



# RELATÓRIO DE VIAGEM

## DADOS DO EVENTO

DATA DE INÍCIO	DATA DE TÉRMINO	NOME DO EVENTO	CIDADE/PAÍS
12 de setembro de 2019	20 de setembro de 2019	Benchmarking Aeroportos Europeus	Dublin/Irlanda e Amsterdã/Holanda

## RESUMO DO EVENTO

ENTIDADE ORGANIZADORA	PROCESSO	PARTICIPANTES
IATA	XX/ANO	André Luiz de Albuquerque Farias – Mat 9483-8

## JUSTIFICATIVA (RESUMO)

O objetivo da viagem foi conhecer as melhores práticas no que concerne a regras e processos de consulta (*consultation*) e alguns tópicos referentes a gerenciamento tarifário, padrões de qualidade e infraestrutura aeroportuária.

## RELATO

- Inicialmente, cabe ressaltar que todas as reuniões e visitas técnicas foram realizadas com a presença de comitiva da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) composta pelo Sr. Bruno Carvalho Guedes Pereira, da Gerência de Regulação Econômica; Sr. Caio Cesar Moreira do Livramento, da Gerência de Investimentos e Obras; e da Sra. Milena Oliveira Marques da Rocha Capeluppi, da Gerência de Qualidade de Serviços.
- As principais informações discutidas encontram-se abaixo e estão segregadas por empresa/autoridade presente nas reuniões.

### Comission for Aviation Regulation (CAR)

- A CAR é a autoridade irlandesa estabelecida pelo Aviation Regulation Act (2001) responsável por regular principalmente o nível máximo de tarifas que podem ser cobradas no aeroporto de Dublin. Além disso, apesar de não ser a autoridade de aviação civil oficial daquele país, outros aspectos secundários do setor de aviação civil também são de competência dessa comissão, tais como:
  - coordenação de slots (parcial);
  - licenciar companhias aéreas e serviços de groundhandling;
  - monitorar direitos dos passageiros aéreos e provisão de assistência à passageiros com mobilidade reduzida;
- A comissão possui natureza independente, e além das funções regulatórias, possui uma função também de proteção às relações de consumo.
- Nas reuniões estiveram presentes a Sra. Maria Baquero, Economista, a Sra. Chathy Mannion, Comissária, e o Sr. Adrian Concoran, Diretor de Regulação Econômica.
- Em linhas gerais, foi apresentado o modelo irlandês de regulação econômica de aeroportos, denominado *Determination*, no qual o valor da tarifa é estabelecido a priori a principalmente partir de previsões de

tráfego e receitas comerciais e de opex e capex máximos permitidos, além de ajustes de viabilidade financeira (e.g. custo de captação).

9. Segundo esse modelo, as tarifas seriam estabelecidas para um período máximo de 5 anos, o qual representaria o ciclo do determination, e englobaria todas as tarifas reguladas usuais, tais como as tarifas de pouso/decolagem, estacionamento no pátio, carga, etc. Foi apresentada tarifação para o uso de pontes de embarque também como uma alternativa viável para diminuir o custo da infraestrutura para uso de empresas *low-cost*.

10. O modelo irlandês consiste ainda do estabelecimento de um price-cap por passageiro, similar ao modelo adotado na última rodada de concessões aeroportuárias brasileira, com a diferença que no modelo irlandês pode-se acionar algum gatilho de cpex no decorrer do determination e isso pode gerar aumento nas tarifas máximas aplicáveis antes do próximo determination.

11. O determination revelou ser um processo bem definido e transparente, com ampla participação das empresas aéreas e da comunidade, o que difere significativamente do caso brasileiro, onde o processo de consultation não possui linhas gerais/diretrizes estabelecidas pela agência reguladora. NO caso irlandês as alterações do próximo ciclo de determination são precedidas de cerca de 18 meses de discussões, facilitando a transição para o próximo ciclo.

12. Os dados apresentados pela comissão irlandesa demonstraram que essa metodologia de regulação econômica produz incentivos para que o aeroporto possa atingir os targets definidos, de forma que a sobreperformance seja constantemente buscada pelo operador.

13. Em relação aos modelos econômicos apresentados, viu-se que o modelo brasileiro é um pouco mais rigoroso em relação às projeções de tráfego, tendo em vista que se faz naquele país basicamente uma análise econométrica de elasticidade passageiro-PIB, enquanto no modelo brasileiro os resultados são submetidos a testes de validade estatística e de variáveis alternativas explicativas regionais. Quanto à modelagem de Opex, os irlandeses realizam uma avaliação bottom-up, enquanto no Brasil incorpora-se nos estudos de viabilidade uma avaliação top-down, que incorpora os ganhos de escala e eficiência com a entrada da iniciativa privada no lugar da Infraero.

14. Em relação às projeções de receitas comerciais, os irlandeses projetam seu modelo por categorias (F&B, duty-free, exchange, fuel, car rental, etc) via PIB e Pax, enquanto no Brasil há composição de índices volume de vendas, de preços e royalties, além da adoção de racionais específicos para cada exploração comercial (Ex.: fuel – considera projeção de mix, PMD e ganho de eficiência energética da frota).

15. A abordagem irlandesa ao definir os níveis tarifários máximo leva em conta 3 principais objetivos:

- a) facilitar o desenvolvimento econômico e eficiente do aeroporto de Dublin, de acordo com as expectativas atuais e futuras dos usuários do aeroporto;
- b) proteger os interesses razoáveis dos usuários atuais e futuros do aeroporto;
- c) permitir ao operador local (DAA) operar e desenvolver o aeroporto de uma maneira sustentável e financeiramente viável.

16. No modelo irlandês nota-se também como pressuposto do modelo de determination, a necessidade de mensuração de uma base de ativos regulatória, tal como no modelo de distribuição de energia elétrica brasileiro, e de realizar extenso trabalho periódico de previsões técnicas, em especial, quanto às receitas não-tarifárias, dado que a Irlanda adota uma abordagem de single-till pura, em que as receitas comerciais são utilizadas para subsidiar uma tarifa ao passageiro mais baixa.

17. Outra característica do modelo irlandês é que o aeroporto apenas conta com endividamento para realizar grandes projetos, já que o país é acionista do aeroporto e depende também do fluxo de lucros distribuídos da estatal que o opera. Assim, há a necessidade de avaliação dos indicadores financeiros (ratios) que permitem o aeroporto manter a condição de grau de investimento durante as análises regulatórias.

### **Dublin Airport (DAA)**

18. A comitiva brasileira também foi recepcionada por diversos funcionários da DAA, que é a empresa estatal irlandesa que administra o aeroporto de Dublin. O objetivo das reuniões com a DAA foi entender a regulação econômica sob a perspectiva do regulado e checar como as informações repassadas nas reuniões com o CAR realmente estavam acontecendo na prática do administrador aeroportuário.

19. A DAA tem investimentos em operações aeroportuárias no Chipre, Alemanha e Arábia Saudita e operações de varejo nos Estados Unidos, Oriente Médio e Ásia, além de outros pontos dentro da União Européia. Além desses investimentos, o aeroporto processa aprox. 31,6 milhões de passageiros/ano, perdendo apenas em tráfego, a título comparativo, para o Aeroporto de Guarulhos/SP no Brasil. O aeroporto também está fortemente conectado, possuindo ligações para mais de 200 destinos em mais de 40 países, e tem forte preferência de atração de empresas low-cost, o que foi um dos fatores de grande sucesso na estratégia do aeroporto.

20. Nas conversas com o administrador do aeroporto e sua equipe, um dos aspectos que merece destaque é a estratégia adotada de full rebate nas tarifas pagas pelos passageiros para as companhias aéreas, de forma

proporcional ao tráfego que cada companhia conseguir crescer naquele aeroporto. Com essa linha de ação, o aeroporto foi capaz de atrair diversos novos voos e forçar uma guerra de volume de tráfego entre as companhias, de forma a se consolidar como um hub europeu.

21. Outra dimensão discutida foi como a implantação do Airport Collaborative Decision Making (A-CDM) colaborou para que o aeroporto detivesse maior conhecimento sobre o status e a localização das aeronaves em tempo real, gerando como efeito a precisão aprimorada dos horários de chegada ao destino e maior previsibilidade nas operações de solo. Tal modelo teve como consequência positiva também menos filas nos pontos de espera no Lado Ar e emissão de dióxido de carbono reduzida, além de redução no custo de movimentação em solo.

### **RyanAir**

22. A reunião se deu com um representante do setor jurídico-regulatório da companhia e teve como objetivo esclarecer quais aspectos favoreciam a introdução de empresas low-cost no aeroporto de Dublin. Foi ressaltado pelo representante na reunião que especialmente no aeroporto de Dublin o poder de mercado do aeroporto é significativo, dessa forma deve ser construída uma regulação que sempre exponha esse ativo a uma situação de pressão competitiva mais próxima da real.

23. Nessa linha, a empresa entende que deve haver um retorno sobre o capital regulado para a infraestrutura aeroportuária compatível com as demandas do aeroporto e dos usuários que seja justificável. Um dos fatores criticados foi a existência do chamado Fator K, que reembolsa o aeroporto pelo esquema de incentivo realizado para atrair maior tráfego, o que, segundo a RyanAir, criou um incentivo perverso porque a DAA tem consciência de que poderá recuperar esse incentivo mais tarde e ganhar receita comercial adicional em grande parte retida até o fim do ciclo de *determination* e justificar mais *capex* adicional sobre o qual ela ganhará uma taxa de retorno regulatória.

24. Outro ponto levantado foi que o *capex* deve ser compatível com a realidade do aeroporto para que as tarifas não sejam sobrecarregadas, e, nesse sentido, é saudável fornecer para as lowcost uma infraestrutura de acesso opcional alternativa mais barata, tais como piers ou posições remotas com custos mais competitivos.

25. Foi feita também uma espécie de réplica em relação ao que havia sido discutido na reunião com o CAR, no tocante à proposta de *determination*, e tecidas considerações sobre a experiência da companhia no que diz respeito às práticas de *consultation* no aeroporto.

### **Schipol Airport e KLM Royal Dutch Airlines**

26. Foram realizadas várias reuniões com os srs. Bas van Geoven (Business Development Manager/Schipol), Kjell Kloosterziel (Director/Schipol) e Rinze Nieuwhof (Director of Schipol Infra/KLM), além de outros gerentes dessas empresas. O propósito dessas reuniões foi principalmente entender a dinâmica de relacionamento entre a KLM e o aeroporto, uma vez que essa cia aérea é o principal gerador de tráfego do aeroporto, bem como compreender o caso de sucesso do aeroporto de Schipol como um grande hub europeu e que fatores foram determinantes para o seu sucesso.

27. Um dos grandes destaques de Schipol é o fato de ter sido idealizado como um vetor de negócios, desenvolvendo o conceito de *aerotropolis*, com grande parte da exploração comercial revertendo-se em descontos nas tarifas praticadas. Foram explicadas as especificidades desse modelo *dual-till* híbrido e ressaltadas as diferenças em relação ao modelo irlandês (*single-till*).

28. As reuniões também contemplaram aspectos sobre o framework regulatório, consistindo em uma regulação *light touch*, similar ao caso do Reino Unido, e com um sistema de definição tarifária com ciclos trienais, em que são fixadas as principais variáveis regulatórias: WACC, base regulatória de ativos, alocação de áreas (aviation e non-aviation), etc.

29. Foi relatado ainda quais os esquemas de incentivos regulatórios utilizados, destacando-se os incentivos de *overrun/underrun* maiores ou iguais a 5% do valor estimado, em que há incentivos de performance claros ao aeroporto para atingir custos eficientes.

30. Foi discutido também o processo pormenorizado do *consultation* naquele país, que tem características muito diferentes do brasileiro no que se refere a diretrizes e grau de participação das partes relacionadas. No modelo holandês há uma etapa bem definida de *pre-consultation* que favorece o alinhamento de interesses das partes, resultando em um processo mais frutífero e transparente aos usuários, com a realização de sessões preparatórias (*deep dive sessions*) e asseguração de comitê específico para tratar dos aspectos de sustentabilidade - garantindo que os mesmos sejam incorporados aos projetos e refletidos nas tarifas.

31. Foi debatido também de que forma os indicadores de qualidade (Quality of Service – QoS) em Schipol eram construídos e como eram avaliadas as percepções do passageiro e a disponibilidade de infraestrutura no aeroporto e que grau de performance era atingido.

### **Netherlands Authority for Consumers & Markets (ACM)**

32. Por motivos de força maior, o representante da autoridade holandesa precisou cancelar o encontro às vésperas da reunião e o compromisso não pôde ser cumprido.

### **Latam Airlines Group e International Air Transport Association (IATA)**

33. Participaram dos encontros os Srs. Mauro Peneda, Head of Airport Affairs & Infrastructure da Latam Group; Mark Rodrigues, Assistant Director of Airport Development da IATA; Federico Munoz, Charges Manager da IATA, e Cesar Raffo, Airport Charges Head da IATA.

34. As discussões foram endereçadas para relato de experiências europeias de insucesso em concessões/privatizações, visão da IATA e da Latam Group sobre as concessões brasileiras e aspectos de infraestrutura e regulação econômica para o Aeroporto de Schipol mais especificamente.

35. A IATA procurou demonstrar como pode ser danoso conferir maior liberdade de tarifas ao aeroporto expondo o caso ocorrido recentemente em Portugal – no qual isso resultou em prejuízo ao nível de preços e também abordou o caso Mexicano, em que foram feitas concessões em bloco sem um estudo mais aprofundado.

36. A delegação brasileira também interagiu explicando um panorama da próxima rodada de concessões e a percepção quanto às possíveis mudanças no sentido de evoluir as práticas regulatórias de forma a adotar referências europeias de sucesso nas próximas modelagens, mais especificamente para a sexta rodada de concessões aeroportuárias.

37.

## ENCAMINHAMENTOS POSSÍVEIS, NO ÂMBITO DO TCU, DECORRENTES DESTA AÇÃO

A partir dos conhecimentos adquiridos na viagem, sugere-se a aplicação das seguintes linhas de ação na realização de fiscalizações futuras envolvendo aeroportos concedidos à iniciativa privada:

- a) examinar em que medida o processo de *consultation* brasileiro nos aeroportos concedidos permite o fluxo de informações da concessionária (*transparency*) para as companhias aéreas, previamente à tomada de decisões tarifárias e de investimentos pelo aeroporto, e se as informações sobre o andamento dos projetos em desenvolvimentos são publicamente disponibilizadas;
- b) realizar ação de controle com vistas a entender como a Anac, a SAC/MT e o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) fomentam a otimização da capacidade operacional e da pontualidade dos voos, bem como a redução na emissão de CO2 nos grandes aeroportos nacionais, com a utilização do modelo Airport Collaborative Decision Making (A-CDM);
- c) discutir, o âmbito do Ministério dos Transportes, a destinação futura do uso dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil, como forma de reduzir as tarifas de embarque, em face das experiências internacionais que recomendam a utilização do modelo *single-till* para infraestrutura aeroportuária e da grande receita futura a ser auferida pelo fundo que provavelmente ficará sem outras destinações.