

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES

ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO DE TARIFICAÇÃO AEROPORTUÁRIA

ANDERSON DIAS GODDARD
MARIA TAEKO KAKAZU

ORIENTADOR: ADYR DA SILVA, PhD

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE AVIAÇÃO CIVIL

PUBLICAÇÃO: E-TA-008A/2003
BRASÍLIA/DF: DEZEMBRO/2003

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES

ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO DE TARIFICAÇÃO AEROPORTUÁRIA

ANDERSON DIAS GODDARD
MARIA TAEKO KAKAZU

MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO, SUBMETIDA AO CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE ESPECIALISTA EM GESTÃO DA AVIAÇÃO CIVIL.

APROVADA POR:

ADYR DA SILVA, PhD (UnB)
(Orientador)

YAEKO YAMASHITA, PhD (UnB)
(Examinadora)

JOSÉ MATSUO SHIMOISHI, PhD (UnB)
(Examinador)

DATA: BRASÍLIA/DF, DEZEMBRO DE 2003

FICHA CATALOGRÁFICA

GODDARD, ANDERSON DIAS e
KAKAZY, MARIA TAEKO

Análise do Modelo Brasileiro de Tarifação Aeroportuária

xi, 62p., 210x297 mm (CEFTRU/Unb, Especialista, Gestão da Aviação Civil, 2003).

Monografia de Especialização – Universidade de Brasília, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, 2003

1. Tarifas

2. Capacidade

I. CEFTRU/UnB

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

GODDARD, Anderson Dias e KAKAZU, Maria Taeko (2003). Análise do Modelo Brasileiro de Tarifação Aeroportuária. Monografia de Especialização, Publicação E-TA-008A/2003, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes. Universidade de Brasília, Brasília, 73 p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTORES: Anderson Dias Goddard e Maria Taeko Kakazu

TÍTULO DA MONOGRAFIA: Análise do Modelo Brasileiro de Tarifação Aeroportuária

GRAU/ANO: Especialista / 2003

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta monografia de especialização e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Os autores reservam outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de especialização pode ser reproduzida sem a autorização por escrito dos mesmos.

Anderson Dias Goddard

Maria Taeko Kakazu

DEDICATÓRIA

A todos aqueles que de uma forma ou de outra contribuem para um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A todos os companheiros do curso de gestão da aviação civil, da Infraero e do DAC, nossos mais sinceros agradecimentos pelo companheirismo, apoio e incentivo.

À professora Yaeko Yamashita, pelos fundamentais conceitos acadêmicos.

Ao Grande Mestre, professor Adyr da Silva, pela especial oportunidade de nosso enriquecimento pessoal e profissional, através de seu vasto conhecimento e experiência.

RESUMO

Este trabalho trata da avaliação do sistema tarifário brasileiro objetivando a identificação dos principais requisitos ao aprimoramento da metodologia vigente, a fim assegurar que os aeroportos possam prover um desejável nível de serviço público, tão eficiente quanto possível, a um mínimo custo aos pagantes de tarifas, qualquer que seja a política de desenvolvimentos dos aeroportos.

A resenha cronológica dos principais dispositivos legais relativos à cobrança de taxas ou tarifas aeroportuárias mostra a grande dificuldade em buscar uma equação de difícil solução visto que as entidades administradoras, as empresas aéreas e os passageiros que constituem as partes interessadas e possuem interesses divergentes, tanto que levou aproximadamente 40 anos para incorporá-las ao regime aeroportuário brasileiro. A permanente luta para a instituição de tarifas visou garantir o fluxo de recursos para a gestão e modernização da infraestrutura aeroportuária.

Porém, o modelo tarifário vigente baseado na classificação dos aeroportos em grupos, visando definir níveis diferenciados de tarifas, feito com base em um conjunto de atributos, onde cada um é ponderado por pesos pré-estabelecidos, não foi alterado desde a sua concepção, apesar dos novos conceitos de gestão adotados pelas entidades aeroportuárias. Os aeroportos não são meros provedores de infra-estrutura para os serviços de transporte aéreo, passando a comercializar outros tipos de serviços, para atender não só aqueles que utilizam o transporte aéreo, mas também aqueles que circulam pelas dependências do aeroporto, atuando, ainda, como fator preponderante na sustentabilidade econômica do sistema.

Portanto, é imprescindível a revisão do modelo vigente, porém esta deve ser precedida da definição do novo modelo de gestão dos aeroportos brasileiros visando adequar às tendências mundiais, bem como realizar ajustes do sistema de custos conforme as recomendações da OACI.

ABSTRACT

This article evaluates the Brazilian tariff system with the objective of identifying the primary requirements to improve the present methodology and to ensure the airport can provide a desirable level of public service, as efficient as possible, with the minimum cost to passengers, independent of the airport development policies.

The chronological summary of principal laws regarding airport charging shows obstacles to overcome to achieve a solution, considering airport administration, air company and passengers constitute the interested parties and have diverging interests, to such a manner that it took 40 years to be incorporated into the Brazilian airport regime. The ongoing fight to institute charging aims to guarantee the flow of financial resources for the management and modernization of the airport infrastructure.

However the present tariff model based on the classification of airports into groups to define different levels of charging was not altered since its conception, in spite of new concepts of management of airports adopted by the airport administration. Airports are not mere providers of infrastructure for air transport services, for they have begun to commercialize other kinds of services to attend to not only air transport but also the neighboring community and this has been considered a principal factor in the economic sustainability of the system.

Therefore, it is imperative to review the present model however it must be preceded by the definition of a new model of management of Brazilian airports to conform to world trends as well as to make adjustments to the cost system according to the International Civil Aviation Organization recommendations.

SUMÁRIO

Capítulo		Página
1	INTRODUÇÃO	01
1.1	APRESENTAÇÃO	01
1.2	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	02
1.3	JUSTIFICATIVA	03
1.4	HIPÓTESE	04
1.5	OBJETIVO	04
1.6	METODOLOGIA	04
1.6.1	Revisão Bibliográfica	04
1.6.2	Análise dos Conceitos	05
1.6.3	Análise do Modelo Tarifário Atual	05
1.7	ORGANIZAÇÃO DA MONOGRAFIA	05
2	FUNDAMENTOS DO SISTEMA TARIFÁRIO NO BRASIL	07
2.1	ASPECTOS LEGAIS DAS BASES CONCEITUAIS	07
2.1.1	Código Brasileiro da Aeronáutica	07
2.1.2	Tratados, Acordos e Convenções Internacionais	08
2.2	EVOLUÇÃO DAS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS	11
2.3	FUNDAMENTOS DA COBRANÇA TARIFÁRIA	18
2.3.1	Política de Desenvolvimento dos Aeroportos	18
2.3.2	Função dos Aeroportos	19
2.3.3	Sistemas de Custos	21
3	O MODELO TARIFÁRIO BRASILEIRO	23
3.1	INTRODUÇÃO	23
3.2	A ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA	23
3.3	CLASSIFICAÇÃO TARIFÁRIA DOS AEROPORTOS	25
3.3.1	Classificação Atual de Aeroportos	26
3.4	INFLUÊNCIA DAS OSCILAÇÕES DE MERCADO	33
3.5	ANÁLISE DA CLASSIFICAÇÃO - CLASSIFICAÇÃO MOVIMENTO X RECEITA	35

3.6	ESTRUTURA DE CUSTOS	36
3.6.1	Influência dos Custos nas Tarifas	37
4	ANÁLISE CONCEITUAL DAS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS	40
4.1	CONCEITUAÇÃO	40
4.2	ABRANGÊNCIA	41
4.3	TARIFAS DE POUSO E PERMANÊNCIA	42
4.3.1	Conceito Conforme Portaria 306 de 25 de Março de 2003	42
4.3.2	Impacto nas Empresas Aéreas	43
4.3.3	Tarifas Praticadas no Brasil e no Exterior	44
4.3.4	Impactos na Administração Aeroportuária	45
4.3.5	Sobre Tarifas	46
4.3.6	Resumo da Análise da Tarifa de Pouso	48
4.4	TARIFA DE EMBARQUE	50
4.4.1	Conceito Conforme Portaria 306 de 25 de Março de 2003	50
4.4.2	Comparativo Entre as Tarifas Praticadas no Brasil e no Exterior	50
4.4.3	Impactos na Administração Aeroportuária	52
5	MOTIVAÇÃO TARIFÁRIA	54
5.1	INTRODUÇÃO	54
5.2	FUNDAMENTOS ECONÔMICOS	54
6	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	59
6.1	REQUISITOS ESSENCIAIS	59
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	62

LISTA DE QUADROS

Quadro		Página
Quadro 3.1	Classificação de aeroportos	33
Quadro 3.2	Demonstrativo de não linearidade do sistema de classificação	34
Quadro 3.3	Incompatibilidade de classificação	34
Quadro 3.4	Comparativo de custos entre aeroportos europeus e americanos	37
Quadro 3.5	Correlação entre o tráfego e o custo unitário	38
Quadro 3.6	Custo de segurança aeroportuária	39
Quadro 4.1	% de participação de receitas de pouso, permanência e de embarque em relação à receita operacional e aeronáutica.	42
Quadro 4.2	% de participação das despesas tarifárias no custo das empresas	44
Quadro 4.3	Tarifas de pouso doméstico e internacional praticadas no Brasil e no exterior (B777200 = 299 ton)	45
Quadro 4.4	Aeroportos arrecadadores	46
Quadro 4.5	% de recuperação de custos tarifas de pouso e permanência	47
Quadro 4.6	Prática de sobre tarifação experiência internacional	48
Quadro 4.7	Tarifas de embarque doméstico e internacional praticadas no Brasil e no exterior	51
Quadro 4.8	% de recuperação de custos tarifa de embarque	52
Quadro 4.9	Comparativo entre custo por passageiros e tarifa de embarque sem Ataero	53

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARSA	ARSA – Aeroportos do Rio de Janeiro S.A
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
COMAer	Comando da Aeronáutica
CONAC	Comissão Nacional de Aviação Civil
DAC	Departamento de Aviação Civil
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
OACI	Organization Aviation Civil International
PDSAC	Plano de Desenvolvimento do Sistema da Aviação Civil
PROFAA	Programa Federal de Auxílio a Aeroportos
TAZ	Tarifa de Armazenagem
TEM	Tarifa de Embarque
TCT	Tarifa de Capatazia
TPO	Tarifa de Pouso
TPR	Tarifa de Permanência
UCT	Unidade de Carga de Trabalho - corresponde a um passageiro ou 100 kg de carga

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

A rede aeroportuária brasileira é constituída por aproximadamente 1310 aeródromos públicos e privados, e apenas 186 unidades são arrecadadores, mediante cobrança de tarifas de usuários do transporte aéreo, complementadas por receitas comerciais, oriundas basicamente de concessões de serviços às empresas privadas.^[2]

As diretrizes da política setorial aeroportuária e os valores das tarifas são, no Brasil, fixadas pela Autoridade Aeronáutica. Somente os aeródromos públicos, devidamente homologados pela Autoridade Aeronáutica competente e administrados diretamente pelo Comando da Aeronáutica, ou operando mediante concessão ou autorização, podem cobrar tarifas.^[1]

Existe uma constante indagação do público e das empresas transportadoras acerca do justo valor das tarifas aeroportuárias brasileiras em relação a outros países. Os dados divulgados pela Organização de Aviação Civil Internacional – OACI permitem observar que essas tarifas situam-se abaixo da média dos valores adotados a nível mundial.^[3] A exceção refere-se à medida adotada pelo Governo Federal e implementada pelo DAC^[4], aumentando o valor da tarifa de embarque internacional, como forma de reduzir a evasão de moeda forte e desestimular viagens ao exterior de passageiros a passeio. Do valor da nova tarifa de embarque internacional, 50% da arrecadação é destinada ao Tesouro Nacional.

Outro ponto de questionamento refere-se ao Adicional de Tarifa Aeroportuária - ATAERO^[6], correspondente a 50% do valor das tarifas destinadas exclusivamente a investimentos em ampliação, modernização e re-aparelhamento das instalações aeroportuárias e de auxílios de navegação aérea.

[1] CBA- Código Brasileiro de Aeronáutica –Lei 7.565 – 19/12/86

[2] IAC – Instituto de Aviação Civil

[3] ICAO, International Civil Aviation Organization – Doc 9562

[4] LEI nº 9.825, de 23 de agosto de 1999

[5] ATAERO (Lei nº 7.920/89)

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

No modelo tarifário atual, os aeroportos são classificados em quatro categorias, segundo os serviços e as facilidades oferecidas pelos mesmos. A metodologia de classificação em vigor é função da infra-estrutura existente. Os aeroportos pertencentes à mesma categoria praticam tarifas iguais, não sendo permitidas variações objetivando desestimular a competitividade entre aeródromos, ou medidas similares, visando maximizar a utilização da infra-estrutura existente dentro dos padrões de conforto exigidos pelos usuários e/ou desestimular a operação de alguns tipos de aeronaves, com alto índice de poluição sonora, gasosas ou de partículas sólidas.

Ressalta-se ainda, que o conceito adotado na classificação dos aeroportos não foi alterado desde sua concepção^[6], apesar dos novos conceitos de gestão adotados pelas entidades aeroportuárias. Os aeroportos deixaram de ser meros provedores de infra-estrutura para os serviços de transporte aéreo, passando a comercializar outros tipos de serviços, para atender não só aqueles que utilizam o transporte aéreo, mas também aqueles que circulam pelas dependências do aeroporto, atuando, ainda, como fator preponderante na sustentabilidade econômica do sistema.^[7]

Os principais problemas identificados no sistema tarifário atual são:

- Fragilidade do sistema de classificação – A classificação é feita de acordo com a infra-estrutura e envolve grandes patamares para cada categoria, em relação às ponderações adotadas. Não existe correspondência entre o nível de atividade (movimento operacional) e o nível tarifário. O sistema é rígido, não permitindo a flexibilização tarifária; aeroportos com características diferentes praticam tarifas iguais; Não incluem atributos de desempenho da prestação de serviços;
- Ausência de metodologia alternativa para o estabelecimento de tarifa a partir dos custos (os custos gerados pela Infraero e utilizados pelo DAC para aferir se as receitas arrecadadas estão recuperando os custos);

[6] Portaria 1.592/GM5- de 07 de nov de 1984

[7] Adyr da Silva, Aeroportos e Desenvolvimento – 1991.

- Necessidade de readequação do sistema de custos da INFRAERO que está estruturado visando à formação de tarifas aeronáuticas e comerciais, não permite a avaliação dos custos por segmentos de serviços (serviços de rampa; aeroshopping; ponte de embarque; segurança);
- Necessidade de uma política tarifária baseada no novo modelo de gestão dos aeroportos brasileiros, buscando privilegiar a segurança, a eficiência operacional e econômica do sistema.

1.3 JUSTIFICATIVA

As tarifas aeroportuárias no Brasil são instituídas e regulamentadas pela Autoridade Aeronáutica por meio de legislação, baseada em critérios de disponibilização de serviços de infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica^[8]. Esta prática tem demonstrado, ao longo do tempo, e em função das evoluções tecnológicas e de mercado, dentre outras, que o sistema tarifário está desatualizado frente à realidade vivenciada pela administração aeroportuária. A evolução tecnológica é notória, com o uso de processos de automação aeroportuária e de navegação aérea, equipamentos e sistemas de segurança, etc.

A regulação tarifária atual fundamenta-se, basicamente, na legislação de enquadramento de aeroportos e na ótica do transportador, os valores pagos causam grandes impactos nos custos operacionais das empresas aéreas. Em decorrência, a regulação influi nas suas decisões estratégicas, tais como: a participação no mercado de transporte aéreo; a quantidade, qualidade e os tipos de serviços oferecidos aos usuários.

Por outro lado, as entidades aeroportuárias, responsáveis pelo provimento e operacionalização da infra-estrutura, são impactadas diretamente pelo desbalanceamento entre os custos relativos ao desenvolvimento das atividades aeroportuárias e as receitas oriundas de tarifas^[9], sem deixar de citar ainda, os aspectos relacionados ao meio ambiente, segurança das operações, entre outros.

[8] Portaria 1.592/GM5 de 07 de nov de 1984;

[9] INFRAERO – relatório econômico - 2001.

A constatação deste cenário com aspectos desfavoráveis, receitas *versus* custos, no mercado brasileiro, requer, em primeiro lugar, um estudo dos elementos que compõem do sistema tarifário brasileiro, de modo a estabelecer os requisitos de sua operação e posteriormente, avaliar as possibilidades de aplicação de critérios adequados ao país.

1.4 HIPÓTESE

A análise do problema permite concluir que é oportuno revisar os requisitos do modelo tarifário brasileiro, principalmente os relacionados às *tarifas de pouso, permanência e de embarque*, a partir do conhecimento desse modelo e avaliar seus efeitos nos custos das empresas de transporte aéreo e nas entidades administradoras de aeroportos.

1.5 OBJETIVO

Este trabalho visa analisar os requisitos do modelo tarifário brasileiro, com o objetivo de avaliar possíveis aprimoramentos da metodologia de cálculo de tarifas e torná-lo mais aplicável à realidade atual do transporte aéreo.

1.6 METODOLOGIA

1.6.1 Revisão Bibliográfica

Em virtude da constante indagação das empresas de transporte aéreo acerca do justo valor das tarifas aeroportuárias, conforme descrito no item 2.2, este trabalho pretende analisar o modelo aplicado no Brasil, desde a base do ordenamento jurídico que suporta as atividades aeroportuárias - Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA -, até os tratados e acordos internacionais ratificados pelo Brasil. Nesta etapa, será procedida uma busca nos estudos realizados pelos institutos brasileiros e europeus, entrevistas com os responsáveis pela área de gestão econômica financeira dos aeroportos brasileiros, e pesquisas junto às organizações formais da Aviação Civil.

Desta forma, se pretende aprofundar os conhecimentos sobre o assunto, de modo a permitir uma completa compreensão dos conceitos nas suas várias interfaces.

1.6.2 Análise dos Conceitos

A proposta nesta etapa consiste na identificação e entendimentos de todos os elementos administrativos, econômicos e operacionais necessários para a discussão do sistema tarifário brasileiro.

1.6.3 Análise do Modelo Tarifário Atual

É importante o entendimento dos meios que viabilizam o alcance desses objetivos, entre outros, os recursos necessários ao desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica. As tarifas aeroportuárias constituem uma importante fonte de receitas, destinada a operação e melhoria de instalações. A avaliação do sistema atual tem por objetivo servir de base para a proposição de medidas que permitem o aprimoramento da metodologia de fixação de tarifas aeroportuárias dentro da realidade atual do transporte aéreo.

1.7 ORGANIZAÇÃO DA MONOGRAFIA

Este trabalho é composto de seis capítulos, quais sejam:

- O primeiro capítulo apresenta as bases de elaboração do trabalho além de uma visão simplificada do atual Sistema Brasileiro de Tarifação Aeroportuária;
- O segundo capítulo analisa o cenário atual do sistema tarifário, tanto no Brasil quanto no exterior, buscando o fundamento e a evolução da regulação do setor, analisando os aspectos legais, administrativos e econômicos;
- O terceiro capítulo aborda a política da Aviação Civil e os desdobramentos no desenvolvimento da infra-estrutura aeroportuária. Nesta etapa, é feita a análise do modelo atual de classificação de aeroportos apontando os pontos fortes e as suas fragilidades e o entendimento da estrutura de custos que a Autoridade Aeronáutica utiliza como referência para aferição de tarifas aeroportuárias e aeronáuticas;

- O quarto capítulo conceitua os componentes de tarifas aeroportuárias, define o nível de abrangência do trabalho e analisa os critérios de fixação de tarifas de pouso, permanência e de embarque, avaliando os efeitos dessas tarifas nos custos das empresas aéreas. Avalia também, se as tarifas são justas na ótica dos passageiros e das entidades administradoras de aeroportos;
- O quinto capítulo busca fundamentar a necessidade de cobrança de tarifas pelas entidades aeroportuárias;
- O sexto capítulo apresenta a conclusão e as recomendações do estudo efetuado.

2 FUNDAMENTOS DO SISTEMA TARIFÁRIO NO BRASIL

O presente capítulo visa fornecer uma visão global da estrutura tarifária no Brasil identificando os fundamentos legais, nacional e internacional, que suportam esse sistema, das dificuldades encontradas para incorporar as tarifas ao regime aeroportuário brasileiro e do seu elevado nível de regulação.

2.1 ASPECTOS LEGAIS DAS BASES CONCEITUAIS

No Brasil, o ordenamento jurídico suportando as atividades aeroportuárias, inclusive os aspectos tarifários, foi feito a partir de legislação própria. A base desse ordenamento é o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA e os tratados e acordos ratificados pelo Brasil e, incorporados à legislação. Nesse último aspecto, vale considerar que o Brasil, como signatário da Convenção de Chicago e país membro do Conselho da OACI, tem aderido, tradicionalmente, aos documentos dispositivos e manuais por ela editados.

2.1.1 Código Brasileiro de Aeronáutica

Em 19 de dezembro de 1986, foi sancionada a LEI N.º 7.565, Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, a qual constitui a base do Direito Aeronáutico brasileiro, ao lado dos Tratados e Convenções internacionais, ratificados pelo país.

O CBA, como legislação básica do setor, além de conter definições relevantes para o sistema de aviação civil de forma geral e para a infra-estrutura aeronáutica, institui também, a cobrança de tarifas aeroportuárias em seu artigo 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”* e em seu 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”*.

2.1.2 Tratados, Acordos e Convenções Internacionais

A Organização de Aviação Civil Internacional – OACI, desde a sua criação desempenha o papel fundamental de estimular o desenvolvimento de transporte aéreo internacional. No campo do Direito Internacional, a OACI desempenha o papel único de instância de julgamento de conflitos e disputas entre Estados, no domínio da Aviação Civil, poderes que lhes são conferidos pelo art. 84 da Convenção^[10]. A Convenção de Chicago determina que, a nível internacional, o Conselho da OACI cuide das condições dos aeroportos e dos serviços de navegação aérea, e tem a outorga de exercer um poder deliberativo e permanente.

O Conselho da OACI, observando que a privatização de Aeroportos está se tornado uma prática mundial, visando: a) resguardar o interesse de fornecedores e usuários; b) enfatizar o papel do Estado com relação à segurança; e c) e orientar os gestores aeroportuários e de navegação aérea para a melhoria da eficácia e das finanças dos aeroportos, estabeleceu em 2001, documento formal de orientação, intitulado Políticas sobre Tarifações Aeroportuárias e Serviços de Navegação Aérea^[11], baseadas no art. 15 do Doc. 7300 - *Tarifações de aeroporto e similares da Convenção de Aviação Civil Internacional*.

Apesar, do Conselho, ter declarado que os Estados Contratantes da OACI não estão obrigados a aderir às disposições e recomendações da Declaração do Conselho^[12], os Estados se encontram diante de uma forte obrigação moral de assegurar que os métodos adotados para recuperar os custos aeroportuários, aplicados nos processos de privatização, se ajustem aos critérios e ao espírito da declaração, pois essas políticas tem sido apresentadas sem contestações em importantes fóruns internacionais. Tal procedimento tem por fundamento garantir que os quesitos de segurança em operações aéreas e terrestres do sistema de aviação sejam condições obrigatórias de cumprimento, não permitindo que os administradores de aeroportos privatizados enfoquem o retorno financeiro prioritariamente, em detrimento dos quesitos de segurança citados supra.

[10] Convenção de Chicago – 07 de dezembro de 1944

[11] OACI - (Doc 9082/6).

[12] OACI (Doc 9562 – Par 1.9)

O Brasil como membro dessa importante organização e em conformidade com o artigo 1º do Código Brasileiro da Aeronáutica - CBA, que “*o direito aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por esse CBA e pela legislação complementar*”, ao estabelecer a política tarifária, observa os princípios recomendados pelo Conselho em 08 de dezembro de 2000, na 18ª Reunião de sua 161ª Sessão, que considera:

a. A evolução da situação financeira dos aeroportos e de seus usuários primários, as linhas aéreas regulares, e recomenda que os Estados:

- *Permitam imposição de tarifas, somente para serviços e funções que são prestados, diretamente relacionados ou imediatamente benéficos para as operações de aviação civil;*
- *Abstenham-se de tarifações impostas que discriminem contra a aviação civil internacional, em relação aos outros modos de transporte internacional.*

b. Os propósitos de muitos Estados desejarem estabelecer um mecanismo independente para regulamentação econômica de aeroportos e serviços de navegação aérea a OACI, recomenda:

- *Garantir a não discriminação na aplicação de tarifações;*
- *Garantir que não haja práticas anticoncorrência ou abuso de posição dominante;*
- *Garantir transparência, bem como a disponibilidade e apresentação de todos os dados financeiros exigidos para determinar a base para tarifações;*
- *Avaliar e encorajar a eficiência e eficácia na operação de fornecedores;*
- *Determinar e revisar padrões, qualidade e níveis de serviços prestados;*
- *Monitorar e encorajar investimentos para alcançar demandas futuras;*

- *Garantir que sejam considerados a visão dos usuários.*
- c. *No que diz respeito ao desenvolvimento e à aplicação de parâmetros de desempenho a OACI recomenda:*
- *Desenvolver e cobrar dados sobre o desempenho na prestação de seus serviços (tais como aspectos relacionados à segurança, flexibilidade, eficiência, disponibilidade, acesso, ambiente e custo de serviços);*
 - *Utilizar esses parâmetros para avaliar e melhorar a qualidade de serviços prestados;*
 - *Levar em conta esses parâmetros, para ajudar no suporte de suas decisões de investimentos;*
 - *Assumir consultas com usuários para alcançar compreensão e consenso mútuos;*
 - *Desenvolver e manter sistemas de custo que permitam que os usuários e fornecedores entendam os custos verdadeiros de prestação de serviços.*

A OACI recomenda ainda, que os estados ou seus prestadores de serviços, considerem a participação externa e em órgãos de fixação de tarifas, em conjunto, quando for vantajoso, levando em consideração o seguinte:

- *A importância dos próprios Estados no controle da cobrança de suas tarifas;*
- *A necessidade de um estudo cuidadoso dos termos sob o qual o serviço de cobrança será prestado;*
- *Identificação e descrição dos custos dos serviços para os quais eles estão sendo cobrados;*
- *Qualquer taxa administrativa a ser incluída na tarifa*

2.2 EVOLUÇÃO DAS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS

Considerando que as tarifas aeroportuárias no Brasil têm elevado grau de regulação, é importante conhecer as condições em que as mesmas têm sua aplicação regulada e as dificuldades em incorporá-la ao regime aeroportuário brasileiro. Para tanto, deve-se consultar a evolução das tarifas aeroportuárias no Brasil, através da resenha cronológica dos principais dispositivos legais adotados, desde a primeira tentativa de cobrança de taxas aeroportuárias até os dias atuais. A evolução da legislação como apresentada, tem como referência, os estudos realizados por Rodrigues, RJR ^[13] e Santos, E.A. ^[14].

A primeira tentativa de cobrança de taxas aeroportuárias, pela utilização de aeródromos e campos de pouso públicos, deu-se através dos decretos:

- N.º 16.983, de 22/07/25 - que em seu 1º parágrafo do artigo 34, diz que “ as aeronaves privadas pagarão taxas de utilização da pista e das instalações de orientação e segurança em vôo, bem como estadia.”
- N.º 20.914, de 06/01/32 - Ratifica a permissão para a cobrança de taxas em dois de seus artigos (12º e 36º). Contudo este decreto apresentava uma novidade em relação ao anterior, qual seja, a possibilidade de aplicar “**sobretaxas**” para fazer frente aos juros e amortização dos capitais investidos em seu estabelecimento, melhorias, ampliações e instalações.

Esses dois decretos não tiveram quaisquer efeitos práticos, pois não se conseguiu identificar quaisquer taxas ou sobretaxas cobradas nesse período.

[13] Rodrigues, Ricardo J. Rosa – Tarifas Aeroportuárias Operacionais

[14] Edison A. Santos – ITA Agência Brasil .

Nova tentativa de cobrança de taxas aeroportuárias

- Decreto-lei n.º 9.792 de 06/09/46 – Nova tentativa de implantação de um sistema de cobrança dos serviços de infra-estrutura. Desta feita, são definidas as regras gerais para a utilização desses serviços e os critérios a serem observados no estabelecimento de sua remuneração, admitindo-se que a aplicação das taxas dependa de prévia aprovação do Ministério da Aeronáutica. Este decreto dispõe ainda sobre uma possível *classificação geral dos aeroportos* e apresenta *diretrizes para fixação das tarifas*, especificando que elas se destinam a cobrir *apenas as despesas de custeio e conservação de infra-estrutura aeronáutica*.

Ainda, consta em Santos, E.A.^[15] que não foi possível identificar efeitos práticos partir desse decreto. Uma verdadeira batalha foi desencadeada pelas empresas concessionárias dos serviços de transporte aéreo, recorrendo à justiça contra o pagamento dessas taxas. Essa contestação prolongou-se até 1952, quando um acórdão expedido pelo Supremo Tribunal Federal pôs fim à questão, concluindo não serem as tarifas aeroportuárias taxas, ou seja, descaracterizando definitivamente qualquer conceituação genérica de tributo.

Tal acórdão fortaleceu a posição do Ministério da Aeronáutica no sentido de fixar tarifas que pudessem compensar, pelo menos, os custos incorridos com a manutenção e operação da infra-estrutura aeroportuária.

Porém, as concessionárias dos serviços de transporte aéreo que lutavam pela manutenção da situação então vigente, foram conseguindo anistias fiscais através de medidas sucessivas.

- Lei nº 1.815, de fevereiro de 1953 – Concedeu anistia fiscal e suspendeu a cobrança de tarifas até 31 de dezembro de 1955.

[15] Edison A. Santos – ITA Agência Brasil .

- Lei nº 2.702 de 31 de dezembro de 1955 – Prorrogou o período de isenção até 31 de dezembro de 1960.

As empresas concessionárias mantiveram a posição de não pagamento e os débitos passaram a se acumular com o não recolhimento das tarifas relativas às operações domésticas.

- Lei nº 4.349, de 06 de julho de 1964 – Concedeu novamente a anistia fiscal às empresas, suspendendo a cobrança de tarifas aeroportuárias até 31 de dezembro de 1965.

Nova tentativa de cobrança de Taxas Aeroportuárias

Na segunda metade dos anos sessenta, o Departamento de Aviação Civil – DAC adotou uma série de medidas que visavam sanear a exploração do Transporte Aéreo e fortalecer as empresas prestadoras de serviços, e destacam-se dentre elas: a) Corte de subsídios diretos e aumento das passagens de transporte aéreo, que ficou conhecida como política da “Realidade Tarifária”; b) instituição do Código Brasileiro do Ar - CBA, que passou a constituir a base do direito aeronáutico brasileiro, ao lado dos Tratados e Convenções Internacionais, ratificadas pelo país.

O CBA, como legislação básica do setor, assume uma importância especial pois além de conter definições relevantes para o sistema de aviação de forma geral e para a infra-estrutura aeronáutica, institui também, a cobrança de tarifas aeroportuárias, em seu artigo 51 estatui: *“os aeródromos públicos poderão ser usados, sem distinção de propriedade ou nacionalização, mediante o ônus da utilização”* e em seu parágrafo único: *“os preços de utilização serão fixados em tabela aprovada pela autoridade competente e aplicada em todo o território nacional”*.

Em 28/02/67 é expedido o decreto-lei nº270, que revoga o decreto – lei nº 9792, de 06/09/46 e cria o Fundo Aeroviário e o Conselho Aeroviário Nacional e dispõe sobre a constituição do Plano Aeroportuário Nacional e a utilização da Infra-estrutura Aeroportuária Brasileira, estabelecendo as taxas correspondentes.

Embora expedido em 28/02/67, o decreto lei nº270 somente foi regulamentado em 11/01/68, com a publicação do decreto nº 62.105.

Um ano depois da expedição deste Decreto foi feita a sua regulamentação, através da qual foram estabelecidos os critérios gerais para cobrança de taxas pela utilização dos serviços de

infra-estrutura aeronáutica e pelo arrendamento de áreas dos aeroportos públicos e definidas as normas para quantificação dessas taxas.

Nessa regulamentação estava previsto que as taxas aeroportuárias, compreendendo a retribuição pela efetiva utilização dos serviços e facilidades da infra-estrutura aeronáutica, seriam classificadas em cinco diferentes tipos, sendo que serão descritas a seguir, somente aquelas que incidem sobre o proprietário da aeronave, ou seja Empresas de Transporte Aéreo.

- a) Taxa de Pouso** – *devida pela utilização da infra-estrutura aeronáutica, inclusive o estacionamento da aeronave até três horas após o pouso. Sua cobrança abrange duas componentes: a primeira, relativa ao uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota, seria quantificada em função da distância voada e do peso máximo de decolagem constante do certificado de navegabilidade. A Segunda, relativa ao uso do aeroporto, depende, para sua quantificação, do peso máximo de decolagem constante do certificado de aeronavegabilidade e da categoria do aeroporto. Incide sobre o proprietário da aeronave.*
- b) Taxa de Permanência** – *devida pela permanência da aeronave na área do aeroporto, além das primeiras três horas após o pouso. Sua quantificação prevê o peso máximo de decolagem e o tempo de permanência. Incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave e será paga juntamente com a taxa de pouso.*

As áreas comerciais de interesse ou conveniência do público usuário do aeroporto serão arrendadas mediante concorrência pública ou administrativa, fixando-se em conjunto o respectivo valor e prazo, dependendo o primeiro do valor comercial e das benfeitorias existentes na área.

As áreas destinadas às empresas que exploram o serviço de abastecimento de combustíveis e lubrificantes para as aeronaves terão a taxa de arrendamento composta de duas partes. Uma fixa, relativa à área ocupada, e outra variável, relativa ao volume de combustível fornecido.

Compete à Autoridade Aeronáutica estabelecer e atualizar as atividades ou serviços enquadrados em cada categoria, bem como o valor de todas as taxas, com aprovação do Ministério da Aeronáutica.

- Portaria nº 021/GM5, de 1º de março de 1968 - fixa valores das taxas aeroportuárias referentes ao embarque de passageiros, de pouso, de estacionamento, e permanência de aeronaves, devidas pela utilização da infra-estrutura aeronáutica.
- Portaria nº 029/GM-5, de 28 de março de 1968 – estabelece um elenco de medidas para tornar efetiva a 2ª tentativa de obter-se a justa remuneração pela utilização da infra-estrutura aeroportuária, ao classificar os aeroportos brasileiros em categorias para o fim específico de cobranças de taxas aeroportuárias.

A cobrança das taxas aeroportuárias teve início em 1969, porém sem auferir dos benefícios reais com essa cobrança, pois as autoridades monetárias bloquearam os recursos com base na constituição vigente, que impedia que um tributo tivesse arrecadação vinculada a qualquer órgão, fundo ou despesa.

- Decreto-lei nº 683, de 15 de julho de 1969 – estabelece que as taxas aeroportuárias, a que se refere o decreto-lei 270 de 28/02/67, passem a se configurar, para os efeitos legais, como tarifas correspondentes aos preços públicos cobrados em retribuição à efetiva utilização dos serviços, facilidades e instalações da infra-estrutura aeronáutica nacional.

Enfim, com esse Decreto-lei o problema de cobrança de tarifas aeroportuárias é superado, e no início dos anos 70, o Ministério da Aeronáutica, já auferia receitas, buscando reduzir os desequilíbrios financeiros verificados na gestão dos aeroportos, antecipando-se, assim, a um dos objetivos fixados no Plano Nacional de Viação de 1973 *“a política tarifária será orientada no sentido de que os preços de cada serviço de transporte refletisse seu custo econômico em regime de eficiência.”*

- Lei nº 5570, de 25 de maio de 1970 – cria a empresa Aeroportos do Rio de Janeiro S/A – ARSA, sociedade por ações, especialmente encarregada da administração, operação e

exploração empresarial dos aeroportos de Jacarepaguá, Santos Dumont e Internacional do Rio de Janeiro.

- Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972 – cria a empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO, Empresa Pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com a finalidade de implantar, administrar, e explorar comercial e industrialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe foi atribuída pelo Ministério da Aeronáutica. A INFRAERO poderá exercer suas atribuições diretamente, por subsidiárias ou parcerias.

A criação dessas empresas produziu uma profunda modificação na gestão da infra-estrutura aeroportuária brasileira e exigiu um reajuste na legislação vigente, no sentido de assegurar sua sustentação econômica.

- Lei nº 6.009, de 26/12/73 - Dispõe sobre a utilização e exploração dos aeroportos e das facilidades de navegação aérea.

Essa lei reestruturou as tarifas aeroportuárias, criando, em seu artigo oitavo, a possibilidade de instituição de uma nova tarifa especialmente destinada a ressarcir os custos decorrentes da prestação de serviços de proteção ao voo.

Até a promulgação desta lei, a remuneração pelo uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota estava embutida na taxa ou tarifa de pouso. O art. 8º desta lei dispõe: *“a utilização das instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, proporcionadas pelo Ministério da Aeronáutica, está sujeita ao pagamento da tarifa de uso das comunicações e dos auxílios à navegação em rota”*.

- Lei nº 6.085, de 15/07/74 – deu nova redação às letras a e b do inciso IV do art. 7º da lei nº 6.009, de 26/12/73.
- Portaria nº 255, de 13/08/74 - Determina a cobrança da tarifa de embarque passará a ser realizada pelas próprias empresas concessionárias dos serviços de transporte, juntamente com os preços da passagem, e constaria dos bilhetes de passagens aéreas.

- Decreto nº 75.691, de 05 de maio de 1975 – Regulamenta a Lei nº 6009/73, excluindo da tarifa de pouso, o custo da utilização das facilidades disponíveis no aeroporto para a carga e descarga de aeronave (Parágrafo único do art. 5º). Este decreto ainda tem o mérito de introduzir um novo conceito, Terminal de Carga Aérea – TECA, no Parágrafo 4º do art, 7º:

“O local apropriado do aeroporto destinado às mercadorias transportadas por via aérea, compreendendo áreas cobertas e descobertas do aeroporto, especialmente delimitadas para armazenamento, guarda, movimentação e controle das mercadorias. Tal conjunto de áreas constitui o terminal de carga aérea do aeroporto.”

- Portaria nº 50/ GM5, de 06 de maio de 1975 – dispõe sobre as condições gerais do transporte aéreo e revoga a Portaria nº 501/GM5, de 19 de maio de 1961.
- Portaria nº 112/DAC, de 16 de julho de 1975 – complementa a Portaria nº 50/GM5 e classifica as cargas e sua tarifação.
- Decreto nº 89121, de 06 de dezembro de 1983 – consolida os princípios do Decreto nº 75.691, de 05 de maio de 1975, com pequenas alterações, sendo a mais importante a separação das Tarifas de Armazenagem e Capatazia:
- **Decreto nº 070/GM5, de 22 de julho de 1975** – altera a tarifa de permanência no pátio de manobras, passando ser quantificada da seguinte forma:
 - a) *20% (vinte por cento) da Tarifa de Pouso devida pela aeronave por hora ou fração de hora, excedente as três primeiras horas após a seu pouso;*
 - b) *4% (quatro por cento) da Tarifa de pouso devida pela aeronave engajada em transporte aéreo regular, por hora ou fração de hora, quando esta, procedente da área arrendada por seu proprietário ou explorador ou de área aeroportuária de estadia, retornar ao pátio de manobras e nele permanecer até duas horas após seu retorno.*

parágrafo 1º - Decorridos as duas horas a que se refere a letra “b” deste artigo, será cobrada a tarifa estabelecida na letra “a”, por hora ou fração de hora excedente.”

- **Decreto nº 075691, de 05 de maio de 1975** – regulamenta a lei 6.009, de 26 de dezembro de 1973, alterada pela lei 6.085, de 15 de julho de 1974, dispondo sobre tarifas aeroportuárias e dá outras providências.

2.3 FUNDAMENTOS DE COBRANÇA TARIFÁRIA

Considerando a tendência mundial em que os aeroportos deixam de ser meros provedores de serviços públicos transformando-se em complexas empresas industriais orientados para a gestão de negócios, apresenta-se a seguir, na visão do Doganis ^[16], as principais questões que precedem o estabelecimento de um modelo tarifário com vistas à maximização de receitas aeroportuárias, para fazer frente aos investimentos necessários à modernização dos aeroportos. Essa nova visão traz no seu bojo a necessidade de definição da política de desenvolvimento dos aeroportos, o conhecimento das funções aeroportuárias, principalmente aquelas atividades não relacionadas diretamente com o transporte aéreo, bem como os princípios recomendados pela OACI para a remuneração das mesmas.

2.3.1 Política de Desenvolvimento dos Aeroportos

A Autoridade Aeronáutica e as Entidades Aeroportuárias para estabelecer a política de desenvolvimento dos aeroportos devem ter em mente três questões importantes, quais sejam:

Primeira, os aeroportos devem ser comerciais, orientados para rentabilidade ou devem ser de utilidade pública com serviços públicos obrigatórios? Devem ter entre seus objetivos que as receitas arrecadadas dos passageiros e de outros usuários cubram os custos totais ou deve ser seu primeiro propósito fornecer um bom nível de serviço para os usuários atuais e potenciais, sendo ou não os custos de tais serviços cobertos pela receita gerada. A base para adotar este objetivo deve ser de ordem que, os beneficiários dos serviços aeroportuários não sejam somente os usuários, mas também a comunidade de um modo geral.

[16] Doganis, Rigas – The Airport Business - 1992.

A segunda questão deve ser encarada qualquer que seja a política adotada. Como melhorar a eficiência econômica de um aeroporto, reduzindo ou eliminando perdas onde elas ocorrem? É importante assegurar que o aeroporto possa prover um desejável nível de serviço público, tão eficiente quanto possível, a um mínimo custo para os pagantes de tarifas. Para alcançar este objetivo necessita um melhor entendimento de economia aeroportuária e gestão de aeroportos.

A terceira questão é resolver se os lucros de grandes aeroportos devem ser utilizados para cobrir as perdas de aeroportos menores, não auto-sustentáveis ou as perdas devem ser cobertas por taxas locais ou pelas taxas nacionais. Em outras palavras, devem - se tratar todos os aeroportos em um país de grandes dimensões como um sistema único ou como elementos de infra-estrutura díspares e separados no qual deve, em alguns casos, estar competindo um com outro? A resposta que um governo der a essa pergunta terá grandes repercussões no sistema de preços e políticas comerciais de aeroportos maiores assim como nas habilidades de autofinanciar seu desenvolvimento. Mesmo governos que favorecem a política orientada comercialmente e de aeroportos competitivos pode preferir um sistema de abordagem mais ampla ao invés de um que tenha aeroportos individuais gerenciados isolados um do outros.

A resposta dada pelas autoridades aeroportuárias às três perguntas acima irá afetar claramente a forma com que seus aeroportos serão geridos e sua performance financeira. Isto acontece sendo, os aeroportos operados diretamente pelo governo, por outro órgão público ou por interesses privados.

2.3.2 Função dos Aeroportos

Uma vez definida a política de desenvolvimento aeroportuário é importante identificar as principais funções dos aeroportos, a partir das vocações, para cobrança de tarifas aeroportuárias e aeronáuticas pelo uso dos serviços. O tema é bastante abrangente e envolvem empresas aéreas, entidades administradoras de aeroportos e passageiros, cada qual com interesses divergentes.

- *A função aeronáutica*, que é a função fundamental, trata da disposição da infra-estrutura e das edificações, visando uma melhor distribuição do fluxo de passageiros e das aeronaves. Essa função é remunerada pelas **empresas aéreas** e pelos **passageiros**, pelo

uso das facilidades instaladas no aeroporto, incluindo: o uso das pistas; dos pátios de estacionamento; do serviço de abastecimento de combustível; do serviço de segurança contra incêndio; dos auxílios ao pouso e aproximação; segurança das instalações e dos passageiros; e os serviços e facilidades do terminal de Passageiros.

- **A função comercial** é aquela em que o aeroporto arrecada receitas pela concessão de uso locação de áreas a comerciantes instalados no aeroporto. Estas receitas variam geralmente em função da área locada ou do tipo de instalação concedida. Além do valor da locação é cobrado um percentual de faturamento como garantia mínima.
- **A função “prestações de serviços diversos”** refere-se a serviços de telecomunicações aeroportuárias e aeronáuticas, informações meteorológicas, energia elétrica, água, esgoto e tratamento de resíduos sólidos.
- **A função locação de materiais ou de instalações** é a que permite a cobrança de tarifas de uso. Trata-se de locação de materiais para as empresa aéreas ou para os passageiros. São principalmente as receitas ligadas ao estacionamento de automóveis.
Na Europa segundo Wachenheim, M ^[17], está incluída também, a implantação de pontes telescópicas ou de ônibus e a distribuição de balcões de check-in. No Brasil estas atividades estão incluídas nas receitas arrecadadas dos passageiros.
- **A função “handling”** trata-se de uma atividade realizada pelo aeroporto ou pelas empresas aéreas e abrange os serviços de: carga e descarga das aeronaves; limpeza e manutenção durante o embarque, desembarque e registro de passageiros, preparação de vôos, planos de vôo e cálculo de desempenho e do combustível necessário. No Brasil é uma atividade realizada pelas empresas aéreas.

[17] Diretor Técnico do Institut Du Transport aérien – Mesa Redonda – Tarifas Aeroportuárias

2.3.2 Sistema de Custos

Os serviços aeroportuários, prestados pela própria organização ou por terceiros, devem ser pagos pelos usuários por meio de tarifas, sendo os custos a base para o estabelecimento de dessas tarifas aeroportuárias. O Conselho da OACI recomenda a observação dos seguintes princípios: ^[18]

“O custo a ser partilhado compreende a totalidade das despesas que o aeroporto e seus serviços auxiliares essenciais representam para a coletividade, que lhes assume os encargos, inclusive juros sobre o capital investido e a amortização do capital, assim como as despesas de manutenção, exploração e administração”.

A proporção dos custos imputáveis às várias categorias de usuários deve ser determinada por uma base eqüitativa, de modo que nenhum usuário tenha que arcar com uma parte dos gastos que não lhe caiba. Esse encargo deve basear-se numa repartição dos gastos e efetuados dentro dos princípios sólidos.

Em geral, operadores de aeronaves e outros usuários de aeroporto não deveriam ser cobrados por instalações e serviços que eles não utilizam, exceto aqueles prestados e implementados de acordo com o Plano Regional de Navegação Aérea;

Os direitos não devem sobrepor de forma tal que não desestimulem a utilização de instalações e serviços necessários para a segurança;

Uma apropriação de custos deverá ser considerada em relação ao espaço ou instalações utilizadas pelas autoridades governamentais;

Os custos relacionados à preparação de controle de aproximação e de aeródromos deveriam ser identificados separadamente.

[18] ICAO Doc 9082/6 – [Parágrafos 22 e 23]

Em circunstâncias favoráveis, os aeroportos podem realizar receitas suficientes para excederem, com boa margem, os valores dos custos diretos ou indiretos, ou os que se referem à administração geral e permitir, assim, o pagamento das dívidas e a constituição de reservas para imobilizações futuras;

Pelo princípio de igualdade universalmente adotado no trato de questões fiscais, a capacidade de pagamento do usuário não deve ser levada em consideração ao estabelecer a tarifa. No entanto, os Estados e coletividades devem levar em conta a responsabilidade de apoio aos aeroportos deficitários. Além disto, a autoridade responsável em matéria de tarifas pode decidir cobrir um montante inferior aos custos totais em troca de vantagens no plano do desenvolvimento econômico, social ou político, local regional ou nacional.

O aeroporto deve organizar um sistema de informações gerenciais, um sistema individual de contabilidade geral e um sistema de determinação de custos. Os princípios gerais de contabilidade são perfeitamente aplicáveis à área aeroportuária. No que diz respeito às tarifas, esta aplicação associada à condição do tráfego e do mercado resulta de algumas regras específicas e certos princípios básicos.

Entre os princípios relativos às tarifas, deve-se considerar que todo o grupo de tarifas tem que ser simples, aplicação geral e fácil de explicar aos usuários.

3 O MODELO TARIFÁRIO BRASILEIRO

3.1 INTRODUÇÃO

A política da Aviação Civil é formulada pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC, presidido pelo Ministro da Defesa e tendo como membros Ministros do Executivo, cabendo ao Comando da Aeronáutica, através do Departamento de Aviação Civil – DAC, a regulamentação, administração e implementação dessa política.

Essa política assegura a competitividade à indústria de transporte aéreo, prover meios para o atendimento de suas demandas e as ações necessárias ao desempenho seguro, regular e eficiente de todo o Sistema, de forma a garantir a satisfação, às exigências e às expectativas dos usuários, dentro de padrões economicamente viáveis e ambientalmente aceitáveis pela sociedade. Portanto, as metas e diretrizes da política de desenvolvimento estão voltadas para a expansão e melhoria das condições físicas e operacionais dos diferentes componentes do sistema (PDSAC)^[20].

O suporte da Aviação Civil é proporcionado pela infra-estrutura aeronáutica, constituída pelas dependências aeroportuárias, órgãos de apoio à navegação aérea e de controle de tráfego aéreo, de telecomunicações, meteorologia, busca e salvamento, cartografia e setores afins.

3.2 A ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA

Com a finalidade de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos, foi criada em 1973 a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, empresa pública, de personalidade jurídica de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério da Defesa.^[21]

[20] PDSAC- Plano de desenvolvimento do sistema de aviação civil.

[21] Lei de criação nº 5.682, de 12 de dezembro de 1972.

A INFRAERO, como autoridade aeroportuária autônoma e independente, tem a responsabilidade de fomentar a busca de rentabilidade e eficiência para permitir, dessa forma, a obtenção de recursos para a modernização e expansão da infra-estrutura de acordo com a evolução do transporte aéreo.

Ela tem desempenhado a sua missão de forma bastante adequada, o que tem permitido dar um salto qualitativo na prestação de seus serviços, aferidos pelas pesquisas de satisfação realizadas nos diversos aeroportos da rede. A rentabilidade crescente ao longo dos anos, tem permitido investimentos em tecnologias modernas, colocando os aeroportos brasileiros no mesmo nível tecnológico e operacional dos aeroportos de países mais desenvolvidos^[22].

A INFRAERO administra seus aeroportos em forma de rede, onde os lucros dos aeroportos mais rentáveis são utilizados para cobrir as perdas daqueles que não são auto sustentáveis. O modelo de gestão adotado, aeroportos como centros de negócios é muito questionado, uma vez que, a política do DAC é ainda que os aeroportos devem ser prioritariamente de utilidade pública.

O modelo tarifário brasileiro, concebido nos anos setenta, incentiva investimentos em infra-estrutura para elevar a categoria dos aeroportos e conseqüente aumento de receita tarifária, não estando alinhado aos novos conceitos de gestão da INFRAERO.

Nas bibliografias consultadas^[23], não se observou nenhum país que utilize a metodologia de classificação de aeroportos segundo alguns atributos para fixação de tarifas. Verifica-se uma convergência voltada para que os custos totais sejam recuperados pelas receitas arrecadadas, na busca de recursos para a realização de novos investimentos visando à ampliação e modernização da infra-estrutura aeroportuária ajustada à evolução do transporte aéreo.

[22] Relatório Anual De Gestão Da Infraero - 2002.

[23] Manual of Airport And Air Navigation Facility Tariff - Doc 7100 da OACI - (Edição 2000)

3.3 CLASSIFICAÇÃO TARIFÁRIA DOS AEROPORTOS

O objetivo de agrupar aeroportos segundo alguns atributos e fixar valores das tarifas para cada um dos conjuntos assim formados, foi o mecanismo utilizado pelo então Ministério da Aeronáutica para permitir fixar um valor justo para a remuneração dos serviços, pois não existiam registros contábeis disponíveis visando a composição de custos por atividade ou centros de custos.

Os critérios de classificação, embora tenham permitido estratificar os aeroportos em grupos distintos para efeito de fixação de tarifas, eram genéricos e consideravam, preponderantemente, os atributos relativos a pistas de pouso e decolagem, pistas de táxi – ligação e rolamento e pátio de aeronaves.

Na segunda metade dos anos 70, foram inaugurados os aeroportos do Rio de Janeiro e de Manaus com elevados índices de sofisticação tecnológica, e o sistema de classificação vigente tornou-se obsoleto. Porém, foram feitos somente ajustes referentes a modernização dos atributos e criação de novas categorias para efeito de cobrança de tarifas aeroportuárias.

A classificação dos aeroportos para efeito de cobrança de tarifas aeroportuárias passou a ser feita de acordo com o número das facilidades listadas, conforme a seguir:

- 1ª Categoria: aeroportos que dispusessem de, no mínimo, 10 (dez) das facilidades anteriormente citadas;
- 2ª Categoria: aeroportos que dispusessem de, no mínimo, 06 (seis) facilidades;
- 3ª Categoria: aeroportos que dispusessem de, no mínimo, 04 (quatro) facilidades;
- 4ª Categoria: aeroportos que dispusessem de, no mínimo, duas (duas) facilidades.

O novo critério de classificação acabou por permitir um número maior de aeroportos arrecadadores e pode-se observar ainda, que o centro da preocupação deixou de ser o avião e passou a ser o passageiro, pois os atributos utilizados como base para o processo de

classificação, incluíam entre 11(onze) itens, 09(nove) relativos ao terminal de passageiros, modificando substancialmente o critério de classificação.

A sistemática de classificação dos aeroportos públicos nacionais estabelecida pela **Portaria 1592/GM5 – 07/11/84**, atualmente em vigor, foi estabelecida em 1983, contemplando facilidades do lado aéreo, representadas pelas pistas de pouso, de táxi e o pátio de aeronaves, e do lado terrestre incluindo área de embarque, área de desembarque, sistemas de orientação de passageiros e facilidades para os usuários.

3.3.1 Classificação Atual de Aeroportos

O poder executivo delega competência ao DAC para classificar os aeroportos nacionais para fins específicos de cobrança de tarifas aeroportuárias, de acordo com os serviços e facilidades proporcionados por:

- pistas de pouso;
- pistas de táxi;
- pátio de manobras;
- terminais de passageiros e de carga; e
- área de estadia.

O conjunto de serviços e facilidades a ser considerado com relação às pistas de pouso é composto de:

- número e categoria de pistas existentes;
- balizamento diurno e noturno;
- sinalização vertical e horizontal;
- serviços especializados contra-incêndio;
- serviço de remoção de emergência médica; e
- serviço especializado de salvamento aquático.

O conjunto de facilidades a ser considerado com relação às pistas de táxi é composto de:

- sinalização vertical e horizontal; e
- balizamento diurno e noturno.

O conjunto de serviços e facilidades a ser considerado com relação aos pátios de manobras é composto de:

- sinalização horizontal para estacionamento;
- sinalização ótica para estacionamento;
- ponto de reabastecimento de água potável para aeronaves;
- iluminação do pátio;
- fonte de energia de 400 hertz para aeronaves;
- sistema para fornecimento de ar refrigerado para aeronaves;
- abastecimento de combustível para aeronaves; e
- área pavimentada para equipamentos de rampa.

O conjunto de serviços e facilidades a ser considerado com relação aos terminais leva em conta, separadamente, os terminais de passageiros e os de carga.

Para terminais de carga considera apenas a existência do terminal e para terminais de passageiros o conjunto abrange o embarque / desembarque, a orientação e as facilidades aos usuários e compõem-se de:

I) Embarque / desembarque

- área de pré-embarque;
- climatização da área de pré-embarque;
- ponte de embarque;
- sistema de esteiras para despacho de bagagens;
- ônibus para transporte de passageiros entre o terminal e a aeronave, ou vice-versa;
- check-in automatizado;
- carrinhos à disposição dos passageiros;
- área de restituição de bagagens, equipada com esteiras ou carrosséis;
- área de restituição de bagagens;
- sistema de escadas rolantes para ascenso-descenso de passageiros; e
- elevadores.

II) Orientação

circuito fechado de televisão;
sistema semi-automático anunciador de mensagens;
sinalização vertical;
sistema de som; e
sistema informativo de vôo.

III) Facilidades ao usuário

climatização;
locais destinados a facilidades de serviços e de órgãos públicos;
locais destinados a facilidades de apoio comercial;
serviço de atendimento médico;
área própria para estacionamento de veículos;
sala de recepção; e
berçário.

Para que um aeroporto seja classificado como “arrecadador de tarifas aeroportuárias”, é necessário que satisfaça aos seguintes requisitos:

- a. seja administrado pelo Comando da Aeronáutica, pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) ou empresa subsidiária desta, ou ainda, mediante concessão ou autorização do Comando da Aeronáutica;
- b. disponha de terminal de passageiros;
- c. esteja devidamente homologado pela autoridade aeronáutica competente; e
- d. possua pista de pouso, pista de táxi e pátio de estacionamento de aeronaves, devidamente pavimentados e de acordo com as normas em vigor.

Também poderão ser classificados como arrecadadores, em caráter excepcional, aeroportos que, mesmo não atendendo ao dispositivo deste artigo, assim devam ser considerados devido a sua natureza.

Na classificação de cada unidade aeroportuária, os serviços e facilidades anteriormente descritas serão ponderados com atribuição de pontos, na escala de 01 até 10, conforme tabela a seguir.

ITENS	FACILIDADES	PONTUAÇÃO
01	Área de pré-embarque	03
02	Área de restituição de bagagens	01
03	Área de restituição de bagagens com esteiras ou carrosséis	04
04	Área pavimentada para estacionamento de veículos, com capacidade acima de 50 veículos	03
05	Área pavimentada para equipamento de rampa	02
06	Balizamento diurno e noturno na pista de táxi	04
07	Bar e/ou lanchonete	01
08	Berçário	02
09	Carrinhos à disposição dos passageiros para transporte de suas bagagens	01
10	Check-in automatizado	10
11	Circuito fechado de televisão	03
12	Climatização da sala de embarque	03
13	Climatização da sala de desembarque	02
14	Climatização do restaurante	02
15	Climatização do saguão	03
16	Drogaria	01
17	Elevadores	05
18	Equipamentos de limpeza de pistas	05
19	Fontes de energia de 400 hertz no pátio de manobras	05

20	Free-shops	05
21	Hotel	10
22	Iluminação do pátio de manobras	05
23	Jornais e revistas	01
24	Local adequado para estadia de aeronaves	02
25	Ônibus para transporte de passageiros entre o terminal e a aeronave; ou vice-versa	05
26	Pista de pouso e decolagem Categoria II, devidamente equipada e balizada para vôo diurno e noturno (por pista)	10
27	Pista de pouso e decolagem Categoria I, devidamente equipada e balizada para vôo diurno e noturno (por pista)	08
28	Pista de pouso e decolagem devidamente equipada e balizada para vôo diurno e noturno (por pista)	05
29	Ponte de embarque e/ou desembarque	10
30	Ponto de reabastecimento de água potável para aeronaves no pátio de manobras	02
31	Restaurante	01
32	Sala de recepção	02
33	Serviço bancário	01
34	Serviço contra-incêndio especializado	08
35	Serviço de atendimento médico	08
36	Serviço de locação de veículos	01
37	Serviço de remoção de emergência médica	09
38	Serviço de reserva de hotel	01
39	Serviço de salvamento aquático especializado	05

40	Serviço postal telegráfico	01
41	Serviço regular de transporte de superfície	01
42	Serviço de abastecimento de combustível para aeronaves	02
43	Serviço telefônico	01
44	Serviços de órgãos públicos	05
45	Sinalização ótica para estacionamento	05
46	Sinalização vertical no terminal de passageiros	02
47	Sistema de abastecimento de ar refrigerado no pátio de manobras	04
48	Sistema de esteiras para despacho de bagagens	04
49	Sistema de som	01
50	Sistema informativo de voo	04
51	Sistema semi-automático anunciador de mensagens	02
52	Sistema de ascenso-descenso de passageiros por escadas rolantes	04
53	Terminal de carga	02
54	Ventilação mecânica forçada da sala de pré-embarque	01
55	Ventilação mecânica forçada geral	02
56	Viadutos para aeronaves (por viaduto)	05

Observações relativas à tabela:

1) entende-se por:

- serviço contra-incêndio, aquele prestado por viaturas disponíveis permanentemente na unidade aeroportuária.
- serviço de remoção de emergência médica, aquele prestado em viatura disponível permanentemente na unidade aeroportuária, e dela só se afastando quando em decorrência de sua utilização na atividade fim.

- serviço de atendimento médico, aquele prestado exclusivamente ao usuário da unidade aeroportuária, em instalações adequadas e durante todo o período do seu funcionamento.
 - serviços de órgãos públicos, aqueles prestados pela Receita Federal, Polícia Federal, Comando da Aeronáutica e Ministérios da Saúde e Agricultura.
- 2) os pontos atribuídos às facilidades proporcionadas pelas áreas de restituição de bagagens e áreas de restituição de bagagens com esteiras ou carrosséis; ventilação forçada da sala de pré-embarque e ventilação forçada geral não serão somados cumulativamente, para os efeitos desta classificação; e
- 3) para cada pista de pouso será atribuído apenas o número de pontos correspondente à de maior categoria, não se acumulando os pontos correspondentes à mesma pista de sentido inverso.

Uma vez somados os pontos atribuídos aos serviços e facilidades, os aeroportos serão classificados nas seguintes categorias.

A novidade introduzida nesse novo critério é o sistema de ponderação das facilidades, porém em nenhum lugar aparece qualquer justificativa para a pontuação ali apresentada.

São considerados 56 diferentes itens, totalizando 197 pontos, sendo o conjunto de facilidades relativas ao lado aéreo mais ampliado.

A classificação dos aeroportos para efeito de cobrança de tarifas aeroportuárias passou a ser feita através do somatório de pontos relativos às facilidades existentes nas áreas de movimentos de aeronaves e no terminal de passageiros, conforme o quadro 3.1, a seguir:

Quadro 3.1 - Classificação de aeroportos

CATEGORIA	TOTAL DE PONTOS
1 ^a	Mais de 140 pontos, inclusive
2 ^a	De 70 a 139 pontos
3 ^a	De 30 a 69 pontos
4 ^a	Até 29 pontos

Fonte: DAC

3.4 INFLUÊNCIA DAS OSCILAÇÕES DO MERCADO

A classificação de aeroportos nacionais em grupos, visando definir níveis diferenciados de tarifas com base no somatório de pontos relativos às facilidades existentes, pode levar a conclusões errôneas, principalmente por não existir qualquer justificativa para a ponderação adotada, e não contemplar outros parâmetros para uma análise mais acurada.

O quadro 3.2, apresenta um comparativo entre aeroportos que praticam tarifas iguais, porém com características econômicas e operacionais muito díspares. Nos aeroportos da rede INFRAERO, em 2002, o aeroporto que movimentou maior quantidade de passageiros e de aeronaves foi o de São Paulo/ Congonhas e o Aeroporto de Guarulhos gerou maior receita operacional.

Na primeira categoria, pertencem aeroportos que movimentaram acima de um milhão de passageiros no ano de 2002 e gerando receitas acima de 12 milhões de reais. Porém o Aeroporto de Confins, de categoria tarifária do Grupo 1, está muito abaixo desses valores. A maior distorção está na categoria tarifária do Grupo 2, onde estão enquadrados Aeroportos como o de Carajás, com aproximadamente 17 mil passageiros e o aeroporto de Recife que movimentou quase 3 milhões de passageiros em 2002.

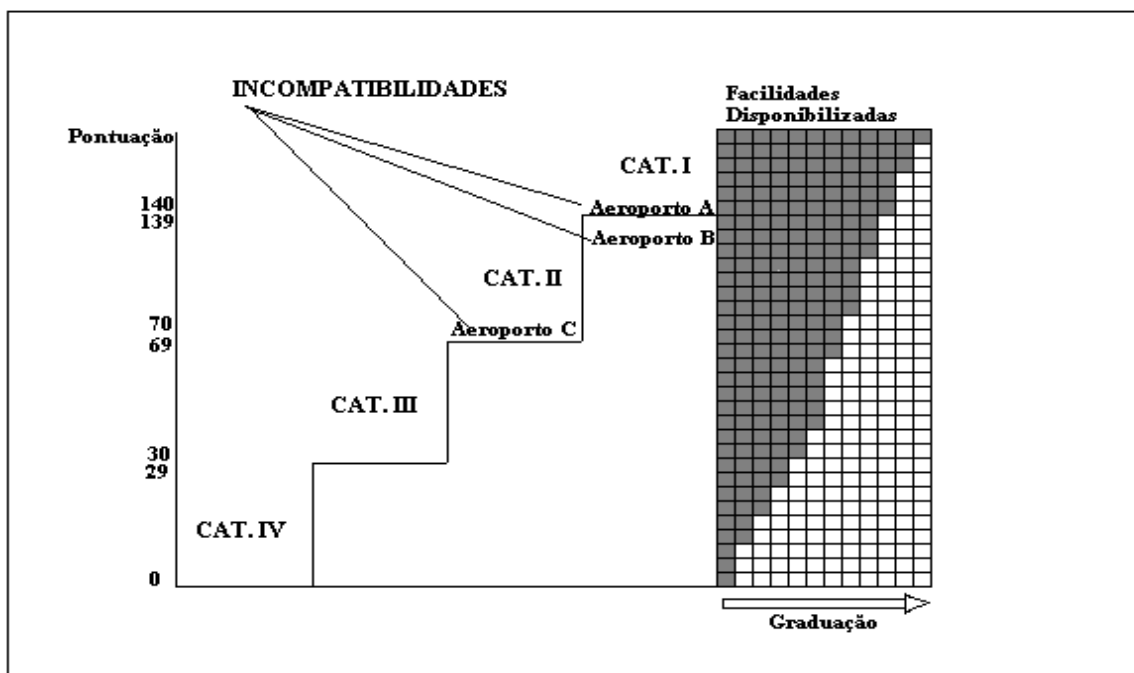
Quadro 3.2 - Demonstrativo de não linearidade do sistema de classificação

CATEGORIA	AEROPORTO	MOVIMENTO OPERACIONAL		RECEITA/UCT	CUSTO/UCT
		UCT	Aeronaves	OPERACIONAL	
1	Guarulhos	15.803.840	160.451	27,3	15,8
	Belém	1.395.007	36.888	8,5	28,8
	Confins	585.469	15.291	28,0	68,4
2	Recife	3.491.525	65.782	8,3	14,6
	Ilhéus	254.348	10.781	20,7	26,6
	Carajás	20.776	2.819	24,6	87,7
3	Macaé	295.516	45.804	41,7	43,1
	Jacarepaguá	37.974	38.363	184,3	219,1
	Bagé	2.108	1.384	312,9	1.446,8
4	Juazeiro do Norte	76.434	4.748	8,2	4,4
	Carlos Prates	10.062	11.998	16,8	477,4

Fonte: INFRAERO

O quadro 3.3 mostra que o sistema vigente enrijece e dificulta extremamente a gestão das entidades aeroportuárias, quando se adota o critério de ponderação baseada nas facilidades disponibilizadas no aeroporto.

Quadro 3.3 – Incompatibilidade de classificação



Um determinado aeroporto A, classificado como Grupo I, já o seria a partir de 140 pontos, sendo que outra unidade B, de mesmo porte, pode estar com 139 pontos e por este detalhe

estar praticando tarifas de menor valor, estando classificado como Grupo II. Em contraponto, ainda no mesmo exemplo, um terceiro aeroporto C, com 70 pontos, com infra-estrutura distante do aeroporto B, praticaria tarifas de mesmo valor, por estar enquadrada no mesmo grupo.

3.5 ANÁLISE DA CLASSIFICAÇÃO - CLASSIFICAÇÃO MOVIMENTO X RECEITA

A classificação de aeroportos para efeito de cobrança tarifária foi uma excelente alternativa adotada pelo DAC, face à indisponibilidade de outras informações que pudessem orientar os trabalhos de determinação de um preço justo.

A adoção desse procedimento pode-se destacar a simplicidade do critério e a vantagem de utilização imediata. No entanto, não se pode deixar de fazer referência às suas desvantagens:

1. Não há metodologia de ponderação das facilidades, constatada em pesquisa realizada junto ao DAC;
2. Não existe correspondência entre o movimento operacional e os resultados financeiros, o movimento operacional do aeroporto chegou a ser mencionados na categoria 2, entretanto, esse conceito foi abandonado nas avaliações;
3. Grande banda existente em cada categoria, em relação às ponderações adotadas;
4. Não foi utilizado nenhum atributo de desempenho de prestação de serviços na definição dos parâmetros;
5. A formação de tarifas não considera os custos dos serviços/ facilidades;
6. Não previsão de flexibilidade tarifária, que permita atratividade de novas rotas e otimização da infra-estrutura aeroportuária;
7. Serviços e facilidades defasados em relação aos novos conceitos de gestão.

3.6 ESTRUTURA DE CUSTOS

Comparar custos de aeroportos é certamente mais difícil porque não há uniformidade de tratamento, tal como as receitas. As despesas são categorizadas e definidas de diversas maneiras em diferentes países. No entanto, durante os anos 80, pesquisadores da Polytechnic of Central London examinaram contas de diversos aeroportos da Europa e verificaram similaridades nos custos básicos.

Entre os aeroportos Europeus, o custo com pessoal representa a média de 42% do custo total. O custo de pessoal é maior, chegando a 65%, quando os aeroportos são administrados por concessionárias ou empresas aéreas, executando atividades de processamento de passageiros, bagagens e cargas, comissárias, operação de duty free e outras atividades comerciais. No entanto, a relação receita-custo será também muito maior. O segundo maior elemento é o custo de capital, representando a faixa de 22% a 35% do custo total.

O Quadro 3.4 apresenta comparativo de custos dos aeroportos europeus - 1989 e americanos – 1989/1990, pesquisados pelo Grupo de Transporte da Polytechnic of Central London. ^[25].

Quadro 3.4 - Comparativo de custos entre aeroportos europeus e americanos

ATIVIDADE	% DE PARTICIPAÇÃO	
	EUROPA	Estados Unidos
Pessoal – staff	42	22
Capital	22	44
Outros custos operacionais	34	34
TOTAL	100	100

Fonte: Doganis, Rigas – The Airport Business - 1992

A estrutura de custos dos aeroportos americanos é muito diferente dos aeroportos europeus, porque os Terminais de Passageiros e outras facilidades são a maioria são operados pelas empresas aéreas, mediante aluguel ou concessão. Em alguns casos essas facilidades são construídas pelas próprias empresas aéreas. Uma outra diferença, refere-se aos incentivos governamentais para o desenvolvimento de aeroportos.

[25] Doganis, Rigas – The Airport Business - 1992.

3.6.1 Influência dos Custos nas Tarifas

A INFRAERO, como administradora dos principais aeroportos do país, tem como propósito assegurar um excelente nível de serviço a um mínimo custo para os usuários. Para alcançar esse objetivo ela desenvolveu um sistema de custos estruturado de forma a permitir a obtenção de dados visando formação de tarifas aeronáuticas e comerciais, no formato recomendado pela OACI.

As informações geradas pela Infraero são utilizadas como referência para aferição das tarifas aeroportuárias do Sistema, pois as demais entidades administradoras não possuem ainda, segundo DAC, um sistema de custos estruturado que possibilitasse um estudo comparativo.

O sistema permite apurar, por Dependência, Aeroportos, Grupamentos de Navegação Aérea e Sede, os custos: a) diretos, indiretos e não remunerados; b) por atividade empresarial – armazenagem e capatazia; embarque e desembarque de passageiros; operação de aeronaves; navegação aérea e comercial; e c) por função – administrativos, operacionais, comerciais, infra-estrutura complementar, serviços básicos e órgão públicos.

O Sistema de Custos é composto de: a) custos efetivos – aqueles correspondentes às despesas efetivamente incorridas, ou seja, que implicam desembolsos; e b) Custos atribuídos – aqueles que refletem a perda de valor do patrimônio que se coloca a serviço dos usuários (depreciação) e o custo do capital correspondente ao valor patrimonial comprometido com os serviços que se oferecem (remuneração dos bens).

Nos aeroportos brasileiros os custos relativos ao pessoal representam aproximadamente 23 % do custo total, muito abaixo dos custos praticados pelos aeroportos europeus e americanos, porém não considerando a depreciação e o custo de capital esse percentual sobe para 33%. É importante ressaltar que as atividades de “handling” são totalmente realizadas pelas empresas aéreas. Os custos operacionais representam 38% do custo total, um pouco acima dos daqueles aeroportos.

Para verificar como as características do mercado influenciam na operação dos aeroportos e em consequência nos seus custos, é importante a análise de indicadores de performance e de

eficiência devidos à especificidade de cada aeroporto. Apesar de necessário para a recomendação de requisitos, este tema não será abordado neste trabalho. Será feita apenas uma correlação entre o movimento operacional dos aeroportos da rede INFRAERO e o custo por passageiros.

Quadro 3.5 - Correlação entre tráfego e custo unitário

Aeroportos	Custo por UCT (R\$)
Acima de 3 milhões/ ano	16,97
Entre 1 e 3 milhões	20,55
Entre 300 mil a 1 milhão	24,87
Abaixo de 300 mil	61,12

1. Custo por UCT em Real – Com depreciação e custo do capital;
2. Dados de 2002-INFRAERO

O custo médio por UCT é de R\$19,90, correspondente aos custos dos aeroportos acima de um milhão de passageiros. Os Aeroportos de Congonhas, da Pampulha e Santos Dumont estão com seus custos muito abaixo da média, estando também, com a capacidade operacional saturada e conseqüente níveis de serviços fora dos padrões internacionais. Os valores são respectivamente, R\$ 3,43; R\$ 4,77; R\$ 4,20, Como esperado, os custos dos Aeroportos do Galeão e Confins são 3 vezes maiores do que a média dos aeroportos.

Cabe ressaltar que os custos relativos à função segurança – safety e security, estão incluídos nas diversas tarifas atualmente praticadas, por considerar atividade essencial para operacionalização da infra-estrutura aeroportuária. A INFRAERO desde a sua criação tem a preocupação, garantir a segurança de milhares de passageiros que transitam diariamente pelos aeroportos brasileiros.

Em conseqüência dos tentados ocorridos nos Estados Unidos de 11 de setembro, as autoridades aeronáuticas de todo o mundo reuniram-se na sede da OACI, em Montreal, nos dias 19 e 20 de fevereiro de 2002, no intuito de estabelecer estratégia mundial para o fortalecimento da segurança da aviação civil. O ponto focal dessa estratégia foi a implantação de um novo programa de certificação de aeroportos, em que a OACI fará auditorias obrigatórias nos aeroportos internacionais. Apesar dos aeroportos brasileiros serem seguros e obedecerem a padrões internacionais de qualidade e segurança, o processo de certificação imputará à INFRAERO novos custos, resultantes da aquisição de modernos equipamentos e

sistemas e a realização de treinamentos, em complementação àqueles já existentes. Ainda em 2003 esses custos terão aumentos significativos e considerados incompatíveis ao risco do país. O quadro 3.6, a seguir, fornece os dispêndios em segurança aeroportuária.

Quadro 3.6 - Custos da segurança aeroportuária

ANO	CUSTO (R\$)	% em relação ao custo total
2000	110,0 milhões	
2001	120,1 milhões	7,44
2002	133,7 milhões	7,39

Fonte: INFRAERO

4 ANÁLISE CONCEITUAL DAS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS

4.1 CONCEITUAÇÃO

De acordo com a legislação em vigor ^[27], as tarifas aeroportuárias são devidas pelos usuários quando da efetiva utilização dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades disponíveis nos aeroportos, nas operações: de pouso, de decolagem e de permanência das aeronaves; de embarque e de desembarque dos passageiros e de suas bagagens; e de armazenagem e de capatazia de carga doméstica, importada e a ser exportada.

As Tarifas Aeroportuárias são representadas por:

I – Tarifa de Embarque - TEM é o valor, devido pelo passageiro, que remunera os custos dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades relativas ao embarque e ao desembarque de passageiros;

II – Tarifa de Pouso – TPO é o valor unitário, devido pelo proprietário ou explorador da aeronave, que remunera os custos dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades proporcionados às operações de pouso, de decolagem, de rolagem e de permanência da aeronave até três horas após o pouso e é fixada em função da categoria do aeroporto e da natureza do vôo;

III – Tarifa de Permanência – TPR é devida pelo proprietário ou explorador da aeronave, remunera a utilização dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades disponíveis no pátio de manobras e na área de estadia do aeroporto;

IV - Tarifas de armazenagem – TAZ remunera a utilização dos serviços relativos à guarda, ao controle e a armazenagem das mercadorias nos terminais de carga aérea do aeroporto;

V - Tarifa de Capatazia - TCT remunera a utilização dos serviços relativos ao manuseio e a movimentação de mercadorias nos terminais de carga aérea do aeroporto.

[27] Portaria 1592/GM5-7/11/1984.

4.2 ABRANGÊNCIA

O presente trabalho propõe discutir os requisitos das tarifas aeroportuárias através dos componentes das tarifas de *pouso, permanência e de embarque*, em virtude da importância das mesmas na composição da receita operacional dos aeroportos, apesar de ser tendência mundial dar ênfase à maximização de receitas comerciais.

Essas tarifas são particularmente importantes para o Brasil, pois elas representam aproximadamente 43% do total das receitas aeronáuticas e 32% do total da receita operacional.

Segundo Doganis ^[28], na Europa, o percentual de participação das receitas geradas pelas *tarifas de pouso, permanência e de embarque* em relação a receita total, é acima de 50%.

O razão da importância dessas tarifas é que para os aeroportos de pequeno porte e aqueles sem nenhum ou pequeno tráfego internacional, elas são muito representativas visto que as receitas comerciais são pequenas, em virtude de baixo movimento operacional.

As receitas arrecadadas a partir das tarifas aeronáuticas representam, aproximadamente, 74% da receita operacional total. Esse percentual nos mostra que o conceito, aeroporto como um centro de compras e lazer, é muito incipiente. Se retirar as receitas provenientes dos serviços de carga aérea, este percentual fica mais próximo dos aeroportos europeus, em torno 45%.

Ainda, segundo Doganis, podem utilizar essas tarifas, para rapidamente para fazer o encontro de contas, em caso de aumento de custos e queda das receitas previstas.

As receitas comerciais crescem mais lentamente do que as aeronáuticas, porque dependem de negociações de contratos, da construção e abertura de novas facilidades. Este mecanismo, ainda, não é aplicável no Brasil, porque as tarifas não permitem ser flexibilizadas, pelas razões elencadas nos capítulos anteriores.

[28] Doganis, Rigas – The Airport Business - 1992.

Quadro 4.1 - % de participação de receitas de pouso, permanência e de embarque em relação à receita operacional e aeronáutica

ATIVIDADES	% de participação em relação à receita operacional	Sub-total	% de participação em relação à receita aeronáutica	Sub-total
1. Pouso	13,8	31,7	18,9	43,4
2. Permanência	1,3		1,7	
3. Embarque	16,6	41,1	22,8	56,6
4. Armazenagem e Capatazia	27,8		38,2	
5. Navegação Aérea	13,3		18,4	
6. Comerciais	27,2	27,2		

Fonte: INFRAERO

4.3 TARIFAS DE POUSO E DE PERMANÊNCIA

4.3.1 Conceito Conforme Portaria 306 de 25 de Março de 2003

Tarifa de pouso – é o valor unitário que remunera os custos dos serviços e das facilidades proporcionadas às *operações de pouso, decolagem, rolagem e permanência da aeronave até três horas após o pouso. Incluem-se ainda, os acostamentos das pistas de pouso e táxi, vias de drenagem, águas pluviais, balizamento, iluminação, sinalização horizontal, cercas e muros patrimoniais, farol rotativo, áreas verdes próximas das pistas, além dos custos de equipamentos, veículos e os empregados inerentes a essa atividade.*

Tarifa de permanência – é o valor que remunera os custos dos serviços e facilidades disponíveis no pátio de manobras e na área de estadia. Os serviços e facilidades incluídos são: *balizamento diurno e noturno; iluminação do pátio, serviços contra incêndio especializado, serviço de remoção de emergência médica, taxiamento de aeronaves, permanência de aeronaves até três horas após o pouso, conservação, manutenção e iluminação de pátios e pistas, auxílios, facilidades e sinalização para o controle de movimentação de aeronaves nos pátios de manobra, áreas destinadas à permanência de aeronaves, ultrapassadas as três horas após o pouso*

4.3.2 Impacto nas Empresas Aéreas

As tarifas de pouso e permanência incidem sobre o proprietário ou explorador da aeronave. Segundo o Anuário do Transporte Aéreo do DAC observa-se que as tarifas aeroportuárias de pouso e permanência incorrem, em média, em apenas 2,2% nos custos das Empresas Aéreas Brasileiras de transporte regular, compreendendo o movimento doméstico e internacional.

No segmento internacional, os custos com tarifas aeroportuárias representam em média 2,94% e no segmento doméstico, o percentual médio cai para 1,89%, sendo que em 2002 foi de 1,6%.

A considerar esses percentuais de participação, os aumentos das tarifas teriam um efeito marginal nos custos das empresas aéreas. Porém, aquelas que operam em curtas distâncias e pagam tarifas de pouso mais frequentemente, o impacto é muito grande nos seus custos. Não foi possível analisar o impacto da mudança na estratégia operacional, conceito “hub”, adotada por algumas empresas aéreas brasileiras em certos aeroportos. Aparentemente os custos, consequência dos aumentos de vôos com conexões, foram compensados pela redução da oferta.

Verifica-se, pelos dados constantes do Quadro 4.3 que a participação das despesas tarifárias nos custos das empresas aéreas, no segmento doméstico, vem diminuindo desde 1999 e as quedas podem ter sido causados pelos aumentos dos custos de combustível e do câmbio. Salienta-se a necessidade de observar que do ponto de vista das empresas aéreas as tarifas aeroportuárias são críticas porque afetam diretamente os seus custos.

Quadro 4.2 - % de participação das despesas tarifárias no custo das empresas

ANO	SEGMENTO		
	DOMÉSTICO	INTERNACIONAL	DOMÉSTICO + INTERNACIONAL
1997	1,83	2,51	2,32
1998	2,32	2,87	2,61
1999	1,98	3,36	2,69
2000	1,90	2,91	2,36
2001	1,74	2,94	2,28
2002	1,60	3,07	2,21
Média	1,90	2,94	2,41

Fonte: Anuário de Transporte Aéreo – DAC

4.3.3 Tarifas Praticadas no Brasil e no Exterior

Conforme informações da INFRAERO, as tarifas de pousos domésticas não sofrem reajustes desde 1993 e o preço cobrado no Brasil encontra-se 83% abaixo da média praticada em 25 países, contudo as tarifas internacionais encontram-se acima da média, em torno de 8%, porém, 62% abaixo da maior tarifa praticada no conjunto de aeroportos analisados, conforme se pode constatar no quadro 4.3.

Quadro 4.3 - Tarifas de pouso doméstico e internacional praticadas no Brasil e no exterior (B777200 = 299 ton)

DOMÉSTICO		INTERNACIONAL		Valores em US\$	
PAÍSES	TARIFA	PAÍSES	TARIF A	PAÍSES	TARIFA
1. Polônia	2.392,00	1. Japão – NRT	6.553,42	28. Austrália	1.957,40
2. Rep. Tcheca	2.368,32	2. Polônia	5.083,00	29. Bolívia	1.955,46
3. Dinamarca	2.314,84	3. Japão – OSA	4.915,07	30. Irã	1.820,91
4. França	2.146,25	4. Croácia	3.348,80	31. Cuba	1.704,30
5. Noruega	2.099,77	5. China	3.196,00	32. Suíça	1.667,40
6. Irã	1.811,88	6. Federação Russa	3.139,50	33. Peru	1.659,45
7. Suíça	1.667,40	7. Áustria	2.990,38	34. Portugal	1.640,43
8. Marrocos	1.547,04	8. Islândia	2.990,00	35. África do Sul	1.615,21
9. Suécia	1.471,90	9. Israel	2.807,61	36. Equador	1.495,00
10. EUA – Boston	1.412,40	10. Geórgia	2.720,90	37. Irlanda	1.421,13
11. Finlândia	1.302,02	11. Hungria	2.691,00	38. EUA – Boston	1.421,13
Média	1.256,25	12. Marrocos	2.587,77	39. Alemanha	1.410,38
12. Espanha	1.177,89	13. Rep. Eslovaca	2.541,50	40. Chile	1.348,49
13. Portugal	1.177,89	14. Suécia	2.541,39	41. Canadá (Ottawa)	1.338,48
14. EUA – MIA	930,60	15. Brasil	2.538,51	42. Itália	1.271,00
15. Argentina	926,90	16. Hong Kong	2.536,79	43. Colômbia	1.196,00
16. Canadá	905,03	17. Holanda	2.500,04	44. EUA - MIA	930,60

17. Áustria	897,11	18. Canadá	2.468,26
18. Cuba	852,15	19. Rep. Tcheca	2.368,32
19. África do Sul	823,20	20. MÉDIA	2.359,98
20. Alemanha	648,77	21. Espanha	2.335,47
21. Holanda	596,70	22. Dinamarca	2.314,84
22. Itália	558,17	23. EUA – JFK	2.178,00
23. Bolívia	508,30	24. Argentina	2.149,81
24. Rep. Eslovaca	454,01	25. Finlândia	2.139,04
25. Peru	415,61	26. Noruega	2.099,77
26. Brasil	206,23	27. França	2.078,36

Fontes: 1) Relatório Infraero – Dados retirados dos documentos de cobrança da administração dos aeroportos e Doc. 7100/2000 – OACI;

2) Tarifa do Brasil – Aeroportos de 1ª Categoria, acrescidos de 50% do ATAERO;

3) Taxa de Câmbio – 16/12/2002 – R\$ 3,6318 (Preço Brasil);

4.3.4 Impacto na Administração Aeroportuária

Os aeroportos públicos nacionais compostos de 794 aeródromos, dos quais 186 são denominados “aeroportos arrecadadores”, conforme a Portaria 1856 / DAC-SIE, que podem cobrar tarifas aeronáuticas e são classificados em quatro categorias, conforme quadro 4.4.

Quadro 4.4 - Aeroportos arrecadadores

CATEGORIA	TOTAL	ADMINISTRAÇÃO	
		INFRAERO	OUTRAS
1ª	14	14	0
2ª	36	33	3
3ª	41	16	25
4ª	95	2	93
TOTAL	186	65	121

Fonte: DAC

Do total de 186 aeroportos, a INFRAERO é responsável pela administração de 65 unidades, onde trafegam aproximadamente 97% do movimento de passageiros. Cerca de 80% da demanda está concentrada nos aeroportos pertencentes a 1ª categoria, cujas receitas arrecadadas não remuneram os custos de construção, de manutenção e operação da infraestrutura de pistas e pátios. Esses custos são elevados em virtude da grande maioria dos aeroportos ser obrigada a disponibilizar a infra-estrutura para atender a pequenos períodos de tempo (hora-pico), com ociosidade operacional na maior parte do tempo.

O quadro 4.5 mostra o percentual de recuperação desses custos, considerando a remuneração de capital, com e sem a depreciação, por categoria tarifária. São percentuais referentes ao ano de 2002. Pode-se depreender que, mesmos os aeroportos com grandes movimentos operacionais e rentáveis pertencentes a 1ª Categoria, as tarifas cobradas não são suficientes para cobrir os custos incorridos.

Quadro 4.5 - % de recuperação de custos tarifas de pouso e permanência

CATEGORIA	Com Depreciação e remuneração do capital	Sem Depreciação e remuneração do capital
1ª	45,2 %	72,7 %
2ª	16,9 %	27,5 %
3ª	2,5 %	4,9 %
4ª	0,6 %	3,1 %
TOTAL	31,1 %	51,6 %

Fonte: INFRAERO

4.3.5 Sobre Tarifas

Uma forma de contornar esse problema seria a criação de uma sobre tarifa para operação na “hora-pico”, principalmente em aeroportos centrais, com o objetivo de gerenciar o uso das facilidades aeroportuárias.

Similarmente a sobre tarifa para operação na hora-pico é usual a cobrança de sobre tarifas para ruído aeronáutico, que consiste em sobretaxar as aeronaves ruidosas ainda em operação, como desestímulo à sua utilização, por parte das companhias aéreas. Esta metodologia permite também, através de sistemas de monitoração, acompanhar a evolução de aeronaves ruidosas em rotas de aproximação e de saída, garantindo assim que as mesmas executem procedimentos pré-definidos de redução do impacto, pelo ruído provocado pelos motores.

A sobre tarifação ou descontos sobre as tarifas básicas de pouso é uma prática comum em alguns países, conforme pode-se verificar no Quadro 4.6.

No Brasil não existe, ainda, a sobre - tarifação relacionada à operação de aeronaves. Porém, com a finalidade de obter recursos destinados exclusivamente aos investimentos em ampliação, na modernização e reaparelhamento das instalações aeroportuárias e de auxílio à navegação aérea, foi instituído por Lei Federal, em 1989, o Adicional de Tarifa Aeroportuária

– Ataero. Este adicional é de 50% e incide somente sobre as tarifas de infra-estrutura aeronáutica. Os valores arrecadados somente 41,5% são destinados à INFRAERO. O impacto do Ataero sobre os custos das empresas aéreas, segundo acompanhamento realizado pelo DAC, é da ordem de 1,84%.

Do montante arrecadado com o Ataero, 20% destas receitas constituem-se, também por lei, desde 1992, recursos para atendimento a aeroportos de interesse estadual e municipal cadastrados nos diversos Planos Aeroviário de cada Estado da Federação e para os quais há um programa de atendimento chamado PROFAA. Os aeroportos que não cobram tarifas são mantidos pelos Governos Federal, Estaduais ou Municipais, através do Programa Federal de Auxílio aos Aeroportos – PROFAA, recursos oriundos do Ataero.

Quadro 4.6 - Prática de sobre tarifação experiência internacional

País	Hora –Pico (1)	Operação Noturna (2)	Aeronaves Ruidosas (3)	Diversos (4)
Argentina	50%	30%		Fora do Horário -\$260/h
Bolívia		30%		Domingos/feriado – 30%
Bulgária	10%	25%		Domingos/feriado – 25%
Chile		20%		
China	25%	10%		
Egito		25%		Melhoramentos – 5%
EUA	\$100		Valor não especificado	Combustível – US\$ 0,14/galão
França		\$28.26	Valor Variável	
Grécia	25%	40%		
Holanda	\$56.30	20%	Valor Variável	
Irã		\$224.25		Entre 21 e 08 horas – 25%
Itália		50%		
Japão			Valor Variável	
Noruega		50%	Valor Variável	
Reino Unido	Variável		70 a 100%	
Suíça			Valor Variável	
Uruguai		20%		
Peru		15%		
Alemanha		20%	Valor Variável	
Croácia		40%		
Geórgia		20%		
Fed. Russa	20%	20%		

Legenda: (1) operação em horários de maior movimento; (2) pouso e decolagem no período noturno.

(3) aplicada a aeronaves ruidosas; (4) horários, dias de semana e combustível.

Fonte: INFRAERO – Adaptado do Manual of Airport and Air Navigation Facility Tariff – ICAO/2000.

4.3.6 Resumo da Análise da Tarifa de Pouso

Observa-se que:

- a) As tarifas de pouso e permanência praticadas no Brasil e no exterior, seguem as recomendações do Conselho da OACI, ^[32], principalmente referentes a:

[32] OACI Doc 9082/6.

- Princípios adotados para o cálculo da tarifa de pouso, baseado no peso máximo de decolagem constante do certificado de mérito aéreo.

Segundo Doganis ^[33] a disponibilidade e manutenção de pistas, táxis e pátios são itens de maior custo operacional do aeroporto. As taxas aeroportuárias baseadas no peso da aeronave refletem o custo de fornecimento de tais facilidades, porém de forma indireta e imprecisa. As resistências requeridas de uma pista, o que determina seu custo por metro quadrado é dependente não somente do peso da aeronave, mas também da sua configuração e do número de trem de pouso. Esses fatores também determinam o desgaste e ruptura nas pistas e os conseqüentes custos dos reparos. Uma grande aeronave como B747 tem um trem pouso que produz uma pressão na pista mais baixa do que uma aeronave menor porte e mais leve. Portanto, uma aeronave do tipo B747 requer pistas de menor resistência e impõe um custo de manutenção mais baixo do que de algumas aeronaves menores porte. Existem portanto, outros parâmetros além do peso, que são significativos na determinação de custos impostos a um aeroporto por um determinado tipo de aeronave.

- Não são cobradas sobre-tarifas de ruído, uso de facilidades na hora-pico e de segurança (safety e security);
 - Os custos referentes ao uso de auxílios visuais e ajudas especiais por rádio para pouso quando solicitadas, estão incluídos nas tarifas de pouso, considerando que a atividade está relacionada à segurança.
- b) As tarifas de pouso e permanência não remuneram os custos de investimentos, manutenção e operação de aeroportos.
- c) O efeito das tarifas aeroportuárias no custo das empresas aéreas, se comparadas às despesas comerciais e com serviços públicos são pouco representativas, com participação de 5,0% e 2,99%, respectivamente.

[33] Doganis, Rigas – The Airport Business - 1992.

4.4 TARIFA DE EMBARQUE

4.4.1 Conceito Conforme Portaria 306 de 25 de Março de 2003

Tarifa de embarque – é o valor unitário que remunera os custos dos serviços e das facilidades relativas ao embarque, ao desembarque, à orientação e às facilidades do usuário. Os serviços e facilidades incluídos são: no embarque – *área de pré-embarque; climatização da sala de pré-embarque, check-in automatizado, sistema de esteiras para o despacho de bagagens, carrinho para transporte de bagagem;* no desembarque – *área de restituição de bagagem, carrinhos para o transporte de bagagens, ônibus para o transporte de passageiros entre terminal e a aeronave e vice versa.* Estão incluídos também, os serviços de orientação – *sistema de som, sistema automático de anunciador de mensagens, sistema informativo de vôo e sinalização vertical* e os serviços de conforto e segurança aos passageiros – *climatização geral, sistema de ascenso e descenso de passageiros por escadas rolantes ou elevadores, serviços médicos de emergência.*

4.4.2 Comparativo Entre Tarifas Praticadas no Brasil e no Exterior

Conforme informações da INFRAERO, as tarifas de embarque doméstico não sofrem reajustes desde 1993 e o preço cobrado no Brasil encontra-se 58% abaixo da média praticada em 25 países, contudo as tarifas internacionais encontram-se acima da média em torno de 105%. A tarifa de embarque internacional teve seu valor aumentado em 100% pelo Governo Federal e implementada pelo DAC, como forma de reduzir a evasão de moeda forte, ao desestimular viagens ao exterior por passageiros a passeio, em que 50% da arrecadação é destinada ao tesouro. Essa variação percentual pode ser verificada pelo quadro 4.8, que teve como objetivo comparar o valor da tarifa praticada no Brasil em relação à média aos demais países.

Quadro 4.7 - Tarifas de embarque doméstico e internacional praticadas no Brasil e no exterior

US\$		US\$			
DOMÉSTICO		INTERNACIONAL			
PAÍSES	TARIF A	PAÍSES	TARIFA	PAÍSES	TARIFA
1. Alemanha	13,25	1. Reino Unido	40,00	25. Austrália	17,44
2. México	12,93	2. Irã	39,80	26. Alemanha	16,08
3. Rep. Tcheca	12,19	3. Brasil	36,00	27. Espanha	16,00
4. Grécia	8,95	4. Peru	25,00	28. Islândia	15,90
5. França	7,87	5. Bolívia	25,00	29. França	15,65
6. Suíça – ZRH	7,78	6. Colômbia	24,00	30. Áustria	14,22
7. Finlândia	6,53	7. Argentina	23,50	31. México	12,50
8. Argentina	6,00	8. Uruguai	22,00	32. Bélgica	12,37
9. Polônia	6,00	9. Jordânia	21,13	33. Portugal	11,71
MÉDIA	5,97	10. Venezuela	21,00	34. Hong Kong	11,41
10. Noruega	5,64	11. Israel	20,86	35. Dinamarca	11,22
11. Reino Unido	5,37	12. EUA – MIA	20,19	36. China	10,87
12. Suécia	5,09	13. Cuba	20,00	37. Irlanda	10,64
13. Itália	5,01	14. Panamá	20,00	38. Noruega	10,60
14. Croácia	5,00	15. Canadá	20,00	39. Suécia	10,27
15. Dinamarca	4,32	16. Nova Zelândia	19,41	40. África do Sul	9,91
16. Áustria	4,27	17. EUA – FZK	18,69	41. Holanda	9,29
17. Portugal	4,17	18. EUA – LAX	18,69	42. Suíça	9,28
18. Chile	3,58	19. EUA – COM	18,69	43. Finlândia	8,86
19. África do Sul	3,45	20. EUA – BOS	18,69	44. Itália	8,83
20. Peru	2,87	21. Japão	18,63		
21. Espanha	2,58	22. Chile	18,00		
22. Brasil	2,52	23. Paraguai	18,00		
23. Irlanda	2,35	24. Grécia	17,91		
24. Paraguai	2,20	MÉDIA	17,49		

Fontes: 1) Relatório Infraero – Dados retirados dos documentos de cobrança da administração dos aeroportos e

Doc. 7100/2000 – OACI;

2) Tarifa do Brasil – Aeroportos de 1ª Categoria, acrescidos de 50% do Ataero;

3) Taxa de Câmbio – 16/12/2002 – R\$ 3,6318 (Preço Brasil);

À semelhança do observado na tarifa de pouso, ocorrem nos países pesquisados, práticas de tarifas diferenciadas para serviços e facilidades aos passageiros. Convém observar que as tarifas constantes do quadro comparativo, podem ter sofrido alterações, principalmente nos Estados Unidos da América, em função dos custos adicionais de segurança, incorridos após as ocorrências de 11 de setembro de 2001.

4.4.3 Impacto na Administração Aeroportuária

Cerca de 80% da demanda está concentrada nos aeroportos pertencentes a 1ª categoria, cuja receita arrecadada não remunera os custos de construção, de manutenção e operação do Complexo Terminal de Passageiros. O quadro 4.9 mostra o percentual de recuperação desses custos, considerando a remuneração de capital, com e sem a depreciação, por categoria tarifária. São percentuais referentes ao ano de 2002.

Quadro 4.8 - % de recuperação de custos tarifa de embarque

CATEGORIA	Com Depreciação e remuneração do capital	Sem Depreciação e remuneração do capital
1ª	47,21	69,43
2ª	66,39	93,86
3ª	11,77	17,22
4ª	5,08	13,37
TOTAL	51,29	74,84

Fonte: Infraero

Pode-se deprender que, mesmos os aeroportos com grandes movimentos operacionais e rentáveis, pertencentes a 1ª Categoria, as tarifas cobradas não são suficientes para cobrir os custos incorridos. Se considerar somente as receitas e custos referentes aos movimentos internacionais, em ambos os casos, com e sem depreciação, os custos são recuperados, em 22% e 60% respectivamente.

As tarifas de embarque doméstico não são reajustadas desde 1997 e encontram-se bastante defasadas. Se comparadas com a média de valores de diversos países, também doméstico, apresenta-se cerca de 58% a menor. A INFRAERO tem suportado essa defasagem, com a lucratividade obtida nas atividades de carga aérea e receitas não aeronáuticas, de aproximadamente sete aeroportos se contabilizados a depreciação e a remuneração de custos.

Quadro 4.9 - Comparativo entre custo por passageiro e tarifa de embarque sem Ataero

Valores em Reais

CATEGORIA	PASSAGEIRO INTERNACIONAL		PASSAGEIRO DOMÉSTICO	
	TARIFA	CUSTO	TARIFA	CUSTO
1 ^a	87,0	30,8	6,1	9,33
2 ^a	72,6	61,0	5,5	32,4
3 ^a	58,0	1568,0	4,8	124,6
4 ^a	28,8		3,6	84,0

Fonte: Infraero

A tarifa de embarque internacional foi convertida para real ao valor da taxa de câmbio do dia 16/12/2002 – R\$3,63.

A tarifa de embarque, cobrada diretamente do passageiro e, portanto, não incidente sobre o valor da passagem que é destinado à empresa aérea, embora por ela arrecadada, representa, a preços de 24/12/2003, apenas 0,5% sobre o trecho mais longo, como Porto Alegre – Manaus e no trecho mais desfavorável, Brasília – Goiânia, embarcando em Brasília representa 5,6%, incluídos o Adicional Tarifário – Ataero.

Como as tarifas aeroportuárias são cobradas juntamente com as passagens aéreas e os passageiros não tem a percepção se o valor é justo ou não. É irrisória a quantidade de reclamações recebidas. O passageiro somente percebe que está pagando a tarifa quando, por algum motivo há necessidade de recolher, isoladamente, no balcão da empresa aérea.

5 MOTIVAÇÃO TARIFÁRIA

5.1 INTRODUÇÃO

A otimização da gestão da infra-estrutura aeroportuária é uma das condições associadas para se atingir níveis elevados de eficiência, desde que existam possibilidades nacionais e fluxo de recursos disponíveis no seio da economia. Os recursos são fundamentais para sustentar a exploração e os investimentos. A busca de recursos é parte integrante do estudo da economia aeroportuária.

A fundamentação da cobrança de tarifas, como aqui descrita, refere-se não somente aos custos operacionais já abordados, como também às fontes de obtenção de receitas provenientes da, e destinadas à exploração aeroportuária. Da mesma forma, é importante estudar os principais elementos da auto-suficiência financeira e dos impactos dos custos relativos à operação dos aeroportos. As entidades aeroportuárias têm convivido com o engessamento do sistema e o falseamento da realidade de seus custos em relação aos valores auferidos com a remuneração através da tarifas.

5.2 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS

Para tratar das fontes de receita, é importante fazer uma consideração prévia das bases institucionais, antes de explorar os fundamentos econômicos.

No campo da aviação civil, a infra-estrutura aeroportuária constitui o elemento técnico sobre cuja base funciona o transporte aéreo. O apoio a este último constitui a atividade comercial por excelência do aeroporto. O crescimento da demanda de transporte aéreo obriga as transportadoras a estabelecerem programas de renovação das frotas, do gerenciamento e da manutenção, a fim de aumentarem as suas capacidades e enfrentarem a concorrência do mercado. Em consequência, os aeroportos devem atender às necessidades de um tráfego cada vez mais intenso, complexo e diversificado.

Para enfrentar com êxito o atendimento dessas necessidades, geralmente extremamente dispendiosas, a função financeira deve levar em conta os elementos de despesas

correspondentes à garantia de atendimento no solo de todas as atividades de apoio às aeronaves e aos usuários. As receitas para gerar os fundos necessários resultam da boa determinação do preço que as transportadoras e os usuários devem pagar às entidades aeroportuárias sob a forma de tarifas. Há casos em que as entidades aeroportuárias arrecadam, ainda, taxas ou direitos de natureza fiscal, os quais não são utilizados diretamente na exploração e, muitas vezes, nem ao menos reverterem em benefício do aeroporto^[34].

As tarifas aeroportuárias remuneram a utilização dos serviços e instalações pelas aeronaves e usuários. Elas compreendem direitos de pouso, decolagem iluminação, assistência aeroportuária, embarque e desembarque, estacionamento e permanência, tratamento sanitário, utilização noturna, inspeção técnica, segurança, proteção ambiental, e outros serviços prestados pela administração aeroportuária, sem contar as tarifas de rota e taxas porventura aplicáveis.

As tarifas de rota remuneram o uso, por parte das aeronaves em vôo, dos serviços e instalações de rota e de controle do tráfego aéreo, excluindo-se a infra-estrutura aeroportuária.

As tarifas aeroportuárias são estabelecidas pela lei fiscal do estado em razão de certas atividades que exigem serviços e despesas ou investimentos públicos, como alfândega, imigração, compras de combustíveis, acesso ao aeroporto, etc. Às vezes, é muito difícil ou mesmo impossível devolver aos aeroportos as taxas arrecadadas. Esta possibilidade depende da estrutura e da política financeira e fiscal do país, Estado ou província, dependendo do caso^[34].

Das características específicas da aviação civil de hoje resulta a concepção moderna que considera a tarifa como contrapartida de uma oferta de serviços prestados, cujo pagamento cabe aos usuários. Os Estados aumentaram-nas em número e diversidade de níveis em função dos serviços.

[34] Adyr da Silva-Aeroportos em Desenvolvimento.

Mesmo as operações militares passaram a pagar tarifas e taxas em diversos Estados, sendo as aeronaves tratadas como usuários não-privilegiados e com isso ressarcindo os custos incorridos em suas operações.

A multiplicação das taxas e tarifas deu-se com certa desordem ou pragmatismo, de modo que, tanto os regimes de estabelecimento, como os de arrecadação, são inúmeros e variados, No plano da classificação e da cobrança, as condições são um pouco mais claras e internacionalmente há duas classes de regimes: o regime universal, resultante da Convenção de Chicago, e os regimes particulares locais. O Conselho da OACI ocupa-se do primeiro e participa no desenvolvimento do segundo grupo.

O regime universal, de acordo com artigo 15 da Convenção de Chicago, delimita o conjunto de medidas e estabelece os princípios gerais. Os Estados membros aplicam-no com certa autonomia. A OACI assume um papel normativo muito geral, através de ações de estudos, registros informatização, harmonização, coordenação, proposição, exames e controle. Isto deixa os Estados livres para apreciarem a oportunidade da aplicação da tarifa, modularem o seu valor e recuperarem total ou parcialmente os custos. Além disto, os Estados comprometem-se a respeitar os procedimentos utilizados, no que tange à determinação dos custos, à implementação do sistema de preços e à sua gradual atualização, a fim de atenuar-lhes as conseqüências sobre as atividades econômicas dos exploradores e usuários.

A tarifa, tal como é definida pela OACI constitui a remuneração dos serviços aeronáuticos e esta definição refere-se expressamente ao serviço prestado.

Em resumo, os serviços fornecidos caracterizam a tarifa e fazem-na objeto de diversas tabelas e planilhas de cálculo regulamentadas pela autoridade aeronáutica.

As áreas a que se referem essas tarifas são relativas à infra-estrutura, incluindo-se pistas e prédios dos aeroportos, assim como equipamentos de segurança e dispositivos de auxílio à navegação, usados para aproximação, pouso e decolagem.

A fim de melhorar o funcionamento dos verdadeiros centros técnicos, econômicos e de serviços em que constituem os aeroportos, os Estados lançam mão da criação de numerosas

tarifas, cuja atualização está ligada à conjuntura econômica local. Com frequência, os preços partem de níveis tão baixos, tanto nos Estados industrializados, como nos Estados em desenvolvimento, que se torna muito difícil equilibrar as despesas.

Cumpra ressaltar aqui também que, conforme citado no parágrafo anterior, a administração aeroportuária tem envidado esforços no sentido de sempre estar *compensando* os efeitos nas deficiências financeiras com a arrecadação de tarifas, através das receitas advindas das atividades comerciais desenvolvidas nos aeroportos.

Ocorre que, dentro da realidade brasileira, muitas são as variações em relação à proporcionalidade de valores arrecadados entre tarifas operacionais e tarifas comerciais.

A disparidade de situações, onde alguns aeródromos têm acirrada concorrência por parte de concessionários para locação de áreas, por exemplo, enquanto outros minguem sem que haja um interesse nesta área. Ocorre também que os custos fixos são permanentes em qualquer das duas situações descritas.

Há ainda o caso de aeródromos em que a arrecadação predominante tem base nas tarifas de armazenagem e capatazia, ou ainda são operacionalmente deficitários e se sustentam com a distribuição dos custos entre outras unidades, no caso de operação em rede. Discorreríamos infundáveis situações particularizadas acerca do tema, sem que, dentro do regime vigente, houvesse possibilidade de equacionamento da situação.

Os centros de custos do setor tarifário são marcados por profundas desigualdades e por certa dispersão de bases e de critérios de cálculo.

Não raro, às aplicações e às próprias tarifas faltam coesão e nexos regional, justificativa teórica ou previsão de adoção. Por conseguinte, os usuários, as empresas de transporte aéreo inclusive, estão sujeitos a aumentos imprevistos de seus custos operacionais que se refletem sobre os resultados da exploração e sua rentabilidade. Por esta razão, eles não estão dispostos a tolerar a inexistência de método e organização tarifária e estarão sempre prontos a denunciar abusos e a reivindicar melhores condições ou pelo menos mais justas e coerentes.

A complexidade, e por vezes, a dificuldade de organizar as normas de criação e fixação dos níveis dessas tarifas levantam alguns problemas para os usuários, que ameaçam a harmonia e a compreensão da justa retribuição financeira pelos serviços prestados. Todos os aspectos já citados, bem como a modernização e expansão do sistema aeroportuário têm suas bases fundamentadas na remuneração dos serviços disponibilizados e prestados em cada unidade. Os investimentos são de grande vulto e por isso determinam o regime de tratamento e ordenação da aplicação destes recursos.

Estes programas demandam investimentos substanciais e determinam o aumento dos custos de operação dos aeroportos, cuja compensação irá recair sobre os usuários através do aumento de novas taxas e/ou diversificação daquelas já existentes. O fator crucial deste processo é que os volumosos recursos têm aplicação imediata, sendo que a amortização dos mesmos tem se mostrado, ao longo dos anos, extremamente morosa.

Outra questão a ser abordada, trata dos custos indiretos. O tratamento da questão se torna bastante difícil se considerarmos que não existe uma definição clara, precisa e detalhada dos mesmos. A polêmica aumenta bastante quando são confrontados supostos valores dos reguladores do sistema aeroportuário e das empresas de transporte aéreo.

Considerando o cenário atual e a realidade do sistema de transporte aéreo no país, devemos citar também a questão, bastante enfatizada, da qualidade dos serviços disponibilizados e prestados nos aeroportos. Por diversas vezes, temos avaliado este item, sem que fossem realmente levadas em consideração estas observações. Entretanto, a concorrência tem, de certa forma, obrigado os transportadores aéreos e as entidades aeroportuárias a investirem na questão da elevação do nível e da qualidade dos serviços prestados.

6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A proposta deste trabalho é de avaliar o sistema tarifário brasileiro com o objetivo de identificar os principais requisitos para o aprimoramento da metodologia vigente, a fim assegurar que os aeroportos possam prover um desejável nível de serviço público, tão eficiente quanto possível, a um mínimo custo aos pagantes de tarifas, qualquer que seja a política de desenvolvimento dos aeroportos.

Verifica-se que as entidades administradoras de aeroportos, as empresas aéreas e os passageiros constituem partes interessadas do assunto Tarifas Aeroportuárias, onde a grande dificuldade está em resolver a equação de forma a atender interesses divergentes das partes. Se por um lado as empresas aéreas pressionam contra o aumento das tarifas por terem que repassar aos passageiros, aumentando o preço das passagens aéreas, diminuindo temporariamente a demanda, e de outro lado está o passageiro que exige conforto, bem estar e segurança nos aeroportos, impondo às entidades administradoras despesas que deveriam estar cobertos pela tarifas.

6.1 REQUISITOS ESSENCIAIS

A solução dessa equação é tão ou mais complexa quanto o levantamento e análise das informações sobre as tarifas aeroportuárias que se recomenda a continuidade do estudo com a construção de um modelo tarifário que maximize o conforto, bem estar e a segurança dos aeroportos e minimize os custos operacionais e de investimentos.

É evidente a necessidade de se efetuar a revisão do Modelo Tarifário vigente, porém esta deve ser precedida pela definição do novo modelo de gestão dos aeroportos brasileiros e dos ajustes do sistema de custos para atender as recomendações da OACI, cujos requisitos necessários estão descritos a seguir:

1. Política de desenvolvimento dos aeroportos brasileiros alinhada às tendências mundiais, considerando as especificidades e as necessidades do país:

- Os aeroportos devem ser orientados para a rentabilidade, assegurando um excelente nível de serviço aos usuários atuais e potenciais, a um mínimo custo para os pagantes de tarifas aeroportuárias;
- Incentivar a eficácia operacional entre aeroportos e empresas aéreas;
- Buscar o equilíbrio entre os serviços prestados e os preços;

2. Sistema de Custos

- Estruturar o sistema que permita avaliar e otimizar as atividades de um processo, utilizando a metodologia de apropriação adequada;
(custo da ponte de embarque; custo de segurança; custo e receita do aeroshopping, etc)
- Desenvolver um modelo que permita validar os fatores externos que influenciam os custos. (nível de tráfego - passageiros e carga; partição do tráfego internacional; fator médio de carga; serviços de suporte em terra, etc);

3. Classificação

- A proposta é pela não classificação de aeroportos, que é a tendência mundial. Porém, esta metodologia não pode ser implantada a curto e médio prazo uma vez que o sistema de custo necessita de ser ajustado.

4. Flexibilização de tarifas – tarifa base + sobre-tarifa ou desconto;

5. Implantação de medidas de sobre tarifação para ruído e hora-pico.

Finalizando, cumpre esclarecer que a implantação de um sistema baseado nos critérios descritos neste trabalho, tem a finalidade de assegurar um excelente nível de serviços aos usuários, a um custo mínimo para os pagantes de tarifas aeroportuárias. Recomenda-se que o dinamismo do sistema tarifário a ser implantado deve garantir que este não se torne obsoleto

frente às constantes evoluções técnicas, econômicas e operacionais do Sistema de Aviação Civil no Brasil.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

DA SILVA, Adyr, Aeroportos e Desenvolvimento – 1991.

DOGANIS, Rigas – The Airport Business - 1992.

ITA BRASIL, Agência – Tarifas Aeroportuárias – Mesa Redonda Anual – 87/2

RODRIGUES, Ricardo J. Rosa – Tarifas Aeroportuárias Operacionais – Evolução Histórica e Análise da Situação Atual

ICAO, International Civil Aviation Organization – Doc 9082/6 – Políticas Sobre Tarifações de Aeroportos e Serviços de Navegação Aérea.

ICAO, International Civil Aviation Organization – Doc 9562 – Manual de Economia de Aeroporto.

NUNES, Adenauher Figueira – Reformulação do Sistema Tarifário da INFRAERO - 1995.

ASSAILLY, Christian – Airport Productivity – An Analytical Study – Volume 13 – 1989.

ADP, Aéroports de Paris – Guide du Client – Tarifs et Explications – 1995.

CBA - Código Brasileiro de Aeronáutica LEI N.º 7.565 19/12/86

BRUM, Ricardo de Castro – Administração Aeroportuária no Brasil – A Privatização Sob a Ótica do Usuário.

CBA - Código Brasileiro de Aeronáutica LEI N.º 7.565 19/12/86

AENA – AEROPUERTOS ESPAÑÓLES Y NAVIGATIÓN AÉREA – El Sistema Tarifário em los Aeropuertos.