



VOTO

PROCESSO: 00058.510231/2016-37

INTERESSADO: BH AIRPORT- AEROPORTO INTERNACIONAL DE BELO HORIZONTE

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte, e decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos XXI, XXIV e XLIII).

1.2. Nesses termos, em 7 de abril de 2014, após o regular procedimento licitatório, foi assinado o [Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2014/SBCF](#) celebrado entre a ANAC e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Confins S.A., cujo objeto é a concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Complexo Aeroportuário do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins, cujo sítio está localizado nos Municípios de Confins e Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais.

1.3. O mencionado Contrato de Concessão prevê na Seção III (Da Revisão Extraordinária) do Capítulo VI (Do Equilíbrio Econômico-Financeiro), Cláusula 6.21, que os procedimentos de Revisão Extraordinária objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência de riscos suportados pelo Poder Concedente, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária.

1.4. Também, dispõe o art. 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que trata das condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, que caberá ao Poder Concedente estabelecer a forma pela qual será recomposto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em favor do poder concedente ou do concessionário, por meio da revisão da contribuição devida pelo concessionário, mediante a prévia anuência da então Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

2. DA ANÁLISE

2.1. Quando da realização do Leilão do Aeroporto Internacional de Tancredo Neves/Confins, no dia 22 de novembro de 2013, as alíquotas de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) que vigoravam nos municípios de Lagoa Santa e Confins, no Estado de Minas Gerais, eram de 2% e 3% sobre as receitas dos serviços aeroportuários, conforme dispunham, respectivamente, o Anexo 1 da Lei nº 3.080, de 1º de outubro de 2010, do Município de Lagoa Santa, e o Anexo 2 da Lei Complementar nº 15, de 1º de julho de 2011, do Município de Confins.

2.2. A receita sobre a qual incide o imposto, conforme esclarecido pela área técnica, é rateada entre as municipalidades, de acordo com Convênio firmado entre os municípios de Lagoa Santa e de Confins, referente ao ISSQN sobre os serviços prestados no Aeroporto Internacional de Tancredo Neves/Confins. Consta do mencionado convênio, firmado em 29 de agosto de 2014, que a base de cálculo do ISSQN referente a cada modalidade de serviço aeroportuário prestado pela Concessionária deve ser repartida entre os municípios na forma dos percentuais da tabela abaixo:

Tabela 1 – Percentual definidos no Convênio realizado entre Lagoa Santa e Confins

SERVIÇO AEROPORTUÁRIO	CONFINS	LAGOA SANTA
Tarifas de Embarque e Conexão	85%	15%
Tarifas de Pouso e Permanência	63%	27%
Armazenagem e Capatazia	0%	100%

2.3. Entretanto, por força da Lei nº 3.627, de 7 de novembro de 2014, do Município de Lagoa Santa, e da Lei nº 739, de 16 de dezembro de 2014, do Município de Confins, as alíquotas de ISSQN sobre as receitas dos serviços aeroportuários do Aeroporto de Confins passaram a ser de 5%.

2.4. Do ponto de vista contratual, verifica-se que os procedimentos de Revisão Extraordinária objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, conforme estabelecido na cláusula 6.21:

“6.21. Os procedimentos de Revisão Extraordinária objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência dos eventos elencados no CAPÍTULO V - Seção I do Contrato, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária.”

2.5. A cláusula 5.2, constante da Seção I do Capítulo V, por sua vez, elenca os riscos suportados pelo Poder Concedente, que poderão ensejar revisão extraordinária. Entre eles, destaca-se o seguinte:

“5.2. Constituem riscos suportados exclusivamente pelo Poder Concedente, que poderão ensejar Revisão Extraordinária, nos termos deste contrato:

(...)

5.2.7. mudança na legislação tributária que aumente custos da obra, custos operacionais ou custos de manutenção de equipamentos, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda;”

2.6. Neste sentido, tendo em vista os dispositivos legais e contratuais, conforme exposto nas Notas Técnicas nº 21(SEI)/2017/GERE/SRA (Docs. 0453206 e 0454810) e nº 34(SEI)/2017/GERE/SRA (Docs. 0531173 e 0571106), **concluiu a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA pelo cabimento do pleito, prosseguindo a análise dos impactos da alteração da Lei nº 3.627, de 7 de novembro de 2014, do Município de Lagoa Santa, e da Lei nº 739, de 16 de dezembro de 2014, do Município de Confins.**

Da apuração do valor e análise de sua relevância, nos termos da Resolução nº 355/2015

2.7. Conforme estabelecido no Contrato de Concessão, em sua cláusula 6.21 acima mencionada, bem como no art. 2º da Resolução nº 355, de 17 de março de 2015, a metodologia de revisão extraordinária nos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária federal visa a *“compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude dos eventos elencados como riscos do Poder Concedente no contrato de concessão, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou das receitas da Concessionária”* (grifei).

2.8. Neste sentido, conforme itens 5.1 e 5.2, da Nota Técnica nº 34(SEI)/2017/GERE/SRA (Docs. 0531173 e 0571106), a SRA apurou que, trazendo os fluxos de caixa marginais anuais ao longo de todo o prazo da Concessão a valor de outubro de 2013, pela taxa de desconto definida no anexo da Resolução nº 355/2015, no valor de 6,81%, o montante do desequilíbrio corresponde a R\$ 36.910.002,15 (trinta e seis milhões, novecentos e dez milhões, dois reais e quinze centavos).

2.9. Esclareceu ainda aquela Superintendência que, levando em consideração a natureza do evento em questão, *para fins de recomposição do equilíbrio econômico financeiro não é necessário o uso de estimativas de demanda. Com efeito, basta que a compensação do ISSQN pago em determinado ano*

seja realizada por meio de uma redução da contribuição fixa do ano seguinte. Para tanto, deve ser realizado o cálculo da diferença entre o ISSQN efetivamente pago e aquele que seria pago caso as alíquotas não se alterassem, exatamente como descrito acima. O cálculo deve ainda observar o impacto das alíquotas de 9% para a Contribuição Social (CSLL) e 25% para o Imposto de Renda (IR) e o valor resultante deve ser atualizado pela taxa de desconto do fluxo de caixa marginal e pelo IPCA da data prevista para o pagamento da Contribuição Fixa. **Dessa forma, o valor do montante do desequilíbrio (R\$ 36.910.002,15) será considerado apenas para fins de verificação do atendimento ao parágrafo primeiro do art. 2º da Resolução nº 355, de 17 de março de 2015.** (grifei).

2.10. Enfatizou ainda, a área técnica, que devido à magnitude do impacto estimado e das receitas provenientes dos períodos disponíveis, é possível concluir, sem dúvida, que a alteração é relevante. Ressaltou, também, expressamente, que o montante do desequilíbrio de R\$ 36.910.002,15 corresponde a cerca de 19,5% da receita bruta anual de 2015. Portanto, a majoração da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para Serviços Aeroportuários dos municípios de Confins e Lagoa Santa causou uma alteração relevante das receitas da Concessionária nos termos do parágrafo 1º do art. 2º da Resolução nº 355, de 17 de março de 2015.

Da forma pela qual será recomposto o equilíbrio econômico-financeiro

2.11. O Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, enumerou quatro formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro aplicáveis às concessões comuns, sem a exclusão de outras cabíveis:

- i. revisão do valor das tarifas;
- ii. alteração do prazo de Concessão;
- iii. alteração das obrigações contratuais da Concessionária; e
- iv. revisão da contribuição devida pelo concessionário (com a prévia anuência da Secretaria de Aviação Civil (SAC-PR)).

2.12. O Contrato de Concessão estabeleceu, ainda, a possibilidade de outras formas de reequilíbrio, desde que seja em comum acordo com a Concessionária. A Resolução nº 355, de 17 de março de 2015, por sua vez, que regulamentou a matéria no âmbito da ANAC, considerou todas as opções elencadas no Decreto nº 7.624, de 2011, e as possibilidades explicitadas nos contratos de concessão. Confira-se o teor do art. 8º da citada Resolução:

Art. 8º Para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, a ANAC poderá utilizar as seguintes medidas, individual ou conjuntamente, nos termos do respectivo contrato de concessão:

I – alteração do valor das tarifas;

II – alteração do prazo de Concessão, observado, quando couber, o disposto no art. 6º do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011;

III – alteração das obrigações contratuais da Concessionária;

IV – revisão da contribuição fixa ao sistema devida pela Concessionária, mediante comum acordo entre ANAC e Concessionária, após prévia aprovação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;

V – outra forma definida de comum acordo entre ANAC e Concessionária, mediante prévia aprovação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência.

2.13. Conforme ponderou a área técnica em sua análise, de todas as medidas que possam ser utilizadas, considerando a experiência de outras agências reguladoras no Brasil e das autoridades de aviação civil em outros países, pode-se afirmar que as alternativas mais usuais para este tipo de procedimento são as opções I e IV, principalmente no início dos períodos de concessão.

2.14. Em uma avaliação mais pormenorizada, considerando os principais aspectos envolvidos, a SRA, em resumo, assim manifestou-se:

- **quanto a escolha da variável de licitação:** A variável de leilão de concessão dos aeroportos foi o maior valor de contribuição fixa a ser revertido ao sistema aeroportuário (...). Eventuais aumentos de tarifas decorrentes de recomposições do equilíbrio econômico-financeiro poderiam onerar sobremaneira os usuários do aeroporto que não tiveram redução de tarifas

devido à concessão do aeroporto;

- **quanto ao problema de circularidade:** *A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio da tarifa gera um problema de circularidade devido ao impacto de tributos indiretos, da contribuição variável e da variação da demanda. Esta circularidade faz com que o valor presente da variação das receitas tarifárias seja maior do que o impacto a valor presente do evento que ensejou o desequilíbrio.*
- **quanto a previsão de demanda e o custo regulatório associado:** *A escolha da alteração das tarifas implica necessariamente na necessidade de uma previsão de demanda. Esse procedimento possui um elevado custo regulatório, uma vez que necessita da adoção de diversas hipóteses passíveis de contestação (...). Adicionalmente, conforme disposto no Contrato, as previsões de demanda precisam ser revisadas de tempos em tempos, o que aumenta ainda mais seu custo regulatório. (...) A escolha da recomposição por meio da contribuição fixa não incorre nesses problemas, caso o motivo do pedido de recomposição seja um aumento de despesas, pois não necessita de previsão de demanda e o valor das parcelas restantes da contribuição fixa já é conhecido.*

2.15. Por fim, considerando os itens acima, afirma a área técnica *que a recomposição do equilíbrio financeiro deve ser preferencialmente feita por meio da variação da contribuição fixa ao sistema.*

2.16. Adicionalmente, concluiu ainda, que a alternativa que mais se aproxima da situação financeira da Concessionária no Cenário Edital é aquela que decompõe o impacto total em duas partes:

- a) a primeira referente ao desequilíbrio verificado até 2016; e
- b) b segunda referente ao desequilíbrio verificado nos anos seguintes.

2.17. Portanto, conforme defendido pela SRA, levando em consideração a natureza do evento em questão, entende-se que para fins de recomposição do equilíbrio econômico financeiro não é necessário o uso de estimativas de demanda.

2.18. Com efeito, basta que a compensação do ISSQN pago em determinado ano seja realizada por meio de uma redução da contribuição fixa do ano seguinte. Para tanto, deverá ser realizado o cálculo da diferença entre o ISSQN efetivamente pago e aquele que seria pago caso as alíquotas não se alterassem. O cálculo deve observar ainda o impacto das alíquotas de 9% para a Contribuição Social (CSLL) e 25% para o Imposto de Renda (IR) e o valor resultante deve ser atualizado pela taxa de desconto do fluxo de caixa marginal e pelo IPCA da data prevista para o pagamento da Contribuição Fixa.

2.19. Assim, trazendo os fluxos de caixa marginais anuais a valor de outubro de 2013 pela taxa de desconto definida no anexo da Resolução nº 355/2015, no valor de 6,81%, **apurou, a SRA, que o montante do desequilíbrio verificado até o final de 2016 corresponde a R\$ 2.064.129,90 (dois milhões, sessenta e quatro mil, cento e vinte e nove reais e noventa centavos). O resultado atualizado pela mesma taxa de desconto e pelo IPCA até dezembro de 2016 equivale a R\$ 3.229.653,75 (três milhões, duzentos e vinte e nove mil, seiscentos e cinquenta e três reais e setenta e cinco centavos).**

Da necessária manifestação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

2.20. Não obstante a avaliação técnica formulada nos presentes autos, é relevante registrar que, nos termos do inciso IV do art. 8º da Resolução nº 355/2015, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio de revisão da contribuição fixa ao sistema deve ser formulado mediante acordo entre a ANAC e a Concessionária, e condicionado à prévia aprovação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

2.21. Neste sentido, a Concessionária já demonstrou sua concordância com a proposta de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio da variação da contribuição fixa, conforme correspondência denominada BHA-PRE-0051/2017, de 7 de março de 2017 (Doc. 0486438).

2.22. Por relevante, cumpre considerar ainda que, nos termos do parágrafo 1º, do art. 18, do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, tem-se que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão por meio da revisão da contribuição fixa depende de prévia anuência da Secretaria de Aviação Civil.

2.23. Por força da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que alterou a organização da Presidência da República e dos Ministérios, foi extinta a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e transferida suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (art. 1º, inciso II, e art. 6º, inciso I).

2.24. Desta forma, eventual concordância da Diretoria Colegiada em relação à proposta de revisão extraordinária apresentada nos termos da Nota Técnica nº 34(SEI)/2017/GERE/SRA, deve ser sucedida de comunicação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, para que este se pronuncie sobre a proposta de utilização da revisão da contribuição devida pelo concessionário para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

DAS RAZÕES DO VOTO

2.25. Assim sendo, considerando o constante dos autos, e com fulcro na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, art. 8º, incisos XXI, XXIV e XLIII, no Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, e nas disposições contratuais, **VOTO FAVORAVELMENTE à proposta de revisão extraordinária do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2014/SBCF, referente ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins, em razão de majoração da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para Serviços Aeroportuários dos Municípios de Lagoa Santa e de Confins**, nos termos da Nota Técnica nº 34 (SEI)/2017/GERE/SRA (Docs. 0531173 e 0571106).

2.26. Em havendo a aprovação da Diretoria Colegiada em relação ao voto ora apresentado, proponho o encaminhamento do feito ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em cumprimento ao § 1º do art. 18 da Lei nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, para que manifeste sobre a proposta de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio da variação da contribuição fixa.

2.27. Após a manifestação daquele órgão ministerial, fica a SRA incumbida da adoção das providências subsequências que o caso requerer.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 20/04/2017, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0609982** e o código CRC **EA8B6B5D**.

SEI nº 0609982