



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÕES

AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 20/2015

ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 20/2015, REFERENTE À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE ESTABELECE A METODOLOGIA DE CÁLCULO DO FATOR X A SER APLICADO NOS REAJUSTES TARIFÁRIOS ANUAIS A TODOS OS AEROPORTOS PÚBLICOS QUE NÃO ESTEJAM SOB CONDIÇÕES TARIFÁRIAS ESPECÍFICAS DEFINIDAS EM ATO DE AUTORIZAÇÃO OU CONTRATO DE CONCESSÃO PARA O QUINQUÊNIO 2016-2020, CONFORME ESTABELECE OS ARTIGOS 7º E 8º DA RESOLUÇÃO Nº 350, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2014.

I – ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES VIRTUAIS

Audiência Pública realizada virtualmente por meio do link

<http://www.anac.gov.br/transparencia/audienciaspublicas.asp>

DADOS DO COLABORADOR
Nome: Carolina A Carvalho Tomázio
Organização: Ministério da Fazenda – Secretaria de Acompanhamento Econômico
Contribuição em anexo: http://www2.anac.gov.br/audpub/ANEXOS/2893/2016%2001%2008%20-%20%20P_TRA_ANAC_20160108_PARR%20SEAE%209%20%20AP%2020_%20fator%20X%20-%2014h35%20-%20impresso.pdf
CONTRIBUIÇÃO Nº 2893
Ante o Exposto no Parecer Analítico Sobre Regras Regulatórias nº 9/2016 28, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda - SEAE/MF - sugere, no âmbito de suas competências e dado o teor da matéria, que: i. A ANAC avalie a possibilidade de ser utilizada uma metodologia de cálculo do fator X que adote projeções futuras de ganhos de produtividade; ii. Seja avaliada a hipótese de utilizar aeroportos de referência com características da indústria relevante, mas com custos mais adequados à gestão privada do empreendimento; e iii. A Agência elabore para as próximas revisões do fator X regulamento específico que previamente defina a metodologia de cálculo a ser utilizada para os aeroportos administrados pela Infraero.
RESPOSTA DA ANAC:
A ANAC agradece a contribuição e informa, sobre as contribuições apresentadas, o que se segue:

i. Sobre a sugestão de avaliar a possibilidade de ser utilizada uma metodologia de cálculo do fator X que adote projeções futuras de ganhos (ou variações) de produtividade, cabe citar aqui fragmentos da Nota Técnica 267/2010-SRE/ANEEL¹:

“Quanto ao argumento de que o modelo FCD (Fluxo de Caixa Descontado) ‘olha para frente’, constata-se que, na prática, qualquer projeção é sempre baseada no histórico de evolução da série que se quer projetar.”

“Por fim, essa última diferença mencionada (ganhos de produtividade associados à evolução futura das despesas e produto em vez da evolução histórica) de fato existe, mas só será relevante se houver alguma razão para se esperar uma evolução não linear dos custos e/ou produtos nos próximos anos. Caso se suponha que o crescimento será linear, o desconto pelos custos de capital não apresenta relevância”

Em acordo com o apresentado na Nota Técnica da ANEEL, para fazer a estimativa futura de produtos e despesas, a ANAC necessitaria olhar para as variáveis históricas e, baseada em algum critério (muitas vezes arbitrários e/ou subjetivos), traçar uma projeção para os 5 anos subsequentes. Apesar de concordarmos que abordagens “forward looking” são também boas opções regulatórias, isso não garante um resultado superior à abordagem submetida à presente audiência pública. Ademais, como ressaltado na própria contribuição da SEAE/MF, essa abordagem já vem sendo utilizada pela ANAC há vários anos, gerando relevante previsibilidade e estabilidade regulatória. Obviamente isso não impede que a metodologia seja aperfeiçoada futuramente, desde que o seja feito mediante discussão pública.

Cabe ressaltar que uma vantagem da presente abordagem (baseada apenas nas séries históricas) é evitar que hipóteses (muitas vezes inevitavelmente arbitrárias) sobre a trajetória futura das variáveis relevantes impactem a evolução dos preços. Nessa abordagem assume-se que a variação média de produtividade observada num período relativamente recente permanecerá no ciclo regulatório seguinte (considera-se implicitamente que esse é o melhor predictor da variação média de produtividade futura). Ainda que a previsão não se concretize (o que é comum em previsão de variáveis econômicas), os efeitos serão incorporados no ciclo seguinte (defasadamente) caso a mesma metodologia seja aplicada.

ii. A comparação entre todos os aeroportos, Infraero com concedidos e concedidos entre si é altamente desejável. A ANAC informa que está envidando esforços para

¹ Disponível em:

http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2010/040/documento/nota_tecnica_n%C2%BA_267_fator_x.pdf.

estabelecer regulamentação que propicie a comparabilidade entre as informações de todos os aeroportos e, desse modo, espera-se que nas próximas revisões o desempenho dos aeroportos de gestão privada componha o benchmarking para a Infraero.

Com relação especificamente à possibilidade de adoção de um aeroporto de referência que apresente características da indústria relevante mas com custos mais adequados à gestão privada do empreendimento, há de se considerar o alto custo regulatório envolvido em tal abordagem (já utilizada pela ANEEL em ciclos de revisão anteriores no setor de distribuição de energia elétrica, por exemplo). Essa opção seria particularmente custosa no caso da ANAC, cuja regulação de preços é predominantemente *non cost-based* por não prever revisões tarifárias ordinárias que necessariamente implicam em uma ampla avaliação dos custos das concessionárias (como no caso da ANEEL), mas tão somente regras de reajuste tarifário anual e revisão periódica de elementos como a metodologia de cálculo do próprio fator X.

iii. No que tange à edição de regulamento específico sobre a metodologia de cálculo do fator X, cabe destacar o seguinte fragmento da Nota Técnica 267/2010-SRE/ANEEL²:

“O tema estabilidade regulatória foi bastante discutido no segundo Ciclo de Revisões Tarifárias das Concessionárias de Distribuição de Energia 2CRTP, onde as alterações metodológicas foram focadas no aprimoramento das ferramentas. Não se deve confundir, no entanto, estabilidade regulatória e de regras com manutenção das mesmas ferramentas. Dado o dinamismo da regulação econômica, é usual que novas ferramentas sejam recorrentemente incorporadas ao processo regulatório.

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

A ANAC, indo ao encontro das ideias apresentadas pela Nota Técnica citada, deve manter certo grau de discricionariedade na definição do fator X devido às possíveis alterações no ambiente regulado ou aos aprimoramentos dos mecanismos regulatórios. Todavia, esta Agência não descarta a possibilidade de edição de normativo que apresente os princípios e fundamentos a serem perseguidos na

² Disponível em:

http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2010/040/documento/nota_tecnica_n%C2%BA_267_fator_x.pdf.

definição do fator X e que mantenha, concomitantemente, um grau desejável de discricionariedade.

No entanto, é importante ressaltar que mesmo que a(s) metodologia(s) de cálculo do fator X sejam discutidas separadamente, elas sempre poderão ser revisadas (mediante discussão pública) para atender os objetivos acima expostos. Não parece uma boa opção regulatória *engessar* a metodologia de cálculo do fator X, particularmente em um arcabouço regulatório menos flexível como é atualmente o caso da ANAC (que não prevê revisões tarifárias periódicas).

DADOS DO COLABORADOR

Nome: Sílvia Cristina Lobo Cavalcante Ferreira

Organização: Infraero

Contribuição em anexo:

http://www2.anac.gov.br/audpub/ANEXOS/2894/Parecer%20003_DJRG_2016%20-%20Audi%C3%Aancia%20P%C3%ABlica%20ANAC%2020%202015.pdf

CONTRIBUIÇÃO Nº 2894

A minuta de Resolução proposta pela Anac estabelece a metodologia de cálculo do fator X a ser aplicado nos reajustes tarifários anuais para o quinquênio 2016-2020 aplicáveis aos aeroportos públicos que não estejam sob condições tarifárias específicas definidas em ato de autorização ou contrato de concessão. Segundo consta na Justificativa apresentada pela Agência, o Fator X calculado será aplicado nos reajustes tarifários do quinquênio 2016-2020, conforme determinado nos arts. 7º e 8º da Resolução ANAC nº 350, de 19 de novembro de 2014, os quais estabelecem que o Fator X a ser aplicado nos reajustes anuais do próximo quinquênio será estabelecido até a data da publicação do reajuste anual de 2016, que deverá ocorrer no mês corrente. A metodologia do Fator X estimula a eficiência da prestadora de serviço simulando uma situação de concorrência. De fato, o setor aeroportuário brasileiro, por se tratar de um monopólio natural, não sofre as influências advindas de uma situação de competição de mercado. A aplicação do Fator X, destarte, estimula o aperfeiçoamento da qualidade do serviço da mesma forma que a concorrência em ambiente de livre competição obriga os agentes a fornecerem produtos de melhor

qualidade e/ou em menor preço. Sendo assim, o valor do Fator X proposto representa os ganhos ou perdas de produtividade da indústria, a ser aplicado nos reajustes tarifários anuais dos próximos 5 anos. Sobre o assunto, a Superintendência de Gestão Financeira e Orçamentária - DFFO anuiu com o cálculo apresentado pela ANAC, que aplicou a equação reduzida do índice de Tornqvist. Contudo, conforme bem observado por aquela Superintendência, a amostra utilizada pela Agência considerou 59 (cinquenta e nove) aeroportos da Infraero, inclusive os aeroportos de Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador, os quais possuem a previsão de ser concedidos neste ano. Sendo assim, ao tempo em que a Infraero anui com a proposta da ANAC, mister se faz que a minuta de Resolução proposta preveja a possibilidade de alteração do Fator X no ano de 2017, no caso da efetiva concessão dos aeroportos acima elencados, bem como de eventuais novas concessões que vierem a ser realizadas.

RESPOSTA DA ANAC:

A ANAC agradece a contribuição e informa que um dos objetivos da seleção de aeroportos para o cálculo do fator X é o de comparar aeroportos de características semelhantes às características do aeroporto que terá o fator X aplicado, e não necessariamente considerar apenas o(s) aeroporto(s) de uma empresa em particular.

No caso da Infraero, o fator X será aplicado a uma ampla gama de aeroportos, portanto foram selecionados todos os aeroportos para os quais a ANAC possui uma base de dados de custos uniforme (aeroportos operados pela Infraero). Note-se que a exclusão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão, Confins e São Gonçalo do Amarante para o cálculo do fator X foi realizada, principalmente, pela dificuldade, em função de falta de padronização na apresentação das informações relevantes (problema a ser equacionado), de comparar acuradamente a produtividade entre os diversos operadores aeroportuários. Esse não é o caso dos aeroportos de Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador.

Com relação especificamente à sugestão de alteração do valor do fator X no ano de 2017, ressalta-se o art. 8º da Resolução Nº 350 da ANAC, de 19 de dezembro de 2014, que versa:

“A cada 5 (cinco) anos será realizada a revisão do fator X a ser considerado nos 5 (cinco) reajustes anuais subsequentes, precedida de ampla discussão pública.”

Apreende-se do artigo que a regulação aplicável não permite discricionariedade para efetuar alteração do fator X no decorrer dos 5 anos subsequentes (ciclo regulatório),

sendo imperativo, portanto, que se defina um valor único para o período subsequente. Na presente metodologia de cálculo do fator X assume-se que a variação média de produtividade observada em um período relativamente recente permanecerá no ciclo regulatório seguinte (considera-se implicitamente que esse é o melhor previsor da variação média de produtividade futura). Ainda que a previsão não se concretize (o que é comum em previsão de variáveis econômicas), os efeitos serão incorporados no ciclo seguinte (defasadamente) caso a mesma metodologia seja aplicada.

Nesse sentido, o objetivo da metodologia atual do fator X é capturar a variação de produtividade da Infraero no período considerado (2010 a 2013). Conseqüentemente, não é desejável remover aeroportos da análise (visto que compõem a variação de produtividade da empresa) e tampouco considerar a alteração do valor do fator X a partir de determinado ano dentro do ciclo regulatório.

Destaca-se, ainda, que a exclusão dos referidos aeroportos não necessariamente afetará a produtividade de forma negativa, como a contribuição da Infraero parece sugerir. A presente metodologia de cálculo capta as variações de produtividade dos aeroportos ao longo do tempo, e não a produtividade em nível. Com efeito, simulações feitas excluindo os referidos aeroportos da amostra indicaram que a variação média de produtividade no período seria maior (aumentando o fator X), ainda que o impacto tenha sido pequeno (aumento na variação da produtividade em 0,239%, o que geraria um fator X de -1,469%).

Finalmente, a ANAC informa que está envidando esforços para estabelecer regulamentação que propicie a comparabilidade entre as informações de todos os aeroportos, sejam eles concedidos ou não, e, desse modo, espera-se que nas próximas revisões não haja necessidade da exclusão de aeroportos da análise (nesse caso os aeroportos já concedidos). A possibilidade de comparação entre todos os aeroportos (inclusive entre Infraero e concedidos) é altamente desejável do ponto de vista regulatório. Naturalmente, eventuais propostas de mudanças na metodologia de cálculo do fator X serão submetidas a discussão pública.