



# **AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

## **RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRIBUIÇÕES**

### **AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 9/2019**

**1ª Revisão dos Parâmetros da Concessão - RPC dos Aeroportos Internacionais Tancredo Neves/Confins e do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim. Segunda RPC do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. Proposta de Resolução que dispõe sobre o fator X a ser aplicado de 2020 a 2024 nos respectivos Contratos.**

## **I – INTRODUÇÃO**

De acordo com o Aviso de Audiência Pública nº 9, publicado no Diário Oficial da União de 25 de julho de 2019, seção 3, página 84, a Diretoria Colegiada desta Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), conforme deliberado na 12ª Reunião Deliberativa, realizada em 17 de julho de 2019, resolveu submeter a audiência pública minuta de Resolução que trata da *1ª Revisão dos Parâmetros da Concessão - RPC dos Aeroportos Internacionais Tancredo Neves/Confins e do Rio de Janeiro/Galeão e a 2ª Revisão dos Parâmetros da Concessão - RPC do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/ASGA no que tange à determinação do fator X aplicável aos reajustes tarifários dos respectivos contratos.*

O referido documento foi colocado à disposição do público no sítio desta Agência na rede mundial de computadores por meio do endereço eletrônico <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas>.

As contribuições foram encaminhadas a esta Agência até o dia 26 de agosto de 2019.

Conforme disposto no Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, a audiência pública deve cumprir os seguintes objetivos:

- I. recolher subsídios para o processo decisório da ANAC;*
- II. assegurar aos agentes e usuários dos respectivos serviços o encaminhamento de seus pleitos e sugestões;*
- III. identificar, da forma mais ampla possível, os aspectos relevantes da matéria objeto da audiência pública; e*
- IV. dar publicidade à ação regulatória da ANAC.*

A seção I deste Relatório de Análise de Contribuições contempla a apresentação e apreciação das manifestações recebidas por meio de ofícios submetidos à ANAC. A Seção II apresenta as alterações do cálculo do fator X.

## **I – ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES**

Foram recebidas contribuições dos aeroportos de Confins, Galeão e São Gonçalo do Amarante, por meio da Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos (ANEAA) (SEI 3418508), e das concessionárias dos aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre (SEI 3418805 e 3418824). Como as contribuições têm pontos em comum, as análises adiante são segregadas por assunto da contribuição.

Para cada assunto, são transcritos trechos das contribuições, sendo que os textos integrais estão disponíveis no processo eletrônico.

**a) Proposta de fórmula paramétrica para a definição do Fator X que considere a variação de tráfego (componente T) e a razão entre investimentos e lucro (componente E)**

O texto abaixo é uma transcrição de trechos da contribuição da ANEAA para os aeroportos de Confins e Galeão, na Audiência Pública nº 9/2019. A contribuição pode ser lida na íntegra no processo eletrônico.

*Conforme dito na contribuição de 29 de abril de 2019 [na etapa de Chamamento Prévio dos Aeroportos de Confins e Galeão, SEI 2967172], a hipótese do cálculo do Fator X a partir da variação do tráfego aéreo (exclusivamente) é considerada crítica, tendo em vista vários fatores.*

*Importante ressaltar que os investimentos em infraestrutura realizados nos aeroportos estão diretamente ligados às obrigações contempladas nos respectivos Contratos de Concessão, as quais, uma vez não cumpridas, geram penalidades pecuniárias substanciais. Diante da relação simbiótica entre as obrigações contratuais, a capacidade de infraestrutura instalada e a demanda dos aeroportos, os investimentos realizados são pontos relevantes neste processo, os quais, uma vez desconsiderados, desviam a real avaliação da produtividade dos aeroportos.*

*[...]Dessa forma, não há que se desconsiderar deste processo os respectivos investimentos realizados pelos aeroportos, uma vez que os gatilhos de investimento são consequência do comportamento da demanda dos aeroportos. Diante disso, as variações de demanda devem, como reconhecido pela própria ANAC, ser contrabalanceadas na metodologia de cálculo do Fator X, sob pena de distorcer a aferição da produtividade.*

*Observando o histórico dos aeroportos, a grande maioria dos investimentos realizados até então são oriundos de obrigações contratuais, as quais independem da respectiva demanda realizada dos aeroportos, vide as exigências relacionadas à Fase I-B de cada um dos Contratos de Concessão de Galeão e Confins. Além disso, a realização de investimentos relacionados ao atendimento de gatilhos não garante às Concessionárias que as demandas que deram origem ao surgimento da obrigação serão mantidas nos anos subsequentes e, não sendo mantida tais demandas, poderá ser observada a ociosidade e baixa produtividade da infraestrutura disponibilizada.*

*O segundo deles, que merece maior destaque, decorre da avaliação de que o movimento de passageiros (doméstico, internacional e conexão) é uma variável que*

se mostrou bastante sensível aos choques externos, com destaque para a recente crise econômica, cuja recessão afetou de forma direta o setor aeroviário.

Como já observado, a variação do número de passageiros é bastante sensível às variações da renda, ou seja, considera-se que a Elasticidade Renda da Demanda (por passagem aérea) é bastante elevada, sendo esta, definida por:

$$E_{yD} = \frac{\Delta\%Pax}{\Delta\%y}$$

Em que  $E_{yD}$  corresponde à elasticidade renda da demanda (por passagem aérea);  $\Delta\%Pax$  expressa a variação percentual do número de passageiros; e,  $\Delta\%y$  representa a variação percentual da renda (PIB).

Geralmente o setor apresenta uma Elasticidade maior do que 1 (um), uma vez que as variações na demanda por passagens aéreas crescem em proporções superiores às variações na renda. Do mesmo modo, quando da queda na renda, o impacto negativo sobre o setor também se dá em proporções maiores.

Diante dessa evidência já conhecida pelo setor, a adoção dessa variável, exclusivamente, para o cálculo do Fator X implicaria numa medida bastante sensível aos **choques exógenos da economia**, seja quando afetam negativamente, como vimos nos últimos anos, seja por conta da recuperação da atividade econômica que pode resultar em elevadas taxas de crescimento, haja vista a base de comparação ter absorvido as quedas da renda e da atividade aérea no país do período recessivo.

Ademais, considera-se que a Fórmula Paramétrica proposta, com o componente E calculado a partir da razão entre as variáveis (CAPEX + OPEX)/LAJIDA ou (CAPEX + Outorga Fixa)/LAJIDA, além de trazer as vantagens já descritas pelo relatório, e pela própria proposição da ANAC de avaliar o cumprimento das obrigações contratuais, pode ser um componente que amenize essa **tendência errática que a variação dos passageiros evidenciou** na primeira fase da concessão.

A Receita Bruta da atividade tarifária já é determinada pela condição da economia, ao determinar que o Fator X seja medido exclusivamente pela variação da demanda, o regulador aumenta o risco associado à variação da condição da economia, enquanto ganhos de produtividade estão relacionados a outras variáveis conforme já discutido em outras contribuições da ANEAA e no capítulo 3 deste relatório. Dentre elas destacam-se:

- Existência ou não de lucros extraordinários, se o LAJIDA é negativo, certamente não há o que se falar em lucro extraordinário, outra forma de avaliar essa variável é pela distribuição da DVA;
- Cumprimento das obrigações contratuais e necessidades de aporte, as obrigações de amortização de financiamentos não podem ser verificadas nem pelo LAJIDA ou

pela DVA, mas pode ser verificada pela DFC, se o caixa da concessionária no ano só é positivo devido à aporte dos acionistas ou empréstimos de terceiros; e

• Avaliação dos indicadores de qualidade, se os indicadores de qualidade não apresentam decréscimo dentro do seu intervalo de confiança, a concessionária não está apropriando lucro pela diminuição da qualidade.

O risco de concentração ocorre quando determinadas estratégias ou ativos apresentam um percentual relevante de participação no resultado da operação, passando a representar uma nova fonte de perda potencial. Tal risco relaciona-se com riscos de outra natureza.

Para evitar atribuir, arbitrariamente, uma pontuação de Probabilidade e de Impacto para o risco de perda de ativos, é preciso fazer uma avaliação de contexto.

Desta forma, as Concessionárias requisitam a utilização da fórmula paramétrica conforme contribuição de 29 de abril de 2019, ou alternativamente o acréscimo de condições de controle para que, em caso de ocorrência, o Fator X considerado seja o mínimo do intervalo possível entre -0,75 e 1,35 se:

1. a DFC acumulada mostrar que o caixa só foi positivo graças a tomada de financiamento de terceiros ou aporte de acionistas; e

2. os indicadores de qualidade se mantiverem constantes dentro do intervalo de confiança ou apresentarem melhoria.

## RESPOSTA DA ANAC:

A ANAC agradece a contribuição e presta os seguintes esclarecimentos.

Inicialmente, esta Agência reafirma a oposição à utilização da fórmula paramétrica tal como apresentada na contribuição de 29 de abril de 2019, em virtude da volatilidade provocada pela inclusão do EBTIDA como denominador da razão que dá origem ao Componente E. Conforme mencionado na justificativa à Audiência Pública nº 9/2019 e apresentado na tabela abaixo, o citado indicador apresentou oscilações entre -279,6 e +257,8, tornando sem significado a escala proposta entre 0 e 1 e, principalmente, mostrando-se ausente de qualquer relação com a produtividade do aeroporto.

	CAPEX/EBITDA			
	2015	2016	2017	2018
<b>ASGA</b>	-3,67	2,53	3,27	-105,2
<b>CNF</b>	-279,6	257,8	10,91	1,45
<b>GIG</b>	4,60	1,97	0,09	0,23

Ademais, conforme salientado na contribuição dos aeroportos, os investimentos em infraestrutura realizados nos aeroportos estão diretamente ligados às obrigações prescritas nos

respectivos Contratos de Concessão, tornando as incertezas quanto ao CAPEX ao longo do período de concessão reduzidas. Assim, em conformidade com o já exposto na justificativa à Audiência Pública nº 9/2019, períodos com maiores níveis de investimento são compensados por períodos com menor nível, de forma que, na concessão como um todo, um componente tarifário em função do CAPEX se mostra pouco efetivo.

Temos ainda que as necessidades de investimento foram precificadas no lance do leilão que resultou na contribuição fixa paga pela Concessionária. Dessa forma, o componente E poderia, inclusive, anular em parte os efeitos da precificação dos investimentos sobre o resultado da Concessionária, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ademais, considerando que aeroportos com altas previsões de investimentos em relação ao EBITDA tendem a ter, como resultado do leilão, menores valores de outorga proporcionalmente ao EBITDA, a inclusão do componente E poderia trazer um tratamento desigual aos aeroportos, beneficiando aqueles com maiores previsões de investimento.

Ressalta-se que a produtividade da indústria varia por diversas razões, entre as quais podemos destacar os ganhos de escala, a evolução tecnológica, as evoluções de gestão das empresas e as variações de preços dos insumos e dos impostos. Em suma, o cálculo de variação de produtividade deve levar em consideração critérios que possam mensurar se o custo está se descolando das tarifas fazendo com que a firma aufera lucros extraordinários ou não tenha as receitas necessárias para arcar com os custos da prestação do serviço.

Evidencia-se, no entanto, que as condições de controle propostas na contribuição ora analisada se referem ao demonstrativo de fluxo de caixa e indicadores de qualidade, os quais não guardam relação com as razões associadas a variação de produtividade elencadas no parágrafo acima. Logo, não há fundamento que justifique o uso dessas condições para o cálculo do Fator X.

Por fim, reitera-se que a busca por um agregado de custos e investimentos (conforme sugerido pelos aeroportos com adição de OPEX ou Outorga Fixa ao numerador do índice) para representar a evolução da produtividade recairia nas mesmas dificuldades da segregação dos custos existentes na aplicação do Índice de *Tornqvist*: a discriminação entre custos relacionados às atividades tarifadas e aqueles relacionados a atividades acessórias, como as comerciais; a avaliação da prudência dos investimentos; e a avaliação de eventual sobrepreço em razão de dispêndios superiores aos preços de mercado de obras e serviços semelhantes. Foram, em essência, essas dificuldades que motivaram esta área técnica a propor a substituição da aplicação do Índice de *Tornqvist* por uma fórmula paramétrica baseada em informações simples e prontamente disponíveis.

Diante do exposto, a utilização da fórmula paramétrica envolvendo a inclusão de um Componente E, definido pela razão entre CAPEX, (CAPEX + OPEX) ou (CAPEX + Outorga Fixa) e EBITDA, ou alternativamente o acréscimo de condições de controle à fórmula paramétrica proposta pela ANAC em Audiência Pública não serão acatadas.

## b) Fórmula para a variável T

O texto abaixo é uma transcrição de trechos da contribuição da ANEAA para os aeroportos de Confins e Galeão, na Audiência Pública nº 9/2019. A contribuição pode ser lida na íntegra no processo eletrônico.

*A análise da Rosenberg Associados entendeu que, na fórmula de 2011, o regulador previa um bônus para compensação de choques exógenos da demanda por tráfego. Isto porque, independentemente do Valor de E, se a variação do tráfego fosse inferior a -3%, o Valor de T seria 3,5, considerando a constante 3, resultaria em um Fator X negativo entre 0,5 e 2,0.*

*Mantido esse entendimento, independente da variável E, uma variação na cesta de produtos inferior a -1% a.a. resultaria em Fator X negativo entre 0,1 e 1,0.*

[...]

*De forma que, se a Variável E resultasse em um redutor máximo de 0,9, o Fator X resultaria em um valor próximo de zero, quando a variação da cesta de produtos estivesse entre 3,5% a 5,15% a.a., bem superior ao proposto pela ANAC, quando o Fator X zera em uma variação de 0,56% a.a. Também, na proposta original da ANEAA, o Fator X alcançaria -1,0% para qualquer variação da cesta de produtos inferior a -1,0% a.a.*

[...]

*A fórmula proposta pela ANAC em que o Fator X alcançaria o valor mínimo apenas em um decréscimo de 3,5% da movimentação da cesta de passageiro é muito gravosa para o setor. Essa situação já era gravosa e foi observada pela no Relatório de 29 de abril, quando foi destacado a necessidade de adequação da fórmula original de 2011, que propunha o valor mínimo para um decréscimo de -3%.*

[...]

*Para adequar as expectativas em relação à época do Leilão e a proposta de 29 de abril de 2019, as Concessionárias requisitam a alteração da fórmula paramétrica conforme abaixo:*

$$T = \begin{cases} 2,1 & , \text{se } \Delta CP \leq -2\% \\ -0,2 * \Delta CP + 1,7 & , \text{se } -2\% < \Delta CP < 8,4\% \\ 0 & , \text{se } \Delta CP \geq 8,4\% \end{cases}$$

*Ressalta-se que as contribuições se restringem ao período analisado desta RPC, em vista da mudança de metodologia para o cálculo do Fator X para as Concessionárias de Confins e Galeão é importante que na próxima RPC sejam revisitados com cuidado os parâmetros da fórmula em questão quando da sua aplicação para o novo período temporal analisado. A expectativa é uma retomada lenta da economia brasileira no curto prazo, mas se há uma demanda reprimida por viagens áreas, a expectativa é que em algum momento o crescimento seja acelerado. Se o crescimento for acelerado, na ordem de dois dígitos, não significa que o aeroporto experimentará um ganho elevado de produtividade por ganhos de escalas. Como a ociosidade gira em torno de 60%, esses aeroportos vão recuperar produtividade perdida em relação aos primeiros anos de concessão, o impacto negativo para a equação financeira do contrato já terá sido absorvido pela Concessionária na forma de aportes dos acionistas.*

*Outro ponto importante a ser considerado é que a variação do produto no aeroporto de Budapeste não é ponderada pela receita. Na metodologia proposta pela ANAC e apoiada pela ANEAA, as variações em viagens internacionais têm um impacto maior nas variações da cesta de produtos, pois a receita unitária é quase 3 vezes superior ao da receita de viagens domésticas. Mas como o número de viajantes internacionais é muito menor, especialmente nos aeroportos destino, uma elevada variação positiva no número de passageiros internacionais pode não ter um impacto significativo para reduzir a ociosidade do aeroporto.*

## **RESPOSTA DA ANAC:**

Agradecemos a contribuição e informamos que a sugestão será acatada, de forma que a ANAC reitera a intenção de utilizar uma fórmula paramétrica, em função da variação do movimento do aeroporto, para determinar o fator de transferência dos ganhos de eficiência e produtividade aos usuários.

Conforme mencionado na resposta à contribuição anterior, os principais elementos da variação de produtividade são os ganhos de escala, a evolução tecnológica, as evoluções de gestão das empresas e as variações de preços dos insumos e dos impostos.

Diante das dificuldades de se obter informações que permitam estimar os ganhos de produtividade decorrentes dos demais elementos, já apresentadas na Justificativa da Audiência Pública, a fórmula paramétrica utiliza como informação apenas as variações de movimento, tomadas como indicador dos ganhos de escala do aeroporto.

Todavia, apresentam-se dificuldades de determinação do grau de influência da variação do movimento sobre a produtividade. Por exemplo, um aumento de movimento representa maior

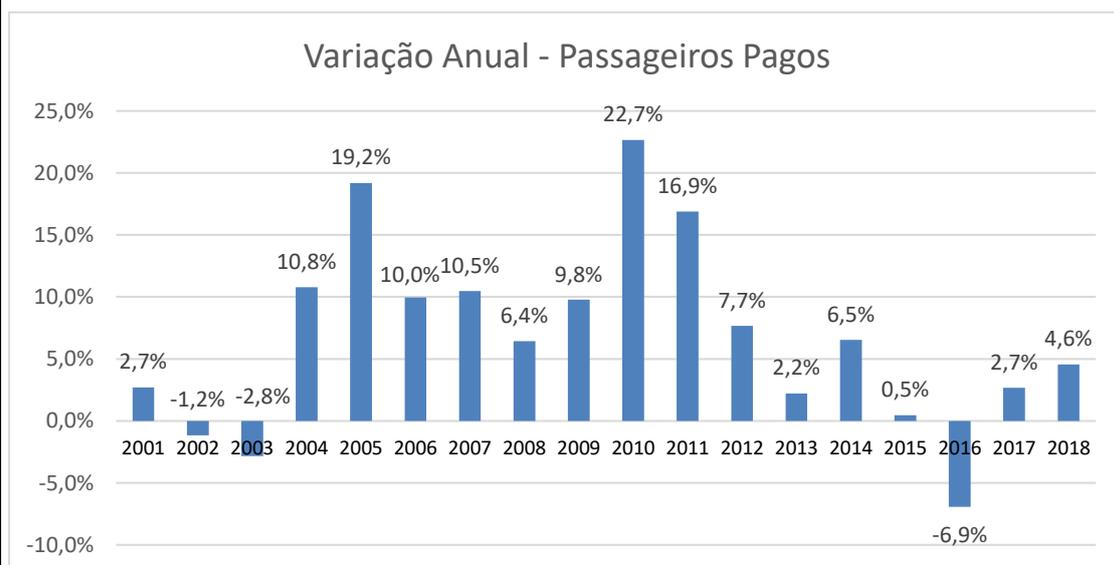
ganho de produtividade para um aeroporto com infraestrutura ociosa do que para um aeroporto saturado, que necessitará de investimentos para ampliação de sua capacidade.

Assim, como há aeroportos em diversas condições de infraestrutura, deve-se, por realismo, admitir que pode haver imprecisão e discricionariedade na definição da fórmula paramétrica, de forma que há margem para ajustes dos parâmetros, dentro de certos pressupostos defendidos por esta área técnica.

O primeiro pressuposto para que ocorram ajustes à fórmula paramétrica é a execução de investimentos nos aeroportos devido à expectativa de crescimento da demanda, de forma que a redução do movimento, ou mesmo crescimentos significativamente abaixo do esperado, poderiam implicar em um aumento de custos unitários comparativamente à situação inicial do aeroporto. Assim, admite-se que o ponto onde Fator X se iguala a zero ocorra em um cenário conservador de crescimento da demanda.

Como referência de expectativa, o Plano Aeroviário Nacional 2018-2038, divulgado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, projeta um cenário de crescimento médio de 4,6% ao ano nos próximos 20 anos.

Como referência histórica, temos que, desde o início dos anos 2000, o transporte aéreo apresentou crescimento médio anual de 6,78 %, sendo que as variações anuais estão apresentadas no gráfico a seguir. Nota-se que para os anos cujos dados serão utilizados no cálculo da presente RPC (2015-2018) pode-se encontrar uma variação de passageiros inferior ao observado em anos anteriores.



A fórmula paramétrica apresentada pela ANAC em 2011, na audiência pública da concessão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos, previa fator X próximo a zero para faixas de variação de tráfego entre -3% e +1%. Já a fórmula apresentada pelas

concessionárias de Galeão e Confins nas discussões prévias à 1ª RPC (SEI 2967172) trouxe fator X próximo a zero para variação de tráfego entre -1 e +0,3%. Todavia, as propostas incluem parâmetro em função da relação entre investimentos e EBITDA (o componente E), que impactaria o fator X em até 1,5 e 0,9 pontos percentuais, respectivamente.

Enquanto isso, a fórmula apresentada pela ANAC na Audiência Pública nº 9/2019, já em função exclusivamente da variação do movimento, resultaria em fator X nulo para variação de movimento de +0,56%. Por fim, a fórmula paramétrica proposta nesta contribuição implica em fator X nulo para variação de movimento de +1,75%.

Por sua vez, o segundo pressuposto preconiza o estabelecimento de limite superior e inferior ao fator X, de forma a minimizar riscos de que efeitos inesperados acarretem reduções ou majorações excessivas sobre as tarifas.

Nesse sentido, o contrato de concessão de Confins e Galeão estabelece, para o período entre 2020 e 2024, o intervalo de -1,12 a +2,06 para o fator X. Já os contratos da 4ª rodada (Fortaleza, Salvador, Florianópolis e Porto Alegre) e da 5ª rodada estabelecem fator X nulo para os primeiros 5 anos das concessões. Não há limites previamente estabelecidos para os demais períodos e contratos.

Dentre as proposições discutidas durante as etapas que compuseram a presente RPC, temos a fórmula paramétrica apresentada pela ANAC em 2011 que previa o intervalo entre -2 e +3 e a fórmula apresentada pelas concessionárias de Galeão e Confins nas discussões prévias à 1ª RPC previu o intervalo entre -1 e +2.

A despeito de as proposições citadas no parágrafo anterior terem sido analisadas, a fórmula levada à Audiência Pública nº 9/2019 previu limite inferior de fator X de -0,75, para variações de movimento iguais ou inferiores a -3,49%, e limite superior de +1,35, para variações de movimento iguais ou superiores a +7,84%. A fórmula paramétrica proposta nesta contribuição manteve os limites de fator X da Audiência Pública, porém atingidos com variações de movimento de -2%, para o limite inferior, e +8,5%, para o limite superior.

Em síntese, a proposta de Galeão e Confins representa um deslocamento e uma alteração do ângulo da função linear, mantendo o intervalo proposto de Fator X. Assim, em virtude do histórico de crescimento do transporte aéreo e das projeções de crescimento do Plano Aeroviário Nacional, esta área técnica considerou aceitável a proposta desta contribuição, no que diz respeito ao deslocamento e alteração do ângulo da função linear.

Adicionalmente, em decorrência da contribuição da Fraport, apresentada adiante neste Relatório, esta área técnica propõe a redução do limite superior do intervalo de fator X, de +1,35 para +0,75, mantendo o limite inferior em -0,75. Esta proposta se justifica pela prudência em

limitar os efeitos extremos do fator X, que é cumulativo, em caso de evolução inesperada de demanda.

A eventual incidência de fator X de -0,75 por 20 anos consecutivos resultaria, ao final desse período, em incremento de 16% nas tarifas aeroportuárias. Por sua vez, a incidência do limite superior de +1,35 pelo mesmo período resultaria em redução de 24% nas tarifas, enquanto que a incidência de +0,75 resultaria em redução de 14%.

Assim, optou-se por reduzir o limite superior do fator X, de forma a reduzir os riscos inerentes a esse componente do reajuste tarifário.

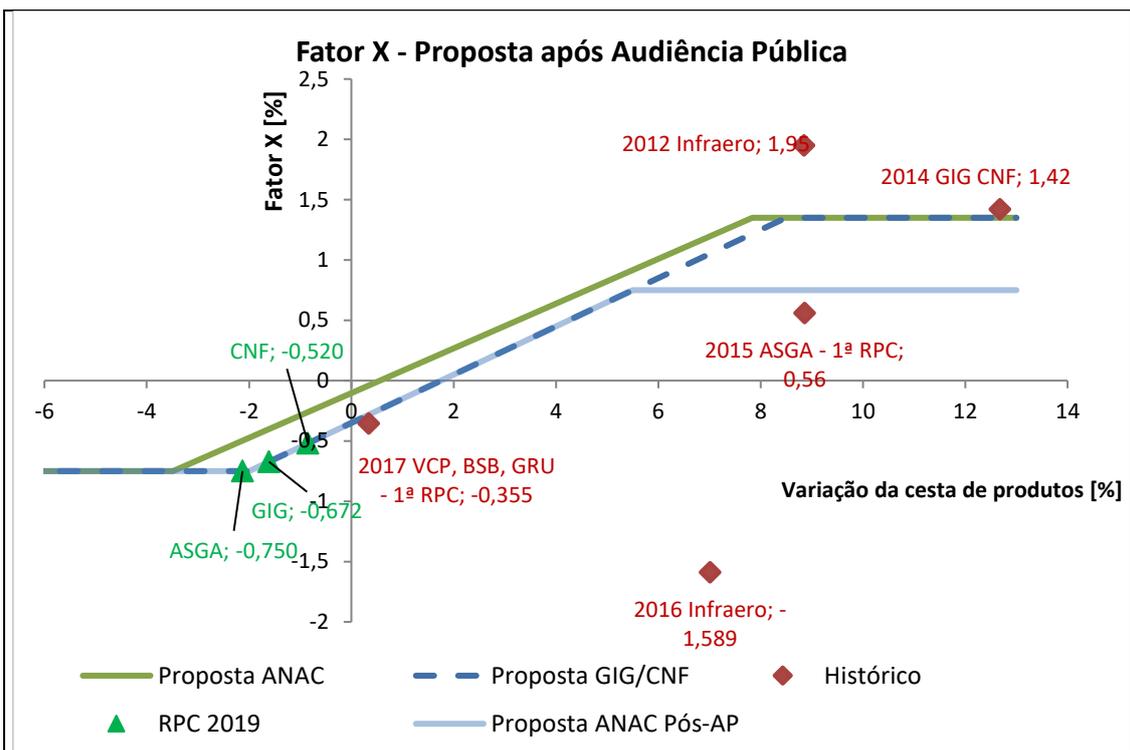
Dessa forma, ao alterar sua proposta, a ANAC adequa o modelo às expectativas de longo prazo, conforme demandas apresentadas tanto pela ANEEA quanto pela Fraport na Audiência Pública, tornando, assim mais consistente o uso da fórmula paramétrica para a atual Revisão dos Parâmetros da Concessão, assim como para as próximas, inclusive dos demais aeroportos.

Adicionalmente, entende-se que a nova função linear proposta, caso houvesse sido aplicada às últimas RPCs (1ª RPC do ASGA em 2015 e 1ª RPC de Guarulhos, Viracopos e Brasília em 2017) retornaria valores de Fator X mais próximos aos definidos nas RPCs do que aqueles encontrados a partir da função proposta na justificativa à Audiência Pública nº9/2019.

Diante do acima exposto, esta área técnica propõe a seguinte fórmula para o Fator X em função da variação percentual da cesta de produtos ( $\Delta CP$ ):

$$X = \begin{cases} -0,75 & , se \Delta CP \leq -2\% \\ 0,2 * \Delta CP - 0,35 & , se -2\% < \Delta CP < 5,5\% \\ 0,75 & , se \Delta CP \geq 5,5\% \end{cases}$$

O gráfico abaixo ilustra todas as propostas discutidas para a metodologia do Fator X e seu histórico de aplicação nos últimos anos:



Por fim, cabe destacar que se pretende manter nas próximas Revisões dos Parâmetros da Concessão a metodologia para o cálculo do fator de produtividade a ser implementada por ocasião da presente Audiência Pública, obviamente sem prejuízo dos processos de ampla discussão pública (garantidos contratualmente). Espera-se, também sinalizar aos agentes de mercado que a Agência pretende reduzir sua discricionariedade e aumentar a previsibilidade das variáveis que impactam as tarifas aeroportuárias.

### c) Cálculo do Fator X pelo Índice de Tornqvist para ASGA

Os trechos abaixo são transcritos das contribuições da ANEAA e do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. As contribuições podem ser lidas na íntegra em arquivos juntados ao processo eletrônico.

A Concessionária encaminhou as suas considerações referentes à Audiência Pública nº 9 de 2019 nos documentos juntados ao processo (SEI 3418508 e 3418510), mantendo a proposta defendida na etapa de consulta prévia à RPC (SEI 3045614).

Na etapa da consulta prévia (SEI 3045614), a Concessionária apresentou a seguinte contribuição:

*“A cláusula 6.8 do contrato estabelece que o Fator X será determinado com vistas a buscar os ganhos potenciais de produtividade do ASGA, e será definido com base na*

*evolução histórica da produtividade da indústria aeroportuária relevante, estimada pela diferença entre a variação dos produtos e dos insumos de um ou mais conjuntos de aeroportos, a ser determinado em regulamentação específica.*

*Em vista do Índice de Tornqvist ser a metodologia atualmente em vigor para o cálculo do Fator X pela ANAC, a recomendação é pela manutenção do método para a 2ª RPC de ASGA.*

*Se no futuro novas formas de apuração e metodologia forem desenvolvidas pela ANAC, serão devidamente analisadas pela Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante quando da 3ª RPC.”*

*[...]*

*Como nas duas vezes em que foi calculado para ASGA, o Fator X foi calculado considerando a base de dado dos aeroportos da INFRAERO, recomenda-se por homogeneidade da aplicação da metodologia a manutenção da metodologia aplicada pela ANAC na Resolução 358/2015, respeitando as seguintes características:*

- *Seleção da Amostra: cluster de aeroportos da INFRAERO definido na Resolução 358/2015, retirando o Aeroporto Augusto Severo que deixou de operar em junho de 2014, para o adequado acompanhamento da evolução da indústria aeroportuária relevante, pela utilização da mesma amostra. [...]*

- *Período de Análise: dados históricos, utilizando informações subsequentes, dando continuidade à análise realizada pela Resolução ANAC 358/2015, que analisou um período de 5 anos, entre 2009 a 2013, dessa vez recomenda-se a utilização de um mesmo período de 5 anos, de 2013 a 2017. Nota-se que o período de 5 anos é coincide com os períodos das RPCs.*

*[...]*

- *Rateio dos Custos Recebidos (sede e regionais): Realizado o mesmo ajuste da Resolução 358, manutenção dos percentuais de participação constantes de 2013 a 2017, em 2013 os aeroportos da amostra representavam 29,3% dos custos recebidos*

*[...]*

*Os ganhos de produtividade dos anos 2014, 2015, 2016 e 2017 foram 4,989%, -21,530%, -7,780% e 6,703% respectivamente. Posteriormente, calculou-se a média geométrica das taxas de variação anual da Produtividade Total dos Fatores – PTF – dos quatro anos considerados, encontrando-se o valor -5,112%, considerando o compartilhamento de 50% o **Fator X foi calculado em -2,556%**.*

Durante o processo de audiência pública, a Concessionária apresentou a seguinte contribuição (SEI 3418510):

*A contribuição da Concessionária de ASGA, na etapa de chamamento público, foi pela aplicação da mesma metodologia utilizada na primeira RPC, concluída pela Resolução ANAC nº 358/2015, por meio do cálculo do Índice de Tornqvist de um conjunto de 25 aeroportos operados pela Infraero, para avaliação da variação de produtividade nos anos de 2013 a 2017. Mantendo a coerência regulatória das duas aplicações anteriores.*

*Nas duas vezes em que foi calculado para ASGA, o Fator X foi calculado considerando as seguintes características:*

- Seleção da Amostra: cluster de aeroportos da INFRAERO definidos pela distância*
- Período de Análise: dados históricos, utilizando informações subsequentes, mas os períodos foram compostos de intervalos diferentes, na primeira aplicação foram considerados apenas 3 anos, na segunda aplicação foram considerados 5 anos.*
- Base de Dados Utilizada: dados baseados nas demonstrações financeiras da INFRAERO.*
- Rateio dos Custos Tarifários: Metodologia definida pela INFRAERO.*
- Base de Produtos: passageiros domésticos e internacional, aeronaves domésticas e internacional, não considerou as receitas referente a torre de controle, mesmo ASGA sendo o único aeroporto concedido a iniciativa privada com essa responsabilidade.*
- Base de Ativos: dados baseados nas demonstrações financeiras da INFRAERO.*
- Compartilhamento: ao contrário das demais aplicações, em ASGA o Fator X foi aplicado em sua totalidade, um fator que prejudicou a Concessionária.*

*[...]*

*A cláusula 6.8 do Contrato de ASGA estabelece que o Fator X será determinado com vistas a buscar os ganhos potenciais de produtividade do ASGA, e será definido com base na evolução histórica da produtividade da indústria aeroportuária relevante, estimada pela diferença entre a variação dos produtos e dos insumos de um ou mais conjuntos de aeroportos, a ser determinado em regulamentação específica.*

*Em vista do Índice de Tornqvist ter sido a metodologia anteriormente e os dados para a aplicação da mesma ser público e disponível para o cálculo do Fator X pela ANAC, a recomendação é pela manutenção do método para a 2ª RPC de ASGA, conforme será apresentado a seguir.*

*[...]*

*A Concessionária não se manifestará sobre a metodologia apresentada na Nota Técnica 51 e posteriormente na própria “Justificativa” da Audiência Pública nº 09/2019, por entender que a proposta não atende aos requisitos contratuais de ASGA.*

*Entretanto, apoia as contribuições da ANEAA em relação à aplicação da metodologia para os aeroportos de Confins e Galeão.*

*[...]*

*Alternativamente, em reunião do dia 06/08/2019, a ANAC apresentou proposta alternativa à Nota Técnica 51 para a determinação do Fator X baseado no Índice de Tornqvist utilizando dados dos aeroportos da INFRAERO e, alternativamente, apresentou uma simulação utilizando dados dos aeroportos concessionados.*

*[...]*

*Em comparação à contribuição de ASGA, para o cálculo do Fator X pelo Índice de Tornqvist utilizando os dados dos aeroportos da INFRAERO, a ANAC fez duas alterações principais e uma aplicação incompleta da base de dados, sendo elas:*

*1. Base de dados dos aeroportos de referência: a. Retirou do cluster os aeroportos de Fortaleza, Florianópolis, Salvador e Ilhéus; b. Avaliou uma aplicação alternativa utilizando parte dos aeroportos concessionados.*

*2. Período a ser analisado a. Ao invés de um período de 5 anos, 2013-2017, propôs a utilização de um período de 6 anos, de 2013-2018.*

*3. Rateio dos custos recebidos (sedes e regionais)*

*a. Na proposta apresentada anteriormente pela Concessionária, foi considerada a manutenção dos percentuais de participação constantes de 2013 a 2017, em 2013 os aeroportos da amostra **representavam 29,3% dos custos recebidos.***

*b. A ANAC manteve esse entendimento para os anos de 2013 a 2017, entretanto para o ano de 2018, no cálculo da ANAC o percentual de 29,3% foi aplicado aos custos dos aeroportos do cluster e não da totalidade dos aeroportos da INFRAERO, o que precisa ser corrigido.*

*Os pontos acima foram levados ao conhecimento da GERE e em reunião do dia 20/08/2019, foram apresentadas novas simulações em que:*

*1. Do Cálculo do Fator X proposto por ASGA – Cluster Infraero*

*a. Modificação da Amostra com base na Análise de Cluster*

*i. Cesta de 26 aeroportos até 2017, entraram os aeroportos de Porto Velho, Cuiabá, Palmas e Porto Alegre, saíram os aeroportos de Macapá e Montes Claros.*

*ii. Cesta de 21 aeroportos em 2018 (exclusão de Ilhéus, Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador)*

*b. Correção do [rateio] dos custos recebidos (sedes e regionais) para o ano de 2018*

2. Do Cálculo do Fator X baseado nos aeroportos Concedidos até a 3ª rodada de concessão a. Correção no movimento dos aeroportos em 2018 com base nos dados da GEIC.

[...]

A ANEAA considera inaceitável o uso dos dados das Concessionárias para o cálculo do Fator X pelo Índice de Tornqvist, pelos motivos que já expôs repetidamente em suas contribuições:

1. Por ser inapropriado o cálculo de PTF (produtividade total dos fatores) sem considerar o principal fator de produção, o custo do ativo;

2. Pois as bases de informações das Concessionárias são orientadas pelos prazos de contratos:

a. ASGA é o único aeroporto concessionado pelo Governo Federal que foi construído do zero, a maior parte dos desembolsos de construção foi realizada antes do início da operação, entre 2012 a 20214.

b. Os aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos tiveram seus desembolsos de investimento concentrado entre os anos de 2013 e 2014, enquanto os aeroportos de Confins e Galeão, concentrados entre 2015 e 2016.

c. Mesmo que fossem considerados os custos dos ativos, o prazo adequado para medir a produtividade para ASGA utilizando os dados das Concessionárias seria o uso do período de 2012 a 2018. O período proposto pela ANAC é incompatível com o cálculo da variação de produtividade de ASGA.

3. Porque as práticas contábeis das Concessionárias até 2018 não são homogêneas e não houve validação por parte das Concessionárias para o rateio dos custos.

4. Por fim, ASGA é um aeroporto destino, enquanto os aeroportos de Brasília, Galeão e Guarulhos são os mais importantes hubs nacionais, e não se caracterizam como mercado relevante, pela falta de similaridade. **Destaca-se que nenhum desses aeroportos foi considerado como mercado relevante pela metodologia proposta pela ANAC no Anexo 13 do Contrato ou na Resolução ANAC nº 358/2015, o que robustece a hipótese de que eles não compõem o mercado relevante para ASGA.**

A recomendação da ANEAA é pelo uso dos dados da INFRAERO, pois além de representar maior coerência regulatória, pois foi o mercado relevante utilizado pela ANAC para a determinação do Fator X de ASGA nas duas oportunidades anteriores, as informações são públicas, disponíveis e tratadas por políticas contábeis homogêneas.

**A mudança da base de dados, neste momento que os dados da INFRAERO estão disponíveis, representa uma incerteza regulatória muito grande. Outros aeroportos já foram concessionados nesse período e a expectativa é que todos os aeroportos da**

*INFRAERO sejam concessionados até 2020. Não é razoável que a cada RPC, ASGA esteja sujeito a esse nível de incerteza regulatória com a mudança constante da base de dados para cálculo do Fator X, pois fere diretamente o princípio da segurança jurídica.*

[...]

*Apesar do baixo impacto no resultado da apuração do Fator X, a mudança na cesta de aeroportos é uma prática heterodoxa que poderia causar grande impacto. O impacto foi minimizado por todos os aeroportos de cesta pertencerem a um único controlador e possuírem práticas contábeis equivalente. Caso contrário a mudança na cesta de aeroportos seria inaceitável.*

[...]

*Em nenhuma das aplicações do Índice de Tornqvist utilizando dados dos aeroportos da INFRAERO pela ANAC foi utilizado um período de 6 anos para o cálculo. Em quatro oportunidades foram utilizados período de 4 anos e em uma foi utilizado período de 5 anos.*

[...]

*Na Resolução ANAC nº 374/2016 foram utilizados apenas 4 anos na amostra de dados, com três anos de defasagem. Nas demais a defasagem do último período da amostra em relação a data de publicação do cálculo foi de 2 anos.*

***O período entre as RPC é de 5 anos, para a manutenção da coerência regulatória, requisita-se o uso da amostra para o período de 2013 a 2017, para o cálculo do Índice de Tornqvist utilizando os dados dos aeroportos da INFRAERO.***

[...]

*Dessa forma, tendo em vista o exposto, a ANEAA requer dois pontos principais:*

- 1. Uso de base de dados dos aeroportos da INFRAERO para manter a coerência regulatória; e***
- 2. Uso dos anos de 2013 a 2017 da base de dados dos aeroportos da INFRAERO.***

## **RESPOSTA DA ANAC:**

Agradecemos a sua contribuição e informamos que a sugestão de alteração será parcialmente acatada.

Em 27/09/2019, como desdobramento da contribuição, a área técnica da ANAC enviou à Inframérica Concessionária de São Gonçalo do Amarante e à ANEAA o Ofício nº 143/2019/GERE/SRA-ANAC (SEI 3515462), informando que em virtude da discordância da

Concessionária em relação à aplicação da fórmula paramétrica, prosseguiria as discussões com o aeroporto com relação à forma de aplicação do Índice de Tornqvist, no que tange ao conjunto de aeroportos a compor a “indústria aeroportuária relevante” e os itens de produtos e insumos a compor o cálculo de variação de produtividade. Ainda assim, a área técnica ressaltou as dificuldades de obtenção das informações utilizadas no cálculo do Índice de Tornqvist.

Nessa conjuntura, cabe destacar que apesar da cláusula 6.8 do Contrato de ASGA prever que o fator X deve ser “definido com base na evolução histórica da produtividade da indústria aeroportuária relevante, estimada pela diferença entre a variação dos produtos e dos insumos de um ou mais conjuntos de aeroportos, a ser determinado em regulamentação específica”, a área técnica da ANAC acredita não haver impedimento ao uso de metodologia alternativa ao cálculo de um indicador como o de Tornqvist.

Assim, embora o Índice de Tornqvist seja aderente ao que dispõe a cláusula 6.8 do Contrato de Concessão, a Concessionária se manifestou durante o chamamento prévio ao início da RPC no sentido de uma possível abertura à avaliação de formas alternativas quando da 3ª RPC de ASGA. Portanto, nota-se que o Índice de Tornqvist não se constitui como metodologia definitiva para o Cálculo do Fator X, segundo entendimento da própria Concessionária.

De qualquer modo, a ANAC mencionou no Ofício nº 143/2019/GERE/SRA-ANAC (SEI 3515462) a possibilidade de se calcular o citado índice considerando como indústria aeroportuária relevante os aeroportos concedidos nas 3 primeiras rodadas (São Gonçalo do Amarante, Guarulhos, Brasília, Campinas, Galeão e Confins), devido à similaridade de gestão nesses aeroportos, ou uma cesta de aeroportos da Infraero, devido à disponibilidade de informações.

Inicialmente, destaca-se que a utilização de aeroportos concedidos para o cálculo da variação de produtividade vai ao encontro da evolução regulatória a que se propôs essa Agência nos últimos anos. A justificativa da Audiência Pública nº 20/2014, que tratou da proposta de metodologia de cálculo do fator X aplicado nos reajustes tarifários do ASGA no quinquênio 2015-2019, havia sinalizado as perspectivas dessa Agência para o cálculo da variação da produtividade:

**"considerando o curto histórico das concessões de aeroportos no Brasil, ainda não existem informações suficientes para que o cálculo da variação da produtividade seja feito com base em uma amostra formada por aeroportos concedidos. Espera-se que futuramente seja possível realizar a apuração do fator X para os aeroportos concedidos a partir da verificação da produtividade nesse grupo específico, uma vez que há maior semelhança dentre estes do que entre estes e os aeroportos administrados pela Infraero.**

Tais diferenças, entre os aeroportos concedidos e os administrados pela Infraero, decorrem de questões fundamentais como, por exemplo, rigidez no curto prazo da folha de pagamentos da Infraero e a obrigatoriedade de processos licitatórios para compra/contratação de bens/serviços”

Ainda, durante a Audiência Pública nº 20/2015, que tratou da proposta de metodologia de cálculo do fator X aplicado nos reajustes tarifários dos aeroportos públicos que não estivessem sob condições tarifárias específicas definidas em ato de autorização ou contrato de concessão para o quinquênio 2016-2020, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF), pertencente ao quadro do então Ministério da Fazenda, protocolou o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 09/COGTL/SEAE/MF, de 08 de janeiro de 2016, no qual externou as expectativas daquele órgão setorial para as futuras aplicações da metodologia de Fator X:

***Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 09/COGTL/SEAE/MF, de 08 de janeiro de 2016.***

*“22. Não obstante, é de se esperar que, num futuro próximo, a metodologia (para o cálculo do Fator X) adote elemento que simule concorrência no setor, a partir da utilização de dados dos aeroportos concedidos à iniciativa privada. Com tais medidas, poder-se-ia calcular um fator X mais efetivo, o que é desejável do ponto de vista regulatório e concorrencial.”*

Ademais, a SEAE/MF enviou contribuição com mesmo teor à Audiência Pública nº 20/2015, a qual foi respondida pela ANAC de acordo com o entendimento exarado por ocasião da Audiência Pública nº 20/2014:

***Relatório de Análise de Contribuições:***

*Contribuição Nº 2893 (SEAE)*

*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: (...) 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;** (...)*

*Resposta da ANAC:*

*(...) 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 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 com o benchmarking para a Infraero.*

Isso posto, evidencia-se a adequabilidade do uso de aeroportos concedidos como base de comparação, pois, além de se encontrarem em um mesmo contexto político, econômico e regulatório que o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, não possuem rigidez de gestão envolvendo folha de pagamento e licitações, tal como ocorre com a Infraero. Em virtude disso, verifica-se que o desempenho dos aeroportos concedidos em termos de produtividade nos últimos anos é comparativamente melhor que o apresentado pela empresa pública, o que lhes torna mais adequados como *benchmarking* para o cálculo do Fator X.

Não obstante o cálculo do Índice de Tornqvist realizado com aeroportos concedidos possuir a vantagem de estimar a variação de produtividade com base em aeroportos que se encontram em uma mesma conjuntura que o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, esse conjunto de aeroportos não dispõe de informações segregadas dos custos por atividade tarifária, o que poderia caracterizar uma possível óbice ao cálculo do Fator X realizado através do citado índice.

Todavia, a falta de segregação não caracterizaria necessariamente um impeditivo ao uso do Índice de Tornqvist, pois nesses casos pode ser utilizado o custo total em substituição, conforme redução apresentada abaixo:

$$\ln\left(\frac{PTF_t}{PTF_{t-1}}\right) = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (S_{it} + S_{it-1}) \ln(Y_{it}/Y_{it-1}) - \ln(C_t/C_{t-1})$$

Onde:

PTF é a produtividade total dos fatores;

Y<sub>i</sub> é a quantidade de produto i;

S<sub>i</sub> é a participação da receita do produto i no total da receita; e

C<sub>t</sub> é o custo total.

Dito isso, a partir da fórmula sintética que leva em consideração os custos totais em vez dos custos por atividade tarifária, realizaram-se simulações para o cálculo da variação da produtividade em que foram admitidos para fins de indústria aeroportuária relevante os aeroportos concedidos nas 3 primeiras rodadas de concessão em conjunto (Aeroportos de São Gonçalo do Amarante, Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão e Confins) e, alternativamente, o aeroporto de ASGA de forma exclusiva.

As simulações consideraram apenas os períodos de 2015 a 2018, posto que não há base de dados anterior ao ano de 2015 disponível ou que seja comum aos aeroportos concedidos para a realização do cálculo do Fator X por meio do Índice de Tornqvist. Cabe destacar que a

Agência entende que a utilização de uma base de dados iniciada em 2015 não seria a ideal, em virtude de uma descontinuação nos períodos utilizados para o cálculo da variação de produtividade do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, visto que o Fator X calculado por ocasião da 1ª Revisão dos Parâmetros da Concessão levou em consideração os anos de 2009 a 2013 para a base de dados.

Assim, tendo em vista as limitações acima destacadas, foram encontrados os seguintes resultados para as simulações realizadas: caso o Índice de Tornqvist fosse aplicado a partir de sua fórmula reduzida para o período de 2015 a 2018, o resultado do Fator X seria de +1,119%, considerando os seis primeiros aeroportos brasileiros concedidos, e +0,884%, considerando apenas os dados do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

Apesar de a metodologia acima exposta levar em consideração aeroportos cujo contexto se assemelha ao Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, a ANAC entende que a adoção de uma cesta de aeroportos da Infraero para o cálculo do Fator X por meio do Índice de Tornqvist possui algumas vantagens pertinentes, conforme destacado no Ofício nº 143/2019/GERE/SRA-ANAC (SEI 3515462). Dentre essas vantagens, a continuidade dos períodos utilizados na base de cálculo, em virtude da disponibilidade de dados dos aeroportos da Infraero para os anos de 2013 a 2018, e a segregação de custos por atividade tarifária são as mais relevantes.

No entanto, no que diz respeito à segregação de custos por atividade, foram identificadas na contabilidade da Infraero contas recebidas da sede, distribuídas entre as atividades tarifárias dos aeroportos individualmente, o que distorcem os resultados de produtividade calculados.

Conforme apresentado nos Relatórios Anuais da Infraero<sup>1</sup>, um fator relevante para os custos da empresa é a perda com equivalência patrimonial com base nos resultados apurados pelas concessionárias dos aeroportos concedidos, nas quais a Infraero mantém participação acionária de 49%, cujos valores estão apresentados na tabela abaixo.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Resultado de equivalência patrimonial (milhares de reais)	-12.011	-238.495	-826.361	-632.362	-1.189.048	-822.986

Parte dessa perda foi alocada às atividades tarifárias dos aeroportos da Infraero como custos indiretos recebidos da sede, conforme planilhas de custos disponibilizadas pela estatal a esta Gerência, e agrupadas na conta "Perdas na Baixa do Permanente". A área técnica da ANAC considera inadequado que tais perdas, que não guardam qualquer relação com os custos

<sup>1</sup> Os relatórios anuais da Infraero estão disponíveis na página <https://transparencia.infraero.gov.br/relatorios-anuais/>

operacionais dos aeroportos remanescentes na rede Infraero, influenciem em um índice de produtividade da estatal.

Adicionalmente, há lançamentos atípicos nos seguintes grupos de custos indiretos recebidos da sede: "Indenizações trabalhistas, cíveis e administrativas", principalmente devido às provisões para indenizações ao Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria; "Impostos, taxas e contribuições", devido aos impostos gerados pela incorporação da receita com o ATAERO decorrente da remissão da dívida com o Tesouro Nacional em 2016; e "Despesas financeiras", devido à atualização monetária sobre os aportes de capital realizados pela União em 2016.

Assim, esta área técnica propôs à Concessionária, por meio do Ofício nº 143/2019/GERE/SRA-ANAC (SEI 3515462), a exclusão dos grupos "31113-Impostos, Taxas e Contribuições", "31201-Despesas Financeiras", "31403-Indenizações trabalhistas e Cíveis" e "32101-Perdas na baixa do permanente" para o cálculo da variação da produtividade das atividades tarifárias dos aeroportos da Infraero.

Dito isso, a ANAC enviou o citado Ofício, em 27 de setembro de 2019, em prosseguimento às discussões com a Concessionária do Aeroporto de Natal com relação à forma de aplicação do Índice de Tornqvist, para o caso de continuidade de uso dessa metodologia. Para tanto, foram encaminhadas planilhas detalhadas de custos da Infraero para avaliação e manifestação a respeito dos ajustes propostos por esta área técnica.

Adicionalmente, foi solicitada manifestação em relação à utilização dos aeroportos concedidos nas 3 primeiras rodadas de concessões (São Gonçalo do Amarante, Guarulhos, Brasília, Campinas, Galeão e Confins) para a definição do fator X a ser aplicado ao ASGA no quinquênio 2020-2024. **Devido ao cronograma previsto para a definição do Fator X, solicitamos que a resposta fosse protocolada no prazo de 7 dias a contar do recebimento do Ofício.**

**No dia 8 de outubro, a Inframerica encaminhou o Ofício IA nº 508/SBSG/2019 (3589685), por meio do qual solicitou prazo adicional de 7 dias para apresentação de manifestação.**

**A ANAC concedeu o prazo solicitado, porém, a resposta da Concessionária apenas foi recebida no dia 24 de outubro de 2019, por meio da Carta IA nº 0550/SBSG/2019 (SEI 3655338).**

Em sua resposta, a Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, resumidamente, solicitou o uso da base de dados da Infraero para caracterização da indústria aeroportuária relevante e a manutenção dos grupos "31113-Impostos, Taxas e Contribuições",

"31201-Despesas Financeiras", "31403-Indenizações trabalhistas e Cíveis" e "32101-Perdas na baixa do permanente" para o cálculo da variação da produtividade das atividades tarifárias dos aeroportos da Infraero.

A partir dos argumentos trazidos, há de se esclarecer que, ainda que a cesta de aeroportos da Infraero venha a ser utilizada para o cálculo do Fator X, a ANAC não poderia se abster de ajustar a distribuição dos custos recebidos da sede de forma que a influência de eventos *sui generis* fosse isolada. Sem esse ajuste, os custos dos aeroportos da Infraero seriam superestimados, de maneira que a variação da produtividade associada seria menor. Assim, poderia ocorrer a aplicação de um fator X subestimado para o aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

Cabe lembrar que em outras oportunidades a Agência agiu de maneira semelhante ao desconsiderar eventos atípicos no cálculo da variação de produtividade, a exemplo do que ocorreu na Audiência Pública nº 01/2012, que determinaria a metodologia de cálculo do fator X para os aeroportos públicos que não estivessem sob condições tarifárias específicas definidas em ato de autorização ou contrato de concessão, quando foram desconsiderados dos cálculos do Índice de Tornqvist os dados do aeroporto Santos Dumont, uma vez que havia passado por um processo de desregulamentação de oferta nos anos precedentes com impactos significativos sobre sua produtividade, e os dados do aeroporto de Viracopos, que havia experimentado taxas de crescimento de demanda extraordinárias nos últimos anos antes da Audiência Pública em virtude do início das operações da empresa Azul Linhas Aéreas.

Adicionalmente, na Carta IA nº 0550/SBSG/2019 (SEI 3655338) a Concessionária argumentou que, ainda que fossem excluídos os mencionados grupos contábeis, a adoção do período de apuração entre 2014 e 2018 levaria a um fator X de -2,484%, próximo ao reivindicado pelo aeroporto, de -2,556%.

Quanto ao período a ser considerado para a apuração da “evolução histórica da produtividade”, esta Agência considera que, caso se opte pelo uso de dados da Infraero, as premissas mais adequadas para a definição do período são:

- a. Não haver dupla incidência de uma mesma variação anual e não haver variação anual omitida nas sucessivas aplicações do fator X, de forma a manter aderência com a evolução histórica da variação de produtividade da indústria;
- b. Utilizar os dados mais recentes disponíveis;
- c. Utilizar sempre que possível 5 variações anuais em cada definição do fator X, visto que, sendo a RPC quinquenal, a adoção de períodos menores causaria defasagem crescente entre o período de avaliação e o período de aplicação.

Assim, considerando que a 1º RPC do ASGA utilizou o período de 2009 a 2013, envolvendo 4 variações anuais de produtividade, o período ideal para a aplicação na 2ª RPC seria de 2013 a 2018, envolvendo 5 variações anuais.

Diante do exposto acima, será proposto o cálculo do Índice de Tornqvist levando em consideração a cesta de aeroportos da Infraero, conforme sugestão da Concessionária do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, com base de dados de 2013 a 2018, excluindo-se as contas atípicas apresentadas à Concessionária por ocasião do Ofício nº 143/2019/GERE/SRA-ANAC (SEI 3515462). A partir dessas premissas a Concessionária chegou ao valor de -0,994% para o Fator X a ser aplicado para o próximo período regulatório (2020-2024), conforme memória de Cálculo enviada pela consultoria Rosenberg Associados (3685353). Contudo, a ANAC procedeu com retificação na memória de Cálculo, conforme apresentado adiante, resultando em alteração nesse valor.

Ressalta-se que existem diversas maneiras de se realizar o cálculo do Fator X a partir de um Índice de Tornqvist, onde é possível encontrar resultados divergentes de acordo com as premissas a serem adotadas. Por exemplo, desde a 1º RPC do ASGA foram aplicados ajustes na tentativa de minimizar os efeitos da redução do número de aeroportos sob administração da Infraero, devido às sucessivas rodadas de concessão. Os ajustes anteriormente aplicados mantiveram uma participação fixa dos aeroportos remanescentes no rateio dos custos recebidos da sede e das superintendências regionais, conforme detalhado no processo da 1ª RPC.

Na presente aplicação, são necessários ajustes adicionais, visto que, em 2018, saíram da gestão da Infraero 4 aeroportos constantes na cesta de 24 aeroportos proposta pelo ASGA, cuja seleção foi oriunda da 1ª RPC. Em planilha eletrônica encaminhada pelo ASGA na ocasião do envio da Carta IA nº 0550/SBSG/2019, o tratamento proposto pela Concessionária para a inclusão do ano de 2018 foi a exclusão dos 4 aeroportos de toda a série, ou seja, a redução da cesta de comparação para 20 aeroportos.

Embora outras formas de ajuste fossem defensáveis, entende-se que as premissas utilizadas pela Concessionária de ASGA são razoáveis perante os critérios de análise historicamente aplicados da agência para o cálculo do Fator X, sendo que a planilha de cálculo enviada pela Concessionária foi anexada ao processo (SEI 3685353).

Todavia, foi realizada uma retificação na planilha encaminhada pela Concessionária. Observou-se que, ao introduzir as informações do ano de 2018 na planilha e excluir os grupos de contas atípicas mencionados, a Concessionária manteve a conta "31403-Indenizações Trabalhistas, Cíveis e Administrativas" entre os custos indiretos recebidos da sede nesse ano, apesar desse grupo ter sido excluído dos anos anteriores. Assim, esta Gerência procedeu com

a exclusão dessa conta também do ano de 2018 e, em consequência desse ajuste, o fator X resultou em **-0,8001%**, valor que será encaminhado à diretoria para avaliação final.

Além disso, informamos que será enviada à Diretoria Colegiada, como alternativa à metodologia para cálculo do Fator X, a fórmula paramétrica levada à Audiência Pública nº 9/2019 após os ajustes realizados a partir das contribuições recebidas:

$$X = \begin{cases} -0,75 & , se \Delta CP \leq -2\% \\ 0,2 * \Delta CP - 0,35 & , se -2\% < \Delta CP < 5,5\% \\ 0,75 & , se \Delta CP \geq 5,5\% \end{cases}$$

Isso posto, o valor do Fator X calculado para Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante a partir da fórmula paramétrica acima, com base de dados de 2015 a 2018, foi de -0,7500%, conforme pode ser visto em memória de cálculo anexo ao processo (SEI 3659335).

Assim sendo, a área técnica encaminhará à Diretoria Colegiada proposta de Fator X a ser aplicado para o ASGA para o período de 2020-2024 obtida pelo cálculo do Índice de Tornqvist, levando em consideração a cesta de aeroportos da Infraero, com base de dados de 2013 a 2018, excluindo-se as contas atípicas apresentadas à Concessionária por ocasião do Ofício nº 143/2019/GERE/SRA-ANAC, no valor de **-0,8001%**.

Adicionalmente, será proposta como metodologia alternativa a fórmula paramétrica apresentada acima, com base nos dados de variação de cesta de produtos entre 2015 e 2018 do ASGA, resultando no valor de **-0,7500%**.

#### **d) Contribuição da Fraport, aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre**

O texto abaixo é uma transcrição de trechos da contribuição da Fraport. A contribuição pode ser lida na íntegra no processo eletrônico (SEI 3418805 e 3418824).

*Considerando a metodologia utilizada por essa Agência na Audiência Pública nº 009/2019, esta Concessionária entende que para cômputo do cálculo do Fator X é necessário considerar, ainda, algumas premissas determinantes para o Fator X a ser aplicado no reajuste tarifário.*

***Tais premissas referem-se aos altos investimentos e aquisição de novos equipamentos logo nos primeiros anos de concessão decorrentes das exigências estabelecidas no contrato de concessão denominada de Fase I-B, os quais não podem ser expurgados do cálculo do Fator X uma vez que impactam significativamente o CAPEX da Concessionária.***

*É indubitável que altos investimentos e novos equipamentos estão diretamente atrelados à eficiência e produtividade do aeroporto, o que vai de encontro com o*

estabelecido no parágrafo primeiro do artigo 7º do Decreto nº 7.624, de 22/11/2011, a saber:

*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.*

*§ 2º Os valores tarifários serão reajustados anualmente, por um índice de preços ao consumidor.*

*Posto isso, a Concessionária considerou a metodologia apresentada por essa Agência na Audiência Pública nº 009/2019 e utilizando as premissas que entende que não devem ser expurgadas na fórmula paramétrica para fins de cálculo do fator X, para os aeroportos de Porto Alegre e Fortaleza, chegou a seguinte composição →  $X=E-T$ , onde:*

*X é o valor do fator X definido;*

*T é o componente do fator X que depende da variação do tráfego;*

*E é o componente do fator X que depende da razão entre investimentos de capital (CAPEX) e LAJIDA (Lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização)*

*Portanto, para os componentes T e E temos as seguintes premissas:*

- I) Componente T → foi considerada a mesma estrutura de cálculo proposta pela Agência na nota técnica – regressão linear, no entanto a Concessionária propõe a aplicação de um redutor de 50% no crescimento anual do tráfego, fato que pode ser justificado por dois motivos principais: i) ausência de ações estruturadas, por parte das administrações anteriores dos aeroportos, para o desenvolvimento de novas rotas internacionais; e ii) a expectativa de retomada do crescimento econômico no Brasil após forte recessão, fato que deverá impulsionar um aumento significativo do fluxo de passageiros nos próximos anos;*
- II) Componente E → entende-se necessária a consideração dos gastos com investimento em infraestrutura e novos equipamentos, pois estes têm como objetivo oferecer um melhor conforto e segurança dos passageiros, além de melhorias na tecnologia e sistemas de manutenção do aeroporto. Para evitar distorções, foi considerado todo o período de concessão para fins de cálculo da razão entre o total de investimentos e o LAJIDA, pois conforme mencionado pela ANAC na Nota Técnica, existe uma obrigatoriedade de investimentos relevantes nos primeiros anos, os quais são exigidos pelo contrato de concessão;*

*Posto isso, realizando um cálculo inicial para o cômputo do Fator X para os aeroportos de Porto Alegre e Fortaleza, tem-se para o Fator X, -0,426% e -0,254%, respectivamente, aplicáveis aos reajustes tarifários de 2022 a 2026.*

## **RESPOSTA DA ANAC:**

Agradecemos a sua contribuição e informamos que a sugestão de alteração será parcialmente acatada.

Inicialmente, essa Agência reafirma a rejeição à utilização de fórmula que utilize o EBTIDA como denominador da razão que dá origem ao Componente E. Conforme mencionado na justificativa à Audiência Pública nº 9/2019 e apresentado na resposta à contribuição da ANEAA, o citado indicador apresentou oscilações entre -279,6 e +257,8, tornando sem significado a escala proposta entre 0 e 1 e, principalmente, mostrando-se ausente de qualquer relação com a produtividade do aeroporto.

Ademais, os investimentos em infraestrutura realizados nos aeroportos estão diretamente ligados às obrigações prescritas nos respectivos Contratos de Concessão, tornando as incertezas quanto ao CAPEX ao longo do período de concessão reduzidas. Assim, em conformidade com o já exposto na justificativa à Audiência Pública nº 9/2019, períodos com maiores níveis de investimento são compensados por períodos com menor nível, de forma que, na concessão como um todo, um componente tarifário em função do CAPEX se mostra pouco efetivo.

Temos ainda que as necessidades de investimento foram precificadas no lance do leilão que resultou na contribuição fixa paga pela Concessionária. Dessa forma, o componente E poderia, inclusive, anular em parte os efeitos da precificação dos investimentos sobre o resultado da Concessionária, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ademais, considerando que aeroportos com altas previsões de investimentos em relação ao EBITDA tendem a ter, como resultado do leilão, menores valores de outorga proporcionalmente ao EBITDA, a inclusão do componente E poderia trazer um tratamento desigual aos aeroportos, beneficiando aqueles com maiores previsões de investimento.

Quanto às mudanças propostas para a composição da fórmula paramétrica, quais sejam a retirada da constante e a inclusão de um Componente E que leva em consideração todo o período de concessão para fins de cálculo da razão entre o total de investimentos e o EBITDA, segue-se as seguintes considerações.

A princípio, cabe destacar que as sugestões propostas para a fórmula paramétrica não apresentam motivação, impossibilitando uma análise por parte dessa Agência. Além disso, não

há justificativa para manter as escalas anteriormente apresentadas para os componentes T e E após mudanças nas premissas do modelo.

Soma-se a essa observação o fato de a planilha Excel anexa à contribuição apresentar previsões para o Fator X em que constam exclusivamente resultados negativos, o que a princípio remeteria a uma redução consistente de produtividade no longo prazo. Esta proposta não se mostra razoável, principalmente ao levarmos em consideração a média histórica de variação de tráfego observadas nas últimas décadas. Conforme dispõe a própria contribuição, existe uma “expectativa de retomada do crescimento econômico no Brasil” após momento de recessão vivido nos anos recentes, o que vai de encontro com a proposta apresentada na contribuição.

Não obstante a ANAC afastar o modelo sugerido pela Fraport, a Agência entendeu que uma das preocupações da Concessionária está relacionada à previsão de taxas significativas de crescimento no movimento dos aeroportos por ela operados, devido ao seu esforço para o desenvolvimento de novas rotas internacionais e à expectativa de retomada de crescimento econômico do país após o período recessivo. Assim, esta área técnica considera prudente limitar os efeitos extremos do fator X, que é cumulativo, em caso de evolução inesperada da demanda em algum aeroporto.

Nesse sentido, a eventual incidência de fator X de -0,75 por 20 anos consecutivos resultaria, ao final desse período, em incremento de 16% nas tarifas aeroportuárias, enquanto que incidência do limite superior de +1,35 pelo mesmo período resultaria em redução de 24% nas tarifas.

Assim, como forma de limitar os riscos inerentes ao fator X, esta Gerência propõe reduzir o limite superior do fator X para o valor de +0,75. A eventual incidência desse limite por 20 anos consecutivos resultaria em redução de 14% nas tarifas, transferindo para os usuários parte dos ganhos esperados de escala sem, contudo, impactar significativamente as receitas do aeroporto.

Destaca-se ainda que o que se sugere é um reposicionamento dos limites do fator X, diferentemente do que propõe a Concessionária, que seria a alteração do ângulo da reta que define o fator X em função da variação de movimento.

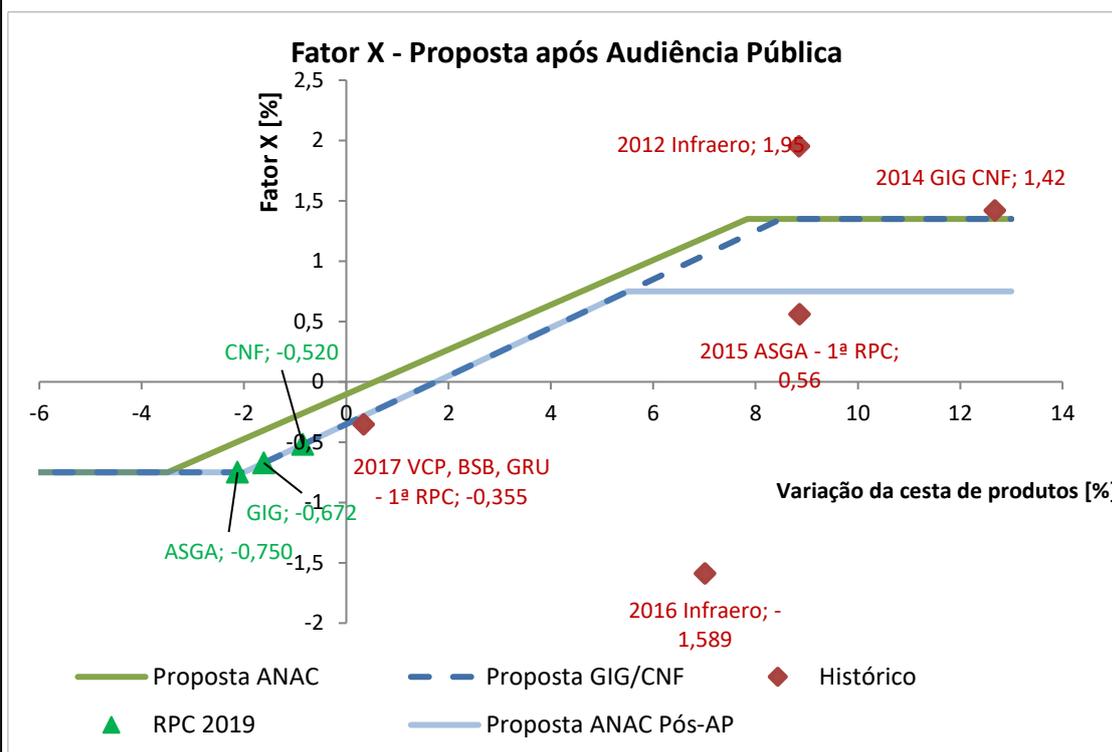
Dessa forma, ao alterar sua proposta, a ANAC adequa o modelo às expectativas de longo prazo, conforme demandas apresentadas tanto pela ANEEA quanto pela Fraport em Audiência Pública, tornando, assim mais consistente o uso da fórmula paramétrica para a atual Revisão dos Parâmetros da Concessão, assim como para as próximas, inclusive dos demais aeroportos.

Adicionalmente, entende-se que a nova função linear proposta, caso houvesse sido aplicada às últimas RPCs (1ª RPC do ASGA em 2015 e 1ª RPC de Guarulhos, Viracopos e Brasília em 2017) retornaria valores mais próximos aos percentuais obtidos nas RPCs do que aqueles encontrados a partir da função proposta na justificativa à Audiência Pública nº9/2019, conforme apresentado na resposta à contribuição da ANEEA.

Diante do acima exposto, e conforme apresentado na resposta à contribuição da ANEAA, esta área técnica propõe a seguinte fórmula para o fator X em função da variação percentual da cesta de produtos ( $\Delta CP$ ):

$$X = \begin{cases} -0,75 & , se \Delta CP \leq -2\% \\ 0,2 * \Delta CP - 0,35 & , se -2\% < \Delta CP < 5,5\% \\ 0,75 & , se \Delta CP \geq 5,5\% \end{cases}$$

O gráfico abaixo ilustra as propostas discutidas para a metodologia do Fator X e seu histórico de aplicação nos últimos anos:

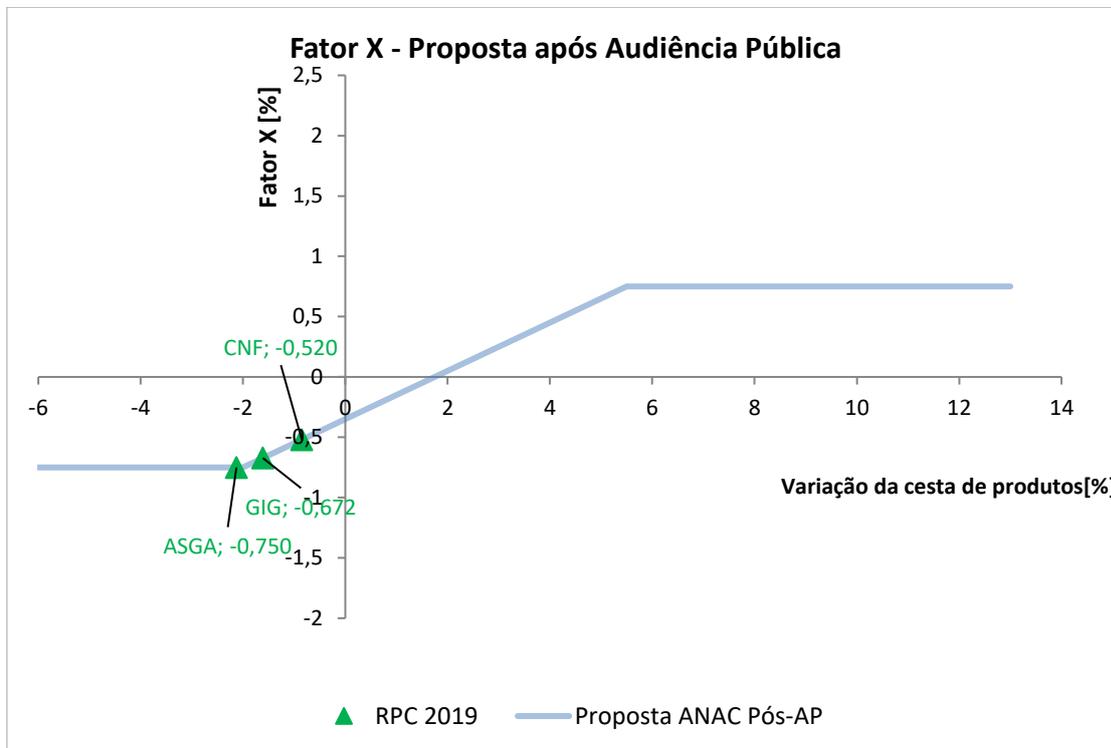


Por fim, cabe destacar que se pretende manter nas próximas Revisões dos Parâmetros da Concessão a metodologia para o cálculo do fator de produtividade a ser implementada por ocasião da presente Audiência Pública, obviamente sem prejuízo dos processos de ampla discussão pública (garantidos contratualmente). Espera-se, também, sinalizar aos agentes de mercado que a Agência pretende reduzir sua discricionariedade e aumentar a previsibilidade das variáveis que impactam as tarifas aeroportuárias.

## II – ALTERAÇÕES DO CÁLCULO DO FATOR X

Em razão das alterações acatadas conforme explicitado no item anterior, procedeu-se ao novo cálculo do fator X utilizando a fórmula paramétrica proposta:

$$X = \begin{cases} -0,75 & , se \Delta CP \leq -2\% \\ 0,2 * \Delta CP - 0,35 & , se -2\% < \Delta CP < 5,5\% \\ 0,75 & , se \Delta CP \geq 5,5\% \end{cases}$$



Assim, propõe-se que sejam aplicados os valores de fator X de **-0,52%** para o **Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins** e de **-0,70%** para o **Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim**, resultantes da estimativa da variação média de produtividade dos aeroportos no período entre 2015 e 2018, com base na fórmula paramétrica previamente apresentada.

Quanto ao valor de fator X a ser aplicado para o **Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante**, propõe-se submeter à Diretoria Colegiada o valor do fator X calculado com base na aplicação do Índice de Tornqvist a uma cesta de aeroportos da Infraero com porte e perfil de receita similares ao ASGA, no período de 2013 a 2018, no valor de **-0,80%**. Além disso, propomos que seja encaminhado à Diretoria Colegiada, como possível alternativa à metodologia para cálculo do Fator X, a estimativa da variação média de produtividade do aeroporto com base na fórmula paramétrica, no valor de **-0,75%**.

Por fim, cabe destacar que se pretende manter nas próximas Revisões dos Parâmetros da Concessão, inclusive para os demais aeroportos, a metodologia para o cálculo do fator de produtividade a ser implementada por ocasião da presente Audiência Pública, obviamente sem

prejuízo dos processos de ampla discussão pública (garantidos contratualmente). Assim, espera-se sinalizar aos agentes de mercado que a Agência pretende reduzir sua discricionariedade e aumentar a previsibilidade das variáveis que impactam os projetos de concessão de infraestrutura aeroportuária.