



VOTO

PROCESSO: 00058.518070/2017-19

INTERESSADO: ANAC/SRA

RELATOR: RICARDO BOTELHO

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182/2005 conferiu competência à 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 estabelecer o regime tarifário da exploração dessa infraestrutura. É o que preconiza o Art. 8º, incisos XXI, XXIV e XXV. Nesses termos, após devido processo licitatório, foram firmados, no ano de 2012, os contratos de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais de Brasília (SBBR), Campinas (SBKP) e Guarulhos (SBGR).

1.2. Conforme estabelecido no Art. 41, inciso I, alínea “L”, e no inciso VII, do Regimento Interno da ANAC, compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA a proposição de atos normativos referentes à outorga e exploração da infraestrutura aeroportuária concedida, bem como a gestão dos contratos de concessão aeroportuária. Dessa forma, coube à SRA empreender os necessários estudos para proposição da Revisão dos Parâmetros da Concessão – RPC.

1.3. No caso da decisão em último grau sobre a matéria, conforme disposto no Regimento Interno da ANAC, Art. 9º, *caput*, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.4. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão sobre o ato normativo.

2. DA ANÁLISE

2.1. Do Cumprimento Dos Dispositivos Contratuais

2.1.1. Os Contratos de Concessão referentes aos aeroportos internacionais de Brasília, Campinas e Guarulhos dispõem, no Capítulo VI, sobre o equilíbrio econômico-financeiro, estabelecendo que esse equilíbrio será preservado por meio de mecanismos de reajuste e revisão. Enquanto o mecanismo de reajuste tem previsão de incidência anual, aplicável às tarifas indicadas no Anexo 4 dos Contratos, as revisões têm natureza pontual.

2.1.2. Dois são os tipos de revisão previstos em contrato. O primeiro é a “Revisão dos Parâmetros da Concessão – RPC”, que se constitui um mecanismo de revisão periódica que visa a garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Tal mecanismo justifica-se por se tratar de contratos de longo prazo e pela natureza complexa dos serviços prestados, sensíveis em certo grau a eventuais alterações significativas no setor. O segundo trata da revisão extraordinária, que tem por finalidade compensar as perdas ou ganhos da concessionária, devidamente comprovados, em virtude de ocorrências dos eventos elencados na Matriz de Risco contratual, que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da concessão. Portanto, trata-se do primeiro tipo de revisão previsto no Contrato de Concessão.

2.1.3. Conforme leitura do disposto no Capítulo VI, Seção II, dos Contratos de Concessão, verifica-se que foram definidos critérios objetivos relativos a periodicidade da RPC, ao seu escopo, ao limite de tempo para percepção de seus efeitos e a necessidade de ampla discussão pública precedendo os procedimentos referentes à revisão. Assim, passa-se a análise de cada um desses critérios.

2.1.4. Quanto a periodicidade, consoante o item 6.14 do Contrato, as RPCs serão realizadas a cada período de 5 (cinco) anos da concessão. Por sua vez, o item 6.17 estabelece que a primeira RPC será

iniciada e concluída no quinto ano, contado da data de eficácia do Contrato. Considerando que as datas de eficácia dos três contratos ocorreram no ano de 2012, tem-se que a conclusão da primeira RPC deve ocorrer dentro do presente ano. Sendo assim, resta como tempestiva a proposta.

2.1.5. No que diz respeito ao escopo da revisão, o item 6.15 define que o objetivo da RPC é permitir a determinação dos Indicadores de Qualidade do Serviço, da metodologia de cálculo dos fatores X e Q, e da Taxa de Desconto a ser utilizada no Fluxo de Caixa Marginal. O presente processo trata exclusivamente da metodologia de cálculo do Fator X, conforme indica a Nota Técnica nº 62, sendo que os demais elementos do escopo da RPC são objeto de outros processos administrativos próprios. Portanto, conclui-se que a proposta é aderente ao escopo para a primeira RPC. Adicionalmente, quanto a opção da área técnica pela separação dos assuntos em processos distintos, entendo que é adequada, uma vez que o conteúdo da RPC é relativamente amplo e cobre aspectos distintos. Nesse contexto, a separação dos assuntos acaba por permitir uma análise mais aprofundada por parte da Agência e dos próprios administrados.

2.1.6. Quanto ao período de tempo para percepção dos efeitos da revisão, a proposta estabelece que o novo valor para o Fator X é aplicável aos reajustes das tarifas dos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos para os anos de 2018 a 2022, o que está em conformidade com o disposto nos itens 6.16 e 6.17 do Contrato.

2.1.7. Finalmente, sobre o disposto no item 6.19 do Contrato, que estabelece que os procedimentos relativos às RPCs devem ser precedidos de ampla discussão pública. Verifica-se que existiu uma etapa preliminar de discussão entre a Agência e os interessados, incluindo reuniões e um procedimento de “Chamamento Prévio”, pelo qual quaisquer interessados poderiam submeter contribuições por meio de formulário eletrônico na página oficial da ANAC na internet. Depois dessa etapa preliminar, foi ainda assegurado ampla possibilidade de participação pública no processo normativo por meio de Audiência Pública, nos termos da Instrução Normativa nº 18/2009, tendo essa durado 30 (trinta) dias. Assim, é evidente que a previsão contratual de submissão dos procedimentos à discussão pública foi plenamente cumprida.

2.1.8. Restando assegurados os dispositivos contratuais que disciplinam o processo de RPC, passa-se à análise da proposta.

2.2. **Da Proposta de RPC referente a metodologia de Cálculo do Fator X**

2.2.1. Conforme definido em Contrato, o Fator X é o “fator de produtividade, a ser aplicado nos reajustes tarifários, com o objetivo de compartilhar os ganhos de produtividade e eficiência com os usuários”. Explica a área técnica, na Nota Técnica nº 62 (SEI 0751447), que o Fator X tem o papel de replicar o efeito das variações de produtividade sobre os preços, que ocorreriam caso o agente regulado operasse em um mercado de competição perfeita. Dessa forma, busca-se, com a inclusão desse fator nos reajustes tarifários, reduzir eventuais descolamentos entre os custos da prestação dos serviços e as tarifas cobradas para remunerá-los.

2.2.2. Uma descrição detalhada da metodologia proposta é apresentada na Nota Técnica nº 62 (0751447), incluindo premissas, fundamentação técnica, justificativas e descrição dos procedimentos para obtenção do valor do Fator X. Adicionalmente, a própria minuta da Resolução que estabelece valor do Fator X traz em seu anexo fundamentação para a proposta (SEI 1308495). Destacam-se algumas considerações.

2.2.3. Primeiramente, a metodologia representa, em seus elementos centrais, uma continuidade da prática regulatória vigente. Assim, a estimativa da variação média de produtividade é baseada na abordagem da Produtividade Total dos Fatores (PTF), sendo utilizado o Índice de Tornqvist, calculado conforme demonstrado na Seção 5.2 da Nota Técnica nº 62 e Anexo à minuta de Resolução. Para o cálculo do índice são considerados: i. o número de passageiros, ii. o número de aeronaves, iii. as receitas decorrentes do processamento de passageiros e aeronaves e iv. os respectivos custos. Os dados referem-se aos próprios aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016.

2.2.4. Comparativamente à metodologia para determinação do Fator X aplicada às últimas revisões tarifárias, destacam-se as seguintes diferenças:

- Utilização de série histórica atualizada e representativa de período onde a operação ocorreu exclusivamente pelas próprias Concessionárias (anos de 2013 a 2016).
- Utilização dos custos totais formados por uma cesta de custos operacionais.

- Comparação somente entre os três aeroportos, concedidos ao mesmo tempo (tal abordagem é particularmente adequada, pois os aeroportos têm operações similares em vários aspectos e a comparação não ocorre diretamente com base nos níveis de custos, receitas e produtos, mas na variação dessas variáveis).
- Não previsão de redutores como contrapartida devido à ampliação de infraestrutura (Tal mecanismo, vigente no ciclo anterior, refletia o objetivo de incentivar a entrega dos investimentos previstos para a Copa do Mundo de 2014).

2.2.5. Em síntese, as contribuições recebidas pelos interessados, nomeadamente Associação Nacional de Empresas Administradoras de Aeroportos (ANEAA) e Concessionárias dos Aeroportos de Brasília e Guarulhos, contemplam as seguintes propostas:

- Abertura de prazo para apresentação de laudos imobiliários periciais para avaliação do estoque de capital transferido da Infraero para as Concessionárias.
- Inclusão no modelo dos custos de depreciação/amortização e custo de capital
- Inclusão no modelo do valor da outorga fixa como proxy do valor do estoque de capital transferido para as Concessionárias.
- Substituição da base de dados de custos para os Aeroportos de Brasília e Guarulhos.

2.2.6. Cuidou a área técnica de endereçar cada uma dessas contribuições, tendo consolidado sua análise na Nota Técnica nº 151 (SEI 1269450). Quanto à prorrogação de prazo, repisou as previsões contratuais que estabelecem limites temporais para realização da RPC e acrescentou que houve ampla oportunidade para discussão, uma vez que os procedimentos da RPC foram baseados em plano de trabalho previamente acordado com as Concessionárias. Sobre a inclusão dos custos de depreciação/amortização e custo de capital, explicou as dificuldades do ponto de vista metodológico para cobrir esses custos no modelo e explicitou que a modelagem considerando os custos operacionais é adequada em termos teóricos e técnicos. Quanto a inclusão do valor de outorga fixa, uma vez que guarda relação com aspectos não diretamente atinentes aos custos, tais como propensão ao risco de cada proponente à época do Leilão, indicou que não pode ser considerado como uma variável proxy adequada. Finalmente, tendo analisado as alterações propostas pelas Concessionárias dos Aeroportos de Brasília e Guarulhos, a área técnica justificou a posição de acatar parcialmente as propostas de substituição das bases de dados utilizadas.

2.2.7. Após a modificação na base de dados, a área técnica procedeu a outro cálculo para o Fator X (SEI 1269505). Assim, com base na metodologia proposta, propôs a aplicação de fator X igual a -0,135% nos reajustes das tarifas dos três aeroportos para o período de 2018 a 2022.

2.2.8. Ressalta-se que a proposta sob análise contempla também modificações motivadas por recomendações da Procuradoria Federal junto à ANAC, nomeadamente modificações no texto da Resolução e complementação das justificativas apresentadas para alguns pontos da metodologia.

3. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E DO VOTO

3.1. Com base em todo o exposto, e considerando que:

- i. Restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração e deliberação da proposta.
- ii. Foram cumpridos os dispositivos contratuais para a RPC, o que inclui a tempestividade, a delimitação de seu escopo, a definição do período para percepção de seus efeitos e a existência de ampla discussão pública.
- iii. A metodologia mantém essencialmente a prática regulatória atual e introduz pequenas modificações que estão suportadas em argumentação técnica razoável.
- iv. Há regularidade do processo administrativo, conforme manifestação do órgão de consultoria Jurídica competente.

3.2. Assim sendo, voto pela aprovação da proposta de Resolução que estabelece, para os anos de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, o valor do Fator X a ser aplicado nos reajustes tarifários referentes às tarifas aeroportuárias aplicáveis aos Contratos de Concessão dos Aeroportos Internacionais de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

3.3. É como voto.



Presidente, em 20/12/2017, às 17:33, 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 <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **1363543** e o código CRC **B01043F3**.

SEI nº 1363543