que as elevadas taxas de crescimento do Aeroporto de Viracopos tenderão a se estabilizar e por seu único interesse deixa de lado os ganhos de produtividade alcançados, como se aquele aeroporto não existisse e estivesse sendo pouco utilizado.

Ou seja, com a visão no futuro e passando por cima dos ganhos de produtividade obtidos e não repassados aos agentes produtivos e aos passageiros, a ANAC resolve retirar dois aeroportos importantes da já pequena amostra de aeroportos utilizada no cálculo do fator X.

Outra enorme simplificação adotada pela ANAC diz respeito à distorção apontada pelo SNEA na metodologia de cálculo das tarifas aeroportuárias, que demonstra a falta de incentivo a unidade aeroportuária de maior produtividade, a qual receberá índice de reajuste menor do que outra unidade menos produtiva.

Neste caso, a empresa que opera os aeroportos que compõem a amostra, acreditando que o aumento de sua produtividade gerará menor tarifa no futuro, poderá decidir por se esforçar menos do que estaria disposta caso o fator X fosse determinado com base em uma amostra de aeroportos de operadores diferentes.

Tal situação chamada no documento de JUSTIFICATIVA (página 5) da ANAC de “**problema de incentivo perverso**”, mesmo não tendo sido reconhecido anteriormente, conforme apontado na Nota Técnica Nº106, de novembro de 2010, do SNEA, encontra desta feita solução inadequada, principalmente no que tange aos princípios de trabalhos técnicos, e sem qualquer explicação matemática. Desta vez, a ANAC resolveu dividir por dois os ganhos de produtividade com a seguinte formulação: “Esse problema pode ser mitigado pela introdução de um fator que busque repartir os ganhos esperados de produtividade entre o aeroporto e seus usuários. Na ausência de critérios objetivos para a determinação deste fator, e de motivação para diferenciar a proporção dos ganhos a serem apropriados pelos usuários e pelo aeroporto, optou-se por um fator igual a 0,5”.

A ANAC também não apresenta qualquer justificativa pela ausência de aeroportos de 3ª Categoria na amostra considerada em seu estudo, podendo, inclusive, ter se perdido importante parcela dos aeroportos com significativos ganhos de produtividade, principalmente quando se observa que os aeroportos de médio porte tiveram significativos incrementos na quantidade de movimentos de passageiros e de aeronaves.

Qual teria sido o efeito desta inclusão na amostra poderia responder questões que nem mesmo com o processo de concessão apregoada pela ANAC em função da atual configuração do setor aeroportuário no Brasil.

### **III – Considerações Finais:**

Antecedendo a aprovação da presente proposta de resolução, que trata da aplicação do fator X ao cálculo de reajuste das tarifas aeroportuárias, torna-se indispensável que a ANAC realize as seguintes averiguações:

- 1) Disponibilizar uma pesquisa bibliográfica com os estudos correlacionados ao assunto que suporte as análises, as afirmativas e, principalmente as simplificações adotadas;
- 2) Refazer os cálculos do fator X, utilizando os vários métodos existentes, considerando todos os aeroportos disponíveis, sem qualquer corte de aeroportos por crítica, sem base científica e sem fundamentação em metodologia internacionalmente reconhecida para o cálculo de ganhos de produtividade em aeroportos;
- 3) Apresentar todos os dados de entrada de custos e receitas, bem como os critérios para redução do custo total e da participação das receitas comerciais;
- 4) Analisar com atenção os dados coletados, que nos anexos contidos na JUSTIFICATIVA indicam que todos os aeroportos considerados são deficitários, o que não é realidade;
- 5) No caso de ser utilizado como indicador dos produtos o custo total deverão também ser consideradas as receitas comerciais;
- 6) Desenvolver o processo de reajuste das tarifas aeroportuárias e os cálculos de ganhos de produtividade, de forma que se torne uma atividade contínua e transparente, contando com a participação regular e periódica de auditores e de representantes das empresas aéreas e demais agentes produtivos do setor;
- 7) Realizar ajustes tarifários quinquenais, conforme posição expressa do Ministério da Fazenda, desfazendo o gatilho anual, que se constituiu em prática no passado, de lembrança muito cruel por alimentar o processo inflacionário;
- 8) Apresentar nominalmente as qualificações dos técnicos e profissionais responsáveis pelos estudos e análises de reajustes tarifários e de ganhos de produtividade, que representam importante mecanismo de equilíbrio financeiro setorial; e
- 9) Verificar a possibilidade de realizar convênio junto a entidades de reconhecida experiência neste tipo de técnica – Ganhos de Produtividade – para o desenvolvimento de metodologia consistente e avaliação sistemática deste tipo de fator, dado que trata-se de grandeza que abrigará os efeitos benéficos do desenvolvimento do setor tanto para a indústria como para os seus usuários.

A JUSTIFICATIVA PARA CONSIDERAÇÃO E INCLUSÃO PELA ANAC NA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO SOBRE O FATOR X ENCONTRA-SE NO TEXTO DO QUADRO ANTERIOR (VER NAS 5 (CINCO) PÁGINAS ACIMA).

#### RESPOSTA DA ANAC

A ANAC agradece a contribuição e informa que:

Conforme preceitua o art. 17 da Resolução 180/2011, a ANAC tem a prerrogativa de estabelecer a metodologia de cálculo do fator X até a segunda revisão tarifária, segundo disposto em seu art. 19. Desta forma, apesar de possível aplicá-lo apenas em momento futuro, esta Agência decidiu antecipar-se e beneficiar, o quanto antes, os usuários do aeroporto, além de estimular a eficiência do ente regulado.

O estudo e a definição da metodologia mais conveniente para o mercado atual foi realizado por especialistas em regulação com notório saber nas áreas de economia, contabilidade, engenharia e estatística. Foram pesquisadas diversas metodologias consagradas pelo mercado atual, dentre as quais se destacam o Índice de *Tornqvist* e de *Malmquist*, bem como as experiências de outros países e de outros mercados brasileiros, dentro os quais se destaca, mas não se restringe à ANEEL.

Afirma-se na presente contribuição que as diferenças quanto ao comportamento e grau de volatilidade certamente farão com que a aplicação de metodologias similares ao setor elétrico e ao transporte aéreo gere incongruência de resultados. Além de carecer de fundamentação, esta afirmação não é verdadeira, pois o índice de *Tornqvist* é uma fórmula geral que se aplica a qualquer atividade.

O índice de *Tornqvist* mede a razão entre a variação da produção, ponderada pela receita, e a variação dos custos. Trata-se de um índice de forte apelo, devido à simplicidade de sua formulação, e por medir com acurácia os ganhos financeiros advindos dos ganhos de produtividade. O SNEA crítica o uso de um índice de produtividade empregado há muito tempo (o artigo original, "*The bank of Finland's consumption price index*", data de 1936), porém, não apresenta quaisquer argumentos contrários ao referido índice. A ANAC entende que o uso freqüente de uma metodologia por muitos anos deveria ser percebido como um forte indício de sua consistência.

No Brasil, mais de 95% do movimento de passageiros é processado pela INFRAERO. Assim, neste primeiro momento, não foi possível utilizar uma análise de *benchmarking* para o estabelecimento do fator X para os anos de 2012 e 2013. Posteriormente, com o advento das concessões aeroportuárias, e com o aperfeiçoamento da base de dados disponível pela agência, que poderá incluir até mesmo informações de aeroportos internacionais, a aferição do fator X poderá contemplar dados de um número maior de empresas.

No que tange à transparência, ressalta-se que a utilização do instrumento de audiência pública reflete a preocupação desta Agência com tal princípio, consubstanciada, ainda, no cuidado em apresentar, de forma didática, os dados utilizados para a composição do Fator X, bem como todos os cálculos, conforme se verifica no Apêndice 1 da Exposição de Motivos, disponível no conjunto de documentos que compõem esta Audiência Pública nº 01/2012.

Tais dados, por sua vez, originam-se das seguintes fontes: (i) receitas e custos fornecidas pela INFRAERO e publicadas em seu site; (ii) método de rateio estabelecido pela INFRAERO em NI - 24.01/E (CNT) – "Sistema de Custos" e (iii) classificação de aeroportos estabelecida pela ANAC.

A sugestão de inclusão dos aeroportos de categoria 3 e 4 também foi feita pela Infraero, maior operador aeroportuário do Brasil e será acatada pela ANAC.

Cumprе esclarecer, inicialmente, que esses aeroportos foram omitidos devido a sua baixa participação na demanda e nos custos da Infraero. Em 2009, os aeroportos de categoria 1 e 2 movimentaram 127.036.855 passageiros de um total de 128.135.616, o que corresponde a mais de 99% do total de passageiros movimentados da empresa. Além disso, os aeroportos de categoria 1 e 2 foram responsáveis por cerca de

95% do custo total da Infraero no mesmo ano. Dessa forma, o impacto da inclusão desses aeroportos tenderia a ser muito pequeno.

Contudo, dado que as duas entidades que representam interesses antagônicos do mercado reivindicam a inclusão dos aeroportos de categoria 3 e 4, a ANAC não vê motivos para não recalcular o fator X incorporando esses aeroportos.

O principal objetivo da escolha da amostra é encontrar um grupo de aeroportos que represente a indústria aeroportuária, para, a partir daí, fazer inferências acerca dos ganhos de produtividade esperados. Assim, conforme exposto na Justificativa levada a Audiência Pública, os dados dos aeroportos de Viracopos e Santos Dumont não foram incluídos na amostra, por terem apresentado incrementos extraordinários de demanda, e consequentemente de produtividade, que dificilmente se manterão nos próximos anos.

Salienta-se que para o cálculo do fator X somente foram apreciadas as tarifas aeroportuárias tratadas pela Resolução nº 180/2011, sendo utilizados como dados de entrada o movimento de passageiros, movimento de aeronaves, receitas e custos, desconsiderando-se, com isso, as tarifas concernentes a armazenagem e capatazia, por serem regulamentadas por instrumento próprio (Portaria nº 219/GC-5/2001).

Em relação à regulamentação do plano de contas e metodologia de rateio de custos e receitas a serem enviados periodicamente pelos administradores aeroportuários, informa-se que esta ANAC está em fase inicial do desenvolvimento da sua regulamentação, que será amplamente discutida com o público, por meio da realização de audiência pública. Ademais, ressalta-se que, no presente momento, a INFRAERO atende a legislação contábil vigente, observando os critérios de rateios de custos, consolidados na já citada NI - 24.01/E (CNT), cujo teor foi aprovado pelo então Departamento de Aviação Civil – DAC.

Cumprir destacar que a Resolução 180/2011 e, por conseguinte, a proposta em pauta, não se aplica a concessões aeroportuárias. Tais aeroportos possuem mecanismos de aplicação de fator X distintos, estabelecidos em instrumento contratual já celebrado entre o Poder Concedente e a Concessionária, no caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, ou nos documentos jurídicos disponíveis no sítio da ANAC, no que tange aos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos. Desta forma, não procede a argumentação de que a lei 8.987/95 foi desrespeitada. Na mesma esteira, o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro não se aplica aos aeroportos que não possuem contratos de concessão, a exemplo dos aeroportos submetidos à Resolução 180/2011.

Destaca-se que o fator X atribuído por esta proposta de Resolução deve ser aplicado aos anos de 2012 e 2013, e que as próximas metodologias de cálculo poderão sofrer alterações em momento futuro, de forma a se adaptar às mudanças no mercado ocasionadas, primordialmente, pelo cenário de concessões aeroportuárias.

Conforme texto da justificativa, “São consideradas apenas as receitas e os custos das atividades aeroportuárias de embarque, pouso e permanência, ou seja, não são consideradas as receitas e os custos de armazenagem, capatazia, navegação aérea e das atividades comerciais”. Dessa forma, o resultado negativo apresentado por todos os aeroportos da amostra não indica que todos os aeroportos considerados sejam deficitários, indica apenas que o conjunto das atividades de embarque, pouso e permanência desses aeroportos apresentam resultado negativo.

Por fim, informa-se que o processo que ensejou esta proposta é público, possibilitando vistas pela sociedade em geral. Ademais, os técnicos desta Agência encontram-se à disposição para maiores esclarecimentos e contribuições.

**AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2012**

**Processo nº 60800.237619/2011-45**

**Assunto: Proposta de resolução que visa estabelecer, para os anos de 2012 e 2013, o valor do fator X a ser aplicado no reajuste das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência referente aos aeroportos enquadrados na Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011.**

<b>DADOS DO COLABORADOR</b>	
Nome: Carolina A. Carvalho Tomázio	
Organização: SEAE/MF	
Telefone de contato: 61-3412-2247	E-mail: carolina.tomazio@fazenda.gov.br
<b>TRECHO DA MINUTA A DISCUTIR OU ASPECTO NÃO PREVISTO QUE SE PROPÕE ABORDAR</b>	
<p>i. A Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda sugere, nos termos das explicações apresentadas pelo Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 02 COGTL/SEAE/MF, de 20/01/2012 (em anexo), o que se segue:</p> <p>ii. Que a Agência avalie a possibilidade de, no cálculo do Fator X, serem considerados os impactos da regulamentação da qualidade do serviço que deverá ser implementada futuramente;</p> <p>iii. Que, para fins de aferição da produtividade dos aeroportos, sejam também considerados os dados relativos à movimentação de carga;</p> <p>iv. Que a adoção do fator de compartilhamento dos ganhos de produtividade de 0,5 esclarecida e fundamentada;</p> <p>v. Que, a despeito das sugestões acima apresentadas para a proposta submetida à apreciação na Audiência Pública, a Agência elabore regulamento específico que defina a metodologia de cálculo do Fator X para os aeroportos administrados pela INFRAERO, a fim de se ter maior previsibilidade e estabilidade regulatórias.</p> <p>vi. Em relação à agenda futura da ANAC, a SEAE reafirma ser desejável que as minutas de resolução dispostas em Audiência Pública sejam munidas de justificativa/exposição de motivos que apresente maior transparência e fundamentação sólida para a solução regulatória proposta, contendo, por exemplo, as alternativas aventadas e os motivos de se adotar uma em detrimento das outras.</p>	
<b>TEXTO SUGERIDO PARA ALTERAÇÃO OU INCLUSÃO</b>	
<b>RESPOSTA DA ANAC</b>	
<p>A ANAC agradece a contribuição e as sugestões enviadas pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, nos termos das explicações apresentadas pelo Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 02 COGTL/SEAE/MF, de 20/01/2012 e informa que:</p> <p>i. Quanto ao item “i” acima, cumpre esclarecer, inicialmente, que os fatores X e Q têm objetivos diferentes e, portanto, devem ser calculados separadamente. Enquanto o fator X visa compartilhar com os usuários os ganhos de produtividade, o fator Q visa punir ou até premiar o administrador</p>	

aeroportuário pela qualidade do serviço prestado. Assim, tendo em vista que esses fatores podem afetar o resultado do reajuste em sentidos diferentes, é conveniente que sejam calculados e apresentados separadamente. Adicionalmente, informa-se que será estabelecida, até a segunda revisão tarifária, metodologia de avaliação da qualidade do serviço prestado aos usuários de infraestrutura aeroportuária, nos termos da Resolução ANAC nº 180, de 25 de janeiro de 2011.

- ii. Em que pese a importância das atividades aeroportuárias de armazenagem e capatazia, salienta-se que, para o cálculo do fator X, buscou-se obter a produtividade das atividades cujas tarifas são reguladas pela Resolução nº 180/2011. Assim, foram utilizados como dados de entrada o movimento de passageiros, movimento de aeronaves, receitas e custos das atividades de embarque, pouso e permanência. Atualmente, as regras de cobrança das tarifas de armazenagem e capatazia são reguladas pela Portaria nº 219/GC-5/2001 e os valores estão estabelecidos na Portaria nº 52/2012, ambas as portarias poderão ser revistas por esta Agência futuramente.
- iii. A utilização do fator de compartilhamento de 0,5 visa evitar problemas de incentivos que poderiam ser causados pela aplicação total do incremento da produtividade. A amostra de aeroportos é composta somente por aeroportos administrados pela Infraero e todos os aeroportos operados pela empresa sofrerão o impacto do fator X. Assim, a empresa que opera os aeroportos que compõem a amostra, acreditando que o aumento de sua produtividade gerará menor tarifa no futuro, poderá decidir por se esforçar menos do que estaria disposta caso o fator X fosse determinado com base em uma amostra de aeroportos de operadores diferentes.
- iv. Esse problema pode ser mitigado pela introdução de um fator que busque repartir os ganhos esperados de produtividade entre o aeroporto e seus usuários. Na ausência de critérios objetivos para a determinação deste fator, e de motivação para diferenciar a proporção dos ganhos a serem apropriados pelos usuários e pelo aeroporto, optou-se por um fator igual a 0,5. Assim, os ganhos são compartilhados entre produtores e consumidores de forma igualitária, tratando com equidade os diversos agentes envolvidos no processo de reajuste tarifário.
- v. Destaca-se que, de acordo com o art. 15<sup>o</sup> da Resolução nº 180/2011, em cada revisão tarifária (após a segunda revisão) será estabelecido fator X a ser considerado nos reajustes anuais subsequentes. A partir da segunda revisão, as revisões tarifárias serão realizadas quinquenalmente. Portanto, durante cinco anos, após cada revisão, o regulado poderá atuar sob regras claras e valores pré-estabelecidos para o fator X. No entanto, cabe ressaltar que é fundamental para a atualidade e efetividade do fator X que sua metodologia possa ser revista e alterada pela ANAC em cada revisão tarifária.

<b>AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2012</b>	<b>Processo nº 60800.237619/2011-45</b>
<b>Assunto: Proposta de resolução que visa estabelecer, para os anos de 2012 e 2013, o valor do Fator X a ser aplicado no reajuste das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência referente aos aeroportos enquadrados na Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011.</b>	
<b>DADOS DO COLABORADOR</b>	
Nome: Elismar Gonçalves Lopes	
Organização: Infraero	
Telefone de contato: 61-33123294	E-mail: elopes@Infraero.gov.br
<b>TRECHO DA MINUTA A DISCUTIR OU ASPECTO NÃO PREVISTO QUE SE PROPÕE ABORDAR</b>	

Art. 1º Determinar, nos termos desta Resolução, a aplicação do Fator X no valor de **2,06%** ao reajuste das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais, para os aeroportos públicos que não estejam sob condições tarifárias específicas definidas em ato de autorização ou em contrato de concessão.

#### TEXTO SUGERIDO PARA ALTERAÇÃO OU INCLUSÃO

Art. 1º Determinar, nos termos desta Resolução, a aplicação do Fator X no valor de **0,70%** ao reajuste das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência, domésticos e internacionais, para os aeroportos públicos que não estejam sob condições tarifárias específicas definidas em ato de autorização ou em contrato de concessão.

#### JUSTIFICATIVA

##### I – Do cálculo do Fator X

Com a publicação da Resolução nº. 180, de 25/1/2011, foram definidas as regras de recomposição das tarifas aeroportuárias. Por meio do Art. 16 foram definidas as regras para as atualizações anuais, bem como a previsão da dedução do Fator X. Este Fator é o componente que incidirá na fórmula do reajuste anual, com objetivo de repassar aos consumidores ganhos esperados de produtividade.

Na exposição de motivos da Resolução do Fator X é justificado que o setor aeroportuário no Brasil é caracterizado pela baixa concorrência e pela baixa elasticidade preço-demanda.

A Infraero trabalha no sistema de subsídio cruzado, pois dos 67 aeroportos que administra apenas 29 são lucrativos, ou seja, os recursos arrecadados são aplicados na operação, manutenção e investimentos de todos os aeroportos da rede.

Na metodologia de cálculo proposta para o Fator X, para definir os ganhos esperados de produtividade foi utilizada amostra de 47 aeroportos da Infraero das categorias 1ª e 2ª, sendo excluídos os aeroportos de Campinas e Santos Dumont devido às taxas de crescimento operacional irregular, para encontrar a variação anual de produtividade dos anos de 2008, 2009 e 2010.

Com isso, o ganho de produtividade médio obtido foi de 4,12%, e conforme documento da ANAC, para mitigar eventuais problemas de incentivos perversos, o valor do Fator X corresponderá a 50% do ganho de produtividade obtido, ou seja, 2,06%.

Verifica-se que na amostra utilizada foram excluídos os aeroportos de 3ª e 4ª categoria. Conforme demonstrado no quadro abaixo a produtividades deste grupo de aeroportos ficou negativo de 2,46%. Este resultado justifica-se em decorrência da baixa demanda nestes aeroportos, bem como os custos necessários para manter a infraestrutura aeroportuária operacional.

#### Cálculo do Fato X - Aeroportos de 3º e 4º Categoria

Ano	Custo (2010)	Movimento Operacional				Receita				Total
		Passageiros		Aeronaves		Embarque		Pouso e Permanência		
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	
2007	75.313.217	1.027.675	2.923	284.604	1.351	124.189	8.532	698.620	72.367	908.708
2008	83.477.611	1.027.430	1.723	299.132	1.828	99.090	-	866.854	96.372	1.062.316
2009	96.382.765	1.096.702	2.059	314.955	1.592	83.020	-	1.085.534	120.514	1.289.068
2010	103.435.405	1.313.012	1.440	365.626	1.697	156.595	-	1.282.118	119.869	1.558.582

Média Geométrica	2008	2009	2010	Média
Variação da Produtividade	-3,9274%	-10,2913%	7,6629%	-2,46%

Adicionalmente, conforme Edital de Leilão nº. 2/2011, os aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos serão concedidos a iniciativa privada. Na amostra utilizada pela ANAC, o aeroporto de Campinas foi excluído, porém os aeroportos de Brasília e Guarulhos que representam 27% do movimento de passageiros da rede Infraero e 28% do faturamento da Empresa foram considerados. Destaca-se que conforme previstos nos documentos do processo de concessão, o contrato de concessão destes aeroportos definirá o Fator X a ser aplicado nestes terminais. O quadro abaixo demonstra a produtividade destes dois aeroportos considerada na amostra:

### Cálculo do Fato X - Aeroportos de Brasília e Guarulhos

Ano	Custo (2010)	Movimento Operacional				Receita				Total
		Passageiros		Aeronaves		Embarque		Pouso e Permanência		
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	
2007	379.664.074	21.393.783	8.521.685	239.616	75.197	84.798.143	78.726.175	12.550.815	64.391.526	240.466.659
2008	425.410.765	21.828.545	9.015.152	258.597	77.064	95.912.894	75.078.179	13.510.860	66.050.016	250.551.948
2009	383.263.726	25.324.725	8.616.749	294.986	76.999	106.337.889	84.315.623	15.492.519	77.478.054	283.621.085
2010	416.865.842	30.614.022	10.582.224	345.345	81.474	129.570.282	90.135.729	17.457.784	76.556.138	313.719.933

Média Geométrica	2008	2009	2010	Média
Varição da Produtividade	-7,5184%	16,6545%	7,6852%	5,12%

Pelo exposto acima, a Infraero propõe a revisão do cálculo de ganho de produtividade, sugerindo a inclusão dos aeroportos de 3ª e 4ª categoria, visando considerar o desempenho operacional destes aeroportos e o benefício que recebem por meio do subsídio cruzado, e a exclusão dos aeroportos de Guarulhos e Brasília, tendo em vista que serão explorados pela iniciativa privada com Fator X próprio e que a produtividade verificada nestes aeroportos influencia o cálculo da produtividade total.

O quadro abaixo demonstra o cálculo considerando os parâmetros sugeridos:

### Cálculo do Fato X - Exclusão dos Aeroportos da Concessão e Inclusão Aeroportos 3ª e 4ª Categoria

Ano	Custo (2010)	Movimento Operacional				Receita				Total
		Passageiros		Aeronaves		Embarque		Pouso e Permanência		
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	
2007	1.377.336.964	72.313.885	4.094.015	1.551.008	74.950	351.537.861	49.209.907	45.455.299	44.304.860	490.507.927
2008	1.404.379.140	73.438.140	4.269.056	1.611.263	77.974	364.992.351	44.169.289	84.718.423	43.040.389	536.920.452
2009	1.466.025.299	81.215.709	4.514.386	1.692.307	74.322	389.252.499	51.327.422	83.794.262	47.052.038	571.425.222
2010	1.601.334.025	95.567.772	5.346.067	1.938.410	81.702	458.742.546	52.294.411	91.502.392	48.083.248	650.622.596

Média Geométrica	2008	2009	2010	Média
Varição da Produtividade	0,3301%	3,4504%	6,8011%	3,49%

#### II – Da aplicação do fator de 0,5

O Art. 6º, do Anexo I da Resolução nº 180, de 25 de janeiro de 2011, diz que a: “identificação dos resultados das atividades aeroportuárias, em cada categoria, tem por objetivo a definição de quais tarifas reguladas precisam sofrer variação, de forma a recompor o déficit observado ou a reverter o superávit identificado, para fins de modicidade tarifária”.

O principal objetivo desta regulação é a recomposição das atividades deficitárias com parâmetros de produtividade e eficiência.

As tarifas aeroportuárias de pouso e permanência estavam sem reajuste desde 1997 e as de embarque desde 2005. Os quadros abaixo apresentam os resultados por atividade nos anos de 2009 e 2010, antes dos reajustes tarifários, apurados segundo parâmetros do cálculo utilizados na composição de custos estabelecido pela Resolução nº 180, bem como foram excluídos os resultados dos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos, os quais serão concedidos.

ATIVIDADES	REALIZADO 2009 (Em milhões)		
	RECEITAS	CUSTOS	RESULTADO
Embarque Doméstico	413,3	789,0	(375,7)
Embarque Internacional	51,3	73,7	(22,3)
Armazenagem e Capatazia	174,3	214,8	(40,4)
Pouso e Permanência - Doméstico	88,9	565,1	(476,2)
Pouso e Permanência - Internacional	47,3	50,5	(3,2)
Atividades não reguladas	724,7	284,9	439,7
<b>Total geral</b>	<b>1.499,8</b>	<b>1.978,0</b>	<b>(478,2)</b>

ATIVIDADES	REALIZADO 2010 (Em milhões)		
	RECEITAS	CUSTOS	RESULTADO
Embarque Doméstico	498,6	822,0	(323,4)
Embarque Internacional	52,3	79,0	(26,7)
Armazenagem e Capatazia	226,1	247,6	(21,6)
Pouso e Permanência - Doméstico	98,8	680,4	(581,6)
Pouso e Permanência - Internacional	48,3	113,7	(65,3)
Atividades não reguladas	813,3	267,0	546,3
<b>Total geral</b>	<b>1.737,4</b>	<b>2.209,7</b>	<b>(472,3)</b>

Com a recomposição das tarifas aeroportuárias, o aumento das receitas comerciais e o crescimento do movimento operacional estima-se que o déficit de 2011 será de R\$ 312,7 milhões:

ATIVIDADES	Projeção 2011 (Em milhões)		
	RECEITAS	CUSTOS	RESULTADO
Embarque Doméstico	634,1	1.011,9	(377,7)
Embarque Internacional	74,1	91,9	(17,8)
Armazenagem e Capatazia	264,7	291,3	(26,6)
Pouso e Permanência - Doméstico	190,4	745,1	(554,7)
Pouso e Permanência - Internacional	71,1	105,6	(34,5)
Atividades não reguladas	956,9	258,1	698,7
<b>Total geral</b>	<b>2.191,4</b>	<b>2.504,0</b>	<b>(312,7)</b>

Destaca-se que a metodologia do Fator X tem o objetivo de repassar aos consumidores ganhos esperados de produtividade, porém conforme observado nos quadros acima o resultado das atividades continuam deficitários. Com isso, verifica-se que ainda não existem ganhos de produtividade que possam ser transferidos aos usuários da infraestrutura aeroportuária.

Considerando que o objetivo da Resolução nº. 180/2011 é a recomposição das tarifas aeroportuárias e que conforme demonstrado no quadro acima, mesmo após a recomposição, as atividades continuam deficitárias, propõe-se, então, que sobre o Fator X seja aplicado o fator divisão produtividade de **0,2**, objetivando reduzir o déficit das atividades aeroportuárias buscando o equilíbrio financeiro da rede, tendo em vista ainda o impacto financeiro da concessão dos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos nos resultados da Infraero.

Tal proposição está aderente aos objetivos da concessão, pois se de um lado permite a redução de parcela de reajuste, com a aplicação do Fator X, porém em níveis mais adequados à situação de desequilíbrio das atividades aeroportuárias, por outro, com a redução do mesmo Fator X para 0,2, permite recomposição de parte de perdas ocorridas ao longo de mais de 14 anos sem o reajuste das referidas tarifas.

### III – Conclusão

Conforme demonstrado nos quadros acima, os resultados das atividades de embarque, pouso e permanência, doméstico e internacional, continuam apresentando resultados deficitários, os quais ainda não foram cobertos pelos resultados das demais atividades. Com isso, em 2011, após o encerramento das demonstrações financeiras, a Infraero apresentará déficit de cerca de R\$ 313 milhões, excluindo os resultados dos aeroportos que serão concedidos.

Desta forma, da proposta de cálculo do Fator X constante da audiência pública, solicita-se que sejam considerados os seguintes ajustes:

- inclusão dos dados dos aeroportos de 3ª e 4ª categoria;
- exclusão dos dados dos aeroportos de Guarulhos e Brasília;

- redução do fator de divisão dos ganhos de produtividade de 0,5 para 0,2.

Considerando as premissas acima, o Fator X para os anos de 2012 e 2013 será de **0,70%** conforme demonstrado nos quadros abaixo:

### Cálculo do Fato X - Exclusão dos Aeroportos da Concessão e Inclusão Aeroportos 3º e 4º Categoria

Ano	Custo (2010)	Movimento Operacional				Receita				Total
		Passageiros		Aeronaves		Embarque		Pouso e Permanência		
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	
2007	1.377.336.964	72.313.885	4.094.015	1.551.008	74.950	351.537.861	49.209.907	45.455.299	44.304.860	490.507.927
2008	1.404.379.140	73.438.140	4.269.056	1.611.263	77.974	364.992.351	44.169.289	84.718.423	43.040.389	536.920.452
2009	1.466.025.299	81.215.709	4.514.386	1.692.307	74.322	389.252.499	51.327.422	83.794.262	47.052.038	571.426.222
2010	1.601.334.025	95.567.772	5.346.067	1.938.410	81.702	458.742.546	52.294.411	91.502.392	48.083.248	650.622.596

Descrição (2008/2007)	Custos	Movimento Operacional				Cálculo da Variação 2008		
		Passageiros		Aeronaves				
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional			
Razão custo e movimento	1,0196	1,0155	1,0428	1,0388	1,0403			
Logaritmo natural (Ln)	0,0194	0,0154	0,0419	0,0381	0,0396			
Ponderador Receita (S)	1	0,6982	0,0913	0,1252	0,0852			
Variação da Produtividade		0,0108	0,0038	0,0048	0,0034	0,0033	1,0033	0,330%

Descrição (2009/2008)	Custos	Movimento Operacional				Cálculo da Variação 2009		
		Passageiros		Aeronaves				
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional			
Razão custo e movimento	1,0439	1,1059	1,0575	1,0503	0,9532			
Logaritmo natural	0,0430	0,1007	0,0559	0,0491	-0,0480			
Ponderador Receita (S)	1	0,6805	0,0860	0,1522	0,0813			
Variação da Produtividade		0,0685	0,0048	0,0075	-0,0039	0,0339	1,0345	3,450%

Descrição (2010/2009)	Custos	Movimento Operacional				Cálculo da Variação 2010		
		Passageiros		Aeronaves				
		Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional			
Razão custo e movimento	1,0923	1,1767	1,1842	1,1454	1,0993			
Logaritmo natural	0,0883	0,1627	0,1691	0,1358	0,0947			
Ponderador Receita (S)	1	0,6931	0,0851	0,1436	0,0781			
Variação da Produtividade		0,1128	0,0144	0,0195	0,0074	0,0658	1,0680	6,801%

Média Geométrica	2008	2009	2010	Média	Resultado	Resultado * 0,5	Resultado * 0,2
Variação da Produtividade	100,3301%	103,4504%	106,8011%	1,03493506	3,49%	1,75%	0,70%

## RESPOSTA DA ANAC

A ANAC agradece a contribuição e as sugestões e informa que:

A sugestão de inclusão dos aeroportos de categoria 3 e 4 será acatada. No entanto, não será acatada a sugestão de exclusão dos aeroportos de Guarulhos e Brasília da amostra, conforme os motivos a seguir expostos.

Cumpra esclarecer inicialmente que esses aeroportos foram omitidos devido a sua baixa participação na demanda e nos custos da Infraero. Em 2009, os aeroportos de categoria 1 e 2 movimentaram 127.036.855 passageiros de um total de 128.135.616, o que corresponde a mais de 99% do total de passageiros movimentados da empresa. Além disso, os aeroportos de categoria 1 e 2 foram responsáveis por cerca de 95% do custo total da Infraero no mesmo ano. Dessa forma, o impacto da inclusão desses aeroportos tenderia a ser muito pequeno.

A sugestão de inclusão dos aeroportos de categoria 3 e 4 também foi feita pelo Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA, representante das empresas aéreas. Assim, dado que as duas entidades que representam interesses antagônicos do mercado reivindicam a inclusão dos aeroportos de categoria 3 e 4, a ANAC não vê motivos para não recalculer o fator X incorporando esses aeroportos.

Contudo, a sugestão de exclusão de Guarulhos e Brasília da amostra não é pertinente ao modelo. Pois, o

principal objetivo da escolha da amostra de aeroportos é encontrar um grupo de aeroportos que represente a indústria aeroportuária, para, a partir daí, fazer inferências acerca dos ganhos de produtividade esperados. Dessa forma, a despeito da provável transferência da operação desses aeroportos para a iniciativa privada, sua inclusão será mantida, com vistas a aumentar a robustez dos resultados.

Quanto à última sugestão, é muito importante destacar a diferença entre o papel das Revisões Tarifárias e do fator X. Durante o processo de Revisões Tarifárias, são identificados os resultados das atividades em cada categoria e a recomposição da receita das atividades que permanecem deficitárias ocorre conforme o alcance das metas de eficiência de cada aeroporto. O fator X, por sua vez, tem o papel de repassar aos consumidores os ganhos esperados de produtividade. Desta feita, entende-se que a alegada situação de desequilíbrio econômico-financeiro deva ser resolvida por meio do aumento de eficiência da empresa associada aos mecanismos de Revisões Tarifárias.

Assim sendo, o argumento de que as atividades aeroportuárias dos aeroportos da Infraero se mantêm deficitárias, mesmo após a primeira Revisão Tarifária, não é suficiente para justificar a aplicação de um fator de compartilhamento dos ganhos de produtividade menor do 0,5.