



## VOTO

**PROCESSO: 00058.006805/2022-15**

**INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A, INFRAMERICA - CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE BRASÍLIA S.A., CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CAMPINAS - VIRACOPOS, CONCESSIONÁRIA AEROPORTO INTERNACIONAL DE FORTALEZA, CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE FLORIANÓPOLIS S.A, CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE SALVADOR S.A, CONCESSIONÁRIA AEROPORTO INTERNACIONAL DE PORTO ALEGRE**

**RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT**

### 1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, em seu art. 8º, inciso XXV, define a competência da Agência para estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte:

#### **Lei nº 11.182/2005**

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

[...]

XXV – estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

1.2. Já o Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, estabelece os seguintes requisitos para o regime tarifário:

Art. 7º Na exploração de aeródromo concedido, as tarifas aeroportuárias serão aplicadas conforme regime tarifário estabelecido pela ANAC.

§ 1º O regime tarifário dos contratos de concessão deverá prever **a transferência de ganhos de eficiência e produtividade aos usuários**, e considerar aspectos de qualidade na prestação de serviço (grifo nosso).

1.3. Os contratos de concessão de Brasília, Campinas e Guarulhos estabelecem a fórmula de reajuste a ser aplicada às tarifas, que depende de um parâmetro representativo do fator de produtividade ( $X_t$ ). O contrato também prevê que tal parâmetro seja definido conforme metodologia estipulada pela ANAC, previamente submetida à discussão pública.

6.5. Após o primeiro reajuste, as Tarifas previstas no Anexo 4 – Tarifas serão reajustadas anualmente pelo IPCA, tendo como referência a data de publicação do último reajuste, observando-se a seguinte fórmula:

$$Pt = At + Bt$$

Para  $t=2$ , tem-se que  $At = Pt-1 \times (IPCA_t/IPCA_{t-1}) \times (1-X_t)$  e  $Bt = At \times (-Q_t)$

Para  $t>2$ , tem-se que  $At = At-1 \times (IPCA_t/IPCA_{t-1}) \times (1-X_t)$  e  $Bt = At \times (-Q_t)$

onde:

[...]

$X_t$  é o fator de produtividade a ser definido, nos termos do Contrato, conforme metodologia a ser estabelecida em regulamento da ANAC, previamente submetida à discussão pública;

1.4. De forma similar, o parâmetro  $X_t$  também é previsto nos contratos de concessão de Fortaleza, Florianópolis, Salvador e Porto Alegre.

1.5. Adicionalmente, os contratos de concessão tratados neste processo também preveem a revisão periódica da metodologia de cálculo do Fator X (a cada 5 anos).

1.6. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão.

## 2. DA ANÁLISE

### Da proposta de metodologia de cálculo do Fator X para a Revisão dos Parâmetros da Concessão (RPC)

2.1. A Nota Técnica nº 11/2022/GERE/SRA (SEI nº 6777963), na qual a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) justifica a proposta em análise, tem início com a apresentação das previsões normativas anteriormente citadas na seção de Fundamentação Legal, que determinam a necessidade de definição de um valor para o Fator X como forma de transferir ganhos de eficiência e produtividade na exploração dos aeródromos concedidos aos usuários.

2.2. Posteriormente, é apresentado o histórico das discussões e das aplicações do Fator X nas concessões de aeroportos. Verifica-se dessa seção que a ANAC sempre manteve amplo diálogo com as concessionárias, demonstrando especial preocupação em relação aos custos associados ao levantamento de informações, à percepção de risco dos agentes e a possíveis distorções dos resultados decorrentes da metodologia empregada no cálculo no Fator X. Como consequência dessas discussões, a Agência vem promovendo, continuamente, simplificações regulatórias na referida metodologia.

2.3. A aplicação do Índice de *Tornqvist*, comumente utilizado para o cálculo da Produtividade Total dos Fatores (PTF) e empregado nos primeiros contratos de concessão de aeroportos, não se mostrou prática. De acordo com manifestações das concessionárias, a obtenção das informações requeridas para o cálculo do índice é extremamente custosa, talvez inviável. Adicionalmente, a percepção apresentada pelas concessionárias é de que a possibilidade de revisão periódica da metodologia de cálculo representaria um risco às concessões. Por esse motivo, surgiram manifestações das partes interessadas no sentido de que o Fator X fosse estabelecido por uma fórmula paramétrica, sem espaço para discricionariedade da Agência.

2.4. Nesse sentido, desde a primeira RPC dos aeroportos de Galeão e Confins, em 2019, o Índice de *Tornqvist* começou a ser substituído por uma fórmula paramétrica estabelecida a partir de uma cesta de produtos que engloba embarques, desembarques e conexões de passageiros, além de pousos e decolagens de aeronaves.

2.5. Ressalta-se que a fórmula paramétrica também foi incorporada aos contratos da 6ª rodada de concessões e aos documentos jurídicos dos aeroportos a serem concedidos na 7ª rodada, bem como dos aeroportos em processo de relicitação, em formato ainda mais simplificado. A versão mais recente da fórmula paramétrica substituiu a cesta de produtos citada anteriormente pela variação de passageiros tarifados no período de referência.

2.6. Adicionalmente, de forma a reduzir ainda mais as incertezas e a percepção de risco em relação ao Fator X, desde 2014, a ANAC passou a adotar um intervalo, com limite inferior e superior, para o valor desse parâmetro. Originalmente, nos contratos dos aeroportos de Galeão e Confins, o intervalo

definido para o valor do Fator X era de -1,12% a + 2,06%. O intervalo mais recentemente definido, na 1ª RPC desses mesmos aeroportos, foi de -0,75% a + 0,75%.

2.7. Para o processo em análise, que trata da 2ª RPC dos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos e da 1ª RPC dos aeroportos de Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador, a SRA propõe a utilização da mesma fórmula definida para os contratos de concessão dos aeroportos concedidos na 6ª rodada:

$$X = \begin{cases} -0,75\%, & \text{se } \Delta pax \leq -2\% \\ (0,2 \times \Delta pax - 0,35\%), & \text{se } -2\% < \Delta pax < 5,5\%; \\ 0,75\%, & \text{se } \Delta pax \geq 5,5\% \end{cases}$$

onde:

$$\Delta pax = \left[ (pax_{ano\ final} / pax_{ano\ inicial})^{1/t} - 1 \right];$$

e  $t$  é o número de variações anuais consideradas na definição do Fator X. Para as concessões de Brasília, Campinas e Guarulhos  $t = 5$  (2016 a 2021), enquanto para as concessões de Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador  $t = 3$  (2018 a 2021), em razão da data de eficácia desses contratos.

2.8. Conclui-se, portanto, que a proposta está alinhada ao comportamento progressivo da Agência em reduzir a discricionariedade e, conseqüentemente, a percepção de risco associada ao cálculo do Fator X.

### **Das manifestações prévias das concessionárias afetadas**

2.9. Antes da definição de propor à Diretoria a utilização da fórmula paramétrica citada no item 2.7, a SRA realizou consulta aos aeroportos envolvidos nas RPCs. Considera-se importante registrar neste voto, de forma resumida, as principais manifestações apresentadas, conforme exposto na Nota Técnica nº 11/2022/GERE/SRA.

2.10. Dos aeroportos da 4ª rodada de concessões, a concessionária dos aeroportos de Porto Alegre e Fortaleza, inicialmente, não apresentou óbices à fórmula paramétrica. Posteriormente, indicou que a fórmula paramétrica talvez não seria a mais apropriada para momentos de crise, como o contexto provocado pela Pandemia da COVID-19 e discorda de que seja utilizada metodologia que não capture os investimentos realizados nos aeroportos na Fase I-B do contrato, intensiva em dispêndios para a ampliação da infraestrutura. Contudo, não apresentou alternativa à utilização da fórmula paramétrica.

2.11. A concessionária do aeroporto de Florianópolis manifestou não ter óbices ao emprego da fórmula paramétrica para o cálculo do Fator X.

2.12. A concessionária do aeroporto de Salvador também manifestou não ter óbices à fórmula paramétrica, contudo, desde que houvesse o comprometimento da ANAC em não alterar a metodologia nas futuras RPCs.

2.13. Dos aeroportos da 2ª rodada, as concessionárias dos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos propuseram a manutenção do cálculo do Fator X pela metodologia do Índice de *Tornqvist*, dentro do limite de -2,0% e +2,0%, que é equivalente ao limite contratual posto para os aeroportos da 4ª rodada em suas cláusulas 6.19. A referida proposta foi elaborada pela consultoria Rosenberg Associados, a pedido da Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos (ANEAA). O Fator X calculado pela consultoria para conjunto de aeroportos, com base em dados definidos pela própria consultoria, resultou em -1,099%.

2.14. O quadro a seguir apresenta a variação de passageiros ( $\Delta pax$ ) considerada pela SRA para o cálculo do Fator X a ser aplicado no quinquênio 2023 a 2027, segundo a fórmula paramétrica apresentada no item 2.7, bem como a comparação entre os valores calculados pela SRA e aqueles apresentados pelas concessionárias com a utilização da metodologia do Índice de *Tornqvist*. Destaca-se que os dados de

passageiros tarifados foram extraídos do Relatório de Informações de Movimentação Aeroportuária (RIMA), previsto pela Resolução nº 464, de 22 de fevereiro de 2018.

Aeroporto	$\Delta$ pax	Fator X (SRA-paramétrica)	Fator X (Concessionárias-Tornqvist)
Brasília	-10,17%	-0,75%	-1,099%
Guarulhos	-7,96%	-0,75%	-1,099%
Viracopos	+1,51%	-0,07%	-1,099%
Florianópolis	-14,76%	-0,75%	X
Fortaleza	-15,66%	-0,75%	X
Porto Alegre	-16,80%	-0,75%	X
Salvador	-12,03%	-0,75%	X

2.15. Comparando-se os valores de Fator X calculados pela ANAC por meio da fórmula paramétrica com aqueles calculados pelas concessionárias por meio da metodologia do Índice de *Tornqvist*, verifica-se que as concessionárias vislumbram a possibilidade de resultados de reajustes tarifários superiores àqueles postos pela parametrização.

2.16. As diferenças de resultados se devem ao uso de metodologias distintas, que capturam dados distintos. O índice de *Tornqvist* não captura somente a variação de demanda de passageiros, como posto na fórmula paramétrica, mas também custos, receitas e, inclusive, depreciação dos investimentos.

2.17. Vale destacar que esta será a primeira RPC em que a SRA propõe o uso da metodologia paramétrica no cálculo do Fator X dos aeroportos da 2ª rodada, tendo utilizado no edital e na RPC anterior a metodologia do Índice de *Tornqvist*.

### Da aplicabilidade da proposta apoiada ao processo de definição do Fator X

2.18. As consultas e propostas apoiadas entre operadores aeroportuários e empresas aéreas constituem uma melhoria regulatória adotada pela ANAC a partir da 4ª rodada de concessões.

2.19. A proposta apoiada pressupõe incentivos diferentes entre as partes. De forma simplificada, tem-se de um lado os operadores aeroportuários, interessados na obtenção de maiores receitas com o menor dispêndio possível em investimentos, enquanto do outro lado estão as empresas aéreas, com interesse em operar em aeroportos com mais investimentos (do que se deduz de forma também simplificada que seriam aeroportos de melhor qualidade), porém com o menor custo em tarifas. Assim, assume-se que os diferentes incentivos das partes tendem a gerar um resultado de comum acordo entre elas, que acaba sendo benéfico aos passageiros. Ou seja, entende-se que uma proposta apoiada tem o potencial de resultar em valores de tarifas proporcionais a custos operacionais e investimentos relevantes e eficientes, consequentemente, gerando um serviço de boa qualidade, remunerado de forma eficiente.

2.20. Entende-se que processos mais intensivos em informação poderiam ser conduzidos por meio de consultas e proposta apoiada, no bojo do que as informações fossem apresentadas, verificadas e tratadas entre partes com incentivos distintos.

2.21. O uso desses mecanismos com repercussão em obrigações contratuais não é prática nova, já sendo insumo regulatório inclusive para a discussão de investimentos em infraestrutura de sistema de pista de pouso e decolagem, sujeitos à discussão entre as partes, como posto nos contratos da 6ª rodada de concessões, tendo por fundamento a admissão da premissa acima descrita.

2.22. Dessa forma, vislumbra-se que o uso de metodologia distinta da fórmula paramétrica, eventualmente por meio de proposta apoiada entre as partes, também poderia representar uma escolha adequada, em que se agregaria a oportunidade de que os regulados alcançassem resultados melhores para

os passageiros do que aqueles estabelecidos pelo regulador, inclusive considerando-se a avaliação de investimentos eficientes, ainda sob a égide de atuação da ANAC.

2.23. Nesse sentido, recomendo que a SRA avalie a inclusão, em sua proposta de Agenda Regulatória 2023-2024, de estudo que analise metodologias diversas à atual para a definição do Fator X, inclusive considerando a possibilidade de apresentação de proposta apoiada entre os operadores aeroportuários e os usuários relevantes de seus aeroportos, bem como que avalie os potenciais impactos econômicos de eventual exclusão do Fator X em futuros reajustes tarifários.

### 3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos, **VOTO FAVORAVELMENTE** à instauração de consulta pública, pelo prazo de **45** (quarenta e cinco dias), acerca da proposta de determinação do Fator X a ser aplicado para os contratos dos aeroportos de Brasília, Campinas, Guarulhos, Fortaleza, Florianópolis, Salvador e Porto Alegre, no período de 2023 a 2027, submetendo-se à análise e avaliação pública, **nos termos apresentados pela SRA, a metodologia paramétrica de cálculo do Fator X e os resultados do Fator calculados para cada aeroporto.**

É como voto.

**RICARDO BISINOTTO CATANANT**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 25/08/2022, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **7398011** e o código CRC **C6493BE0**.