



**TRANSCRIÇÃO DO PONTO 8 DA ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA n.º
11/RCA/2021, DE 10 DE MARÇO DE 2022**

«Análise do Relatório da Receita Regulada Auditada de 2020 nos Aeroportos da Rede ANA, Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA) - Devolução às transportadoras aéreas, por parte da ANA, de excesso de receita cobrada relativo a 2020»

I. INTRODUÇÃO

1. A ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA), através da Carta n.º 726939, de 30 de junho de 2021, enviou a esta Autoridade o Relatório da Receita Regulada Auditada com a informação financeira e operacional auditada relativa ao ano de 2020, o qual deverá ser analisado no sentido de verificar se o mesmo cumpre o disposto no modelo de regulação económica em vigor, adveniente do contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e a entidade gestora aeroportuária em apreço. Neste sentido, a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) procedeu à análise dos valores da receita regulada real, comparando com os valores apresentados em sede de processo de consulta de atualização das taxas de 2020, com o intuito de verificar o cumprimento da Receita Regulada Média Máxima definida para 2020, de acordo com o disposto no Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

II. ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO

2. De acordo com o n.º 10.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, *“a Concessionária publicará (...) informação financeira e operacional anual auditada, suficiente e em devido tempo, de forma a permitir que a Autoridade Reguladora, as companhias aéreas clientes e outros Stakeholders possam monitorar o cumprimento das obrigações estabelecidas no presente Anexo 12”*.

3. O n.º 10.2 do referido Anexo estabelece ainda que “a Concessionária é obrigada a prestar apoio às investigações desenvolvidas pela Autoridade Reguladora, devendo, nomeadamente, fornecer informações suficientes que permitam confirmar o cumprimento, consoantes os casos, das Receitas Médias Máximas (RMM) e das Receitas Reguladas Médias Máximas (RRMM) aplicáveis”.

III. RECEITA REGULADA PREVISTA VS. RECEITA REGULADA REAL

➤ Receita Regulada Média Máxima (RRMM) e Receita Regulada Autorizada

4. No âmbito do Processo de Consulta da estrutura de taxas para 2020 e conforme metodologia de cálculo da RRMM estabelecida no Anexo 12 ao Contrato de Concessão, em 2020, a RRMM por passageiro terminal fixou-se (cf. Tabela abaixo) em 11,89€ nos Aeroportos do Grupo de Lisboa, em 8,32€ no Aeroporto do Porto e em 8,46€ no Aeroporto de Faro.

Tabela 1: Determinação da Receita Regulada Média Máxima por passageiro, em 2020, nos Aeroportos da Rede ANA

2020	Grupo de Lisboa	Lisboa	Açores	Madeira	Beja	Porto	Faro
RMM n-1	12,87					8,69	9,40
IPCH 08/i-1	1,70%					1,70%	1,70%
X	0,50%					0,50%	0,50%
Fator de Indexação: 1+ (IPCH-X)	1,01					1,01	1,01
RMM n-1 indexada	13,02					8,79	9,51
Δ1	-					-	-
Δ2	-					-	-
Δ3	-					-	-
Δ4	-0,15					-	-
RMM i	12,87					8,79	9,51
Pax previsto	38.426.103	32.532.812	2.390.359	3.500.504	2.428	13.942.420	9.171.678
RLA	37.666.404	34.856.931	423.227	2.386.246	-	6.616.058	9.688.863
CRLA/PT	0,98	1,07	0,18	0,68	0,00	0,47	1,06
RRMM (cf. 4.3 do Anexo 12)	11,89	12,23	7,32	11,75	118,61	8,32	8,46



RRMM autorizada*	11,26	11,49	7,32	11,75	118,61	8,32	8,46
-------------------------	--------------	--------------	-------------	--------------	---------------	-------------	-------------

Nota: * - As taxas reguladas do Aeroporto de Lisboa encontram-se condicionadas em 2020, em resultado do Teste de Benchmark, o que afeta a RRMM do Grupo de Lisboa.

Fonte: ANA – cálculos próprios.

5. Relativamente à RRMM aprovada para 2020, importa acrescentar que as taxas reguladas do Aeroporto de Lisboa se encontram condicionadas em resultado do Teste de Benchmark de 2018, pelo que a receita regulada, de acordo com as taxas reguladas autorizadas e face aos passageiros previstos para o Aeroporto de Lisboa é de 11,49€ (RRMM autorizada). Neste sentido, a RRMM do Grupo de Lisboa é de 11,26€, valor mais baixo do que o estabelecido pelo modelo de regulação previsto no Anexo 12 ao Contrato de Concessão, em resultado da referida condicionante imposta para o Aeroporto de Lisboa.

➤ Receita Regulada Real

6. Antes de comparar os valores acima apresentados com os valores da Receita Regulada Real, importa referir que o ano de 2020 foi marcado pela pandemia de Covid-19, a qual teve um impacto sem precedentes no setor da aviação civil em todo o mundo. Neste sentido, e face à expressiva redução do volume de passageiros registada em 2020 nos Aeroportos da Rede ANA, a Concessionária propôs à ANAC que fosse autorizada a antecipação extraordinária do ajustamento previsto no ponto 5.2 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, mediante a emissão de notas de crédito de 70% de desconto das taxas de aterragem e descolagem e das taxas de assistência a bagagem de 1 de julho a 31 de dezembro de 2020, de forma a apoiar as companhias aéreas durante a crise pandémica.
7. Face ao exposto, importa referir que este ajustamento correspondeu (cf. Tabela abaixo) a uma devolução, em termos reais, de cerca de 11,9 M€ nos Aeroportos do Grupo de Lisboa, 3,5 M€ no Aeroporto do Porto e de 2,6 M€ no Aeroporto de Faro. Importa também clarificar que as receitas reguladas reais auditadas, que seguidamente se apresentam, já se encontram expurgadas dos



valores devolvidos no âmbito do presente ajustamento extraordinário promovido pela Concessionária.

Tabela 2: Ajustamento por erros de estimativa promovido pela ANA em 2020 através da emissão de notas de crédito de 70% de desconto das taxas de aterragem e descolagem e das taxas de assistência a bagagem de 1 de julho a 31 de dezembro de 2020

Valor devolvido	Grupo de Lisboa	Lisboa	Açores	Madeira	Beja	Porto	Faro
Taxa de aterragem e descolagem	10.942.797	8.923.939	614.204	1.404.654	-	3.294.663	2.355.446
Taxa de assistência a passageiros	515.038	438.488	45.077	31.473	-	130.559	105.515
Taxa de assistência a bagagem	445.400	355.923	53.577	35.758	142	114.358	105.025
Total	11.903.235	9.718.350	712.858	1.471.885	142	3.539.580	2.565.986

Fonte: ANA – cálculos próprios.

8. Relativamente à Receita Regulada real para cada um dos Aeroportos da Rede ANA, não esquecendo que as mesmas já se encontram expurgadas dos valores devolvidos no âmbito deste ajustamento extraordinário promovido pela Concessionária, de acordo com a Tabela seguinte, verifica-se que, em termos reais, a Receita Regulada total foi de 11,85€ por passageiro terminal nos Aeroportos do Grupo de Lisboa, 8,08€ no Aeroporto do Porto (Francisco Sá Carneiro) e de 8,00€ no Aeroporto de Faro.

Tabela 3: Receita Regulada Real de 2020 auditada por passageiro, em 2020, nos Aeroportos da Rede ANA

	Grupo de Lisboa	Lisboa	Açores	Madeira	Beja	Porto	Faro
Abertura de Aeródromo	245.668	-	245.668	-	-	-	35.132
Abrigo	-	-	-	-	-	-	-
Aterragem e Descolagem	21.371.018	18.239.109	741.320	2.390.589	-	4.454.663	1.418.221
Estacionamento	10.392.969	9.304.648	248.679	65.758	773.884	1.205.376	548.139
Pontes e GPS	12.340.497	11.982.788	357.709	-	-	1.250.020	761.086



Serviço a Passageiros	72.766.548	60.124.116	3.482.376	9.146.513	13.543	22.656.041	11.587.243
Assistência a Passageiros	1.141.003	997.377	82.976	60.650	0	208.112	152.470
Assistência à Bagagem	1.003.822	841.444	73.240	88.846	292	208.109	130.387
CUPPS, CUSS e BRS	1.265.813	1.074.584	65.093	126.136	-	450.826	222.948
Assistência a PMR	2.508.017	2.066.737	177.333	263.947	0	985.485	491.348
Segurança	10.845.785	8.939.587	764.816	1.138.877	2.505	4.254.800	2.126.054
Receita Regulada Real	133.881.140	113.570.390	6.239.210	13.281.316	790.224	35.673.432	17.473.028

Pax efetivos	11.301.407	9.262.090	867.983	1.168.760	2.574	4.417.662	2.185.231
Receita Regulada Real por Pax	11,85	12,26	7,19	11,36	307,00	8,08	8,00

Nota: Em 2020, não houve lugar a recuperação dos erros de estimativa de 2018 no Aeroporto de Lisboa, na medida em que o mesmo se encontrava condicionado nos termos do ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

Fonte: ANA – cálculos próprios.

9. Abaixo apresenta-se uma análise comparativa da Receita Regulada Real por passageiro face aos respetivos *price caps*, tendo presente que a pandemia da Covid-19 tem efeitos muito significativos em 2020 no volume de passageiros e receitas auferidas nos Aeroportos da Rede ANA. A Tabela seguinte permite sintetizar esses efeitos, onde se verifica que em todos os Aeroportos da Rede ANA a receita regulada diminuiu face à receita regulada inicialmente prevista, de onde se destaca a quebra de cerca de 77,5% na receita regulada de 2020 no Aeroporto de Faro. Os restantes aeroportos, com exceção do Terminal Civil de Beja, apresentaram quebras de receita na ordem dos 64%-70%.

10. A diminuição da Receita Regulada resultou, em grande medida, da forte quebra no número de passageiros terminais (apresentado na Tabela 4), o qual foi significativamente inferior ao número estimado, de onde se destaca a quebra de 76,2% do volume de passageiros no Aeroporto de Faro face ao inicialmente previsto, 71,5% no Aeroporto de Lisboa (Humberto Delgado) e entre 63% e 68% nos restantes Aeroportos, com exceção do Terminal Civil de Beja. Neste sentido, face à estrutura tarifária definida para cada um dos referidos Aeroportos para 2020, a quebra no número de passageiros, gerou por si só uma diminuição na Receita regulada auferida.

Tabela 4: Valores estimados e reais da Receita Regulada e dos Passageiros Terminais em 2020 – quadro síntese

	Grupo de Lisboa	Lisboa	Açores	Madeira	Beja	Porto	Faro
Receita Regulada prevista ¹ (€)	432.677.920	373.802.010	17.497.428	41.130.922	287.985	116.000.934	77.592.396
Receita Regulada Real (€)	133.881.140	113.570.390	6.239.210	13.281.316	790.224	35.673.432	17.473.028
Variação Percentual	-69,1%	-69,6%	-64,3%	-67,7%	174,4%	-69,2%	-77,5%

Pax previstos	38.426.103	32.532.812	2.390.359	3.500.504	2.428	13.942.420	9.171.678
Pax efetivos	11.301.407	9.262.090	867.983	1.168.760	2.574	4.417.662	2.185.231
Variação Percentual	-70,6%	-71,5%	-63,7%	-66,6%	6,0%	-68,3%	-76,2%

Receita Regulada autorizada por Pax (€)	11,26	11,49	7,32	11,75	118,61	8,32	8,46
Receita Regulada Real por Pax (€)	11,85	12,26	7,19	11,36	307,00	8,08	8,00

Nota: 1- A Receita Regulada prevista é calculada com base na RRMM autorizada e pelos passageiros previstos inicialmente para 2020, i.e., sem os efeitos da pandemia.

Fonte: ANA – cálculos próprios.

11. Relativamente à Receita Regulada por passageiro verifica-se que, em termos reais, a receita regulada do Grupo de Lisboa ficou acima do *price cap* estabelecido para 2020. Apesar de alguns dos Aeroportos do Grupo de Lisboa apresentarem uma receita regulada real abaixo do respetivo *price cap*, o valor limite para a receita regulada por passageiro terminal é fixado para o conjunto de Aeroportos do Grupo de Lisboa. Neste sentido, há excesso de receita regulada, medido através do ajustamento por erro de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados. Contudo, o apuramento se há lugar a devolução ou recuperação de receita tem ainda de ter em conta o ajustamento previsto por erro de estimativa por volume de tráfego.
12. Nos Aeroportos do Porto e de Faro, verifica-se que, em termos reais, a Receita Regulada ficou abaixo do respetivo *price cap*, ou seja, existiu um défice de



receita regulada, medido através do ajustamento por erro de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados. Contudo, o apuramento se há lugar a devolução ou recuperação de receita tem ainda de ter em conta o ajustamento previsto por erro de estimativa por volume de tráfego.

➤ Apuramentos dos erros de estimativa

13. De acordo com o disposto no ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, são admitidos dois tipos de ajustamentos por erros de estimativa, um primeiro decorrente dos erros de estimativa por volume de tráfego de passageiros que tenham impacto no cálculo do contributo da receita da atividade de retalho do lado ar (CRLA) e um outro por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados. Neste sentido, no seguimento do apuramento da receita regulada real, assim como dos passageiros efetivos, afere-se os referidos ajustamentos para os Aeroportos da Rede ANA.
14. Neste sentido, no seguimento do apuramento da receita regulada real em 2020, assim como dos respetivos passageiros efetivos, a ANA afere os referidos ajustamentos da seguinte forma:
- o primeiro ajustamento é apurado através da medição da variação do CRLA face à diferença entre os passageiros terminais (PT) efetivos em 2020 e os passageiros terminais estimados no Processo de Consulta nesse mesmo ano. Este ajustamento é determinado através da seguinte equação:

$$\Delta_{\text{pelo CRLA}} = [(RLA_{2020}/PT_{\text{estimados para 2020}}) - (RLA_{2020}/PT_{\text{efetivos em 2020}})] * PT_{\text{efetivos em 2020}}$$

- o segundo ajustamento é apurado através da diferença entre a receita regulada (RRMM) prevista e a receita regulada real (RR) auferida num



determinado ano. Este ajustamento é determinado através da seguinte equação:

$$\Delta_{\text{ pelo mix tráfego/atividades}} = (\text{RRMM}_{\text{ autorizada para 2020}} - \text{RR}_{2020}) * \text{PT}_{\text{ efetivos em 2020}}$$

15. No caso específico do segundo ajustamento, o erro de estimativa associado ao *mix* de tráfego, este tem como objetivo apurar os desvios entre a receita inicialmente estimada para o aeroporto e a receita efetivamente recebida. Tendo em conta que se trata de um erro de estimativa, este desvio tem de ser apurado face à RRMM autorizada, na medida em que esta é a receita que contempla as taxas aprovadas. Recorda-se que a diferença entre a RRMM autorizada e o *price cap* é intencional e ambos são aprovados na consulta tarifária.
16. Deste modo, a soma dos dois ajustamentos determina a totalidade de ajustamentos admitidos no ponto 5.1 do referido Anexo 12, o qual estabelece que quando se verifica um excesso de receita cobrada (em que a soma dos dois ajustamentos toma valor negativo), este terá que ser devolvido às transportadoras aéreas nos primeiros seis meses após o final do ano em que ocorreu essa cobrança excessiva [cf. alínea a) do ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão]. Quando se verifica um défice de receita cobrada (em que a soma dos dois ajustamentos toma valor positivo), este será reclamado apenas no segundo ano após o ano em que se verificou a cobrança em défice [cf. alínea b) do ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão].

i. Ajustamentos dos Aeroportos do Grupo de Lisboa

17. Face ao exposto, apresenta-se de seguida o apuramento dos ajustamentos por erros de estimativa para os Aeroportos do Grupo de Lisboa (cf. Tabela 5), onde se verifica um excesso de receita regulada, no valor de 26.558.306€, referente ao ajustamento por volume de tráfego e um excesso de receita por erros de estimativa do *mix* de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados no valor de 6.667.830€. Neste sentido, verifica-se que, no



seu conjunto, existe um excesso de receita cobrada em 2020, no valor de 33.226.137€, o qual deveria ter sido devolvido às companhias aéreas nos primeiros 6 meses de 2021.

Tabela 5: Ajustamentos por erros de estimativa 2020 para os Aeroportos do Grupo de Lisboa

Aeroportos do Grupo de Lisboa		
RMMA (por Pax)	1	12,87 €
RLA	2	37.666.404 €
Pax estimados	3	38.426.103
CRLA/Pax	4=2/3	0,98 €
RRMM	1-4	11,89 €
Receita Regulada autorizada ¹⁾	5	11,26 €
Pax efetivos	6	11.301.407
a) Ajustamento por volume de tráfego		
RRMM (revista por Pax efetivo)	7 = 1-(2/6)	9,54 €
Varição da RRMM (Revista - Autorizada)	8 = (2/3) - (2-6)	-2,35€
Ajustamento a)	9 = 8*6	-26.558.306 €
b) Ajustamento por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados		
Receita Regulada real	10	133.881.140 €
Erros de estimativa ₂₀₁₈	11	0 €
Receita Regulada real ajustada	12 = 10-11	133.881.140 €
Receita Regulada real ajustada (por Pax efetivos)	13 = 12/6	11,85 €
Varição da Receita Regulada (Autorizada - Real)	14 = 5-13	-0,59 €
Ajustamento b)	15 = 14*6	-6.667.830 €
Total dos Ajustamentos a) e b)	9+15	-33.226.137€

Nota: 1) Receita Regulada de acordo com as taxas reguladas a vigorar em cada um dos Aeroportos do Grupo de Lisboa, tendo em consideração as condicionantes adicionais previstas no 6 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

Fonte: ANA – Aeroportos (Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2020 e Relatório da Receita Regulada auditada 2020); cálculos próprios.

18. Contudo, importa referir que se verificou que a Concessionária considerou, novamente, para o apuramento dos ajustamentos por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados



o *price cap* estabelecido pela metodologia de cálculo da RRMM prevista no Anexo 12 (11,89€). A este respeito importa relembrar que a receita prevista de acordo com as taxas reguladas autorizadas no processo de consulta e face aos passageiros previstos é de 11,26€, devendo ser esta a receita a considerar para efeitos do apuramento dos referidos ajustamentos, na medida que é a receita regulada que dá cumprimento às condicionantes específicas para os Aeroportos do Grupo de Lisboa, conforme disposto no referido Anexo 12.

19. Salienta-se, relativamente ao ano de 2019, o entendimento da ANA, sobre o qual a ANAC, através do ofício n.º 3205/2020/VCA-DRE/DRA, de 23 de novembro de 2020, comunicou que após a análise dos argumentos apresentados pela ANA, mantinha o seu entendimento anteriormente formulado, determinando que contrariamente ao pretendido pela Concessionária, esta deveria considerar a RRMM que dava cumprimento às condicionantes impostas pelo Anexo 12 ao Contrato de Concessão. Adicionalmente, a ANAC, através do Ofício com a ref.ª 027-2021/DRE/DRA, de 7 de janeiro de 2021, determinou ainda que ANA devesse proceder à revisão do Relatório da Receita Regulada auditada de 2019 de acordo com a determinação desta Autoridade, juntando em anexo Nota Técnica de forma a clarificar eventuais dúvidas que porventura pudessem subsistir.
20. Neste sentido, estando em causa uma situação rigorosamente idêntica, no que diz respeito à forma de cálculo para o apuramento dos erros de estimativa, à luz do que dispõe o Contrato de Concessão, dá-se por integralmente reproduzida, para todos os devidos e legais efeitos da presente deliberação, a argumentação explanada nos ofícios e Nota Técnica mencionada no ponto anterior, bem como no ofício n.º 2646/2020/DRE/DRA, de 29 de outubro de 2020.
21. Apesar da determinação da ANAC que foi realizada a propósito dos erros de estimativa respeitantes ao ano de 2019, a ANA continua a calcular e apresentar no Relatório de Receita Regulada, o apuramento dos erros de estimativa de acordo com o seu entendimento. Assim, e sem prejuízo de a ANAC manter o

seu entendimento e decisão relativamente à fórmula de apuramento dos erros de estimativa, por uma questão de completude, apresenta-se abaixo os cálculos apresentados pela ANA, de acordo com o seu entendimento:

Tabela 6: Entendimento da ANA sobre os ajustamentos por erros de estimativa 2020 para os Aeroportos do Grupo de Lisboa

Entendimento da ANA		
a) Ajustamento por volume de tráfego		
RRMM (revista por Pax estimado)	1	11,89 €
RRMM (revista por Pax efetivo)	2	9,54 €
Varição da RRMM	3 = 2-1	-2,35€
Pax efetivos	4	11.301.407
Ajustamento a)	5 = 3*4	-26.558.306 €
b) Ajustamento por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados		
Receita Regulada real ajustada	6	133.881.140 €
Receita Regulada real ajustada (por Pax efetivos)	7 = 6/4	11,85 €
RRMM (cf. 4.3 do Anexo 12)	1	11,89 €
Varição da Receita Regulada (Autorizada - Real)	8 = 1-7	0,04 €
Ajustamento b) (ANA)	9 = 8*4	452.056 €
Total dos Ajustamentos a) e b) (ANA)	10 = 5+9	-26.106.250 €
Diferença nos ajustamentos face ao determinado pela ANAC		-33.226.137€ - (-26.106.250 €) = -7.119.887 €



22. Realça-se igualmente que a ANA publicou no seu website¹ o pagamento referente ao seu entendimento, ou seja, 26.106.250€ acrescido de uma compensação de juros, à Taxa de Juro Base do Banco Central Europeu (BCE) a 1 de setembro do ano em causa, mais 2% por ano [cf. ponto 5.1. a) do Anexo 12 ao Contrato de Concessão].
23. Importa ainda destacar que todos os atos praticados pela ANAC, através dos Ofícios 2646/2020/DRE/DRA e 027-2021/DRE/DRA – e que foram objeto de uma ação administrativa (Proc.: 1066/21.5BELSB) de impugnação dos atos desta Autoridade, intentada pela ANA – respeitam exclusivamente e especificamente ao apuramento de erros de estimativa respeitantes ao ano de 2019, razão pela qual se justifica a iniciativa do presente procedimento administrativo, que materializa a decisão da ANAC de determinar à ANA a correção do processo referente a 2020, no que respeita à mesma matéria.

ii. Ajustamentos do Aeroporto do Porto

24. Quanto ao Aeroporto do Porto, (cf. Tabela 7), verifica-se, por um lado, um excesso de receita regulada, no valor de 4.550.192 €, referente ao ajustamento por volume de tráfego e, por outro lado, existe défice de receita por erros de estimativa do *mix* de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados no valor de 1.060.239 €. Deste modo, no seu conjunto, existe um excesso de receita cobrada em 2020, no valor de 3.489.953 €, o qual foi devolvido às companhias aéreas nos primeiros 6 meses de 2021 (cf. conforme disposto no ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão), de acordo com a publicação da Concessionária, na sua página na internet².

¹ Disponível em <https://www.ana.pt/pt/negocio/aviacao/taxas> [Acedido a 13 de agosto de 2021].

² Disponível em <https://www.ana.pt/pt/negocio/aviacao/taxas> [Acedido a 13 de agosto de 2021].

Tabela 7: Ajustamentos por erros de estimativa 2020 para o Aeroporto do Porto

Aeroporto do Porto		
RMMA (por Pax)	1	8,69 €
RLA	2	6.616.058 €
Pax estimados	3	13.942.420
CRLA/Pax	4=2/3	0,47 €
RRMM	1-4	8,32 €
Receita Regulada autorizada "	5	8,32 €
Pax efetivos	6	4.417.662
a) Ajustamento por volume de tráfego		
RRMM (revista por Pax efetivo)	7 = 1-(2/6)	7,30 €
Varição da RRMM (Revista - Autorizada)	8 = (2/3) - (2-6)	-1,03 €
Ajustamento a)	9 = 8*6	-4.550.192 €
b) Ajustamento por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados		
Receita Regulada real	10	35.673.431€
Erros de estimativa ²⁰¹⁸	11	0 €
Receita Regulada real ajustada	12 = 10-11	35.673.431€
Receita Regulada real ajustada (por Pax efetivos)	13 = 12/6	8,08 €
Varição da Receita Regulada (Autorizada - Real)	14 = 5-13	0,24 €
Ajustamento b)	15 = 14*6	1.060.239 €
Total dos Ajustamentos a) e b)	9+15	-3.489.953 €

Nota: 1) No Aeroporto do Porto, em 2020, não foi imposta qualquer condicionante específica, pelo que o *price cap* a considerar é o definido pela metodologia de cálculo da RRMM prevista no Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

Fonte: ANA – Aeroportos (Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2019 e Relatório da Receita Regulada auditada 2019); cálculos próprios.

iii. Ajustamentos do Aeroporto de Faro

25. Relativamente ao Aeroporto de Faro, (cf. Tabela 8), verifica-se, por um lado, um excesso de receita regulada, no valor de 7.364.228 €, referente ao ajustamento por volume de tráfego e, por outro lado, um défice de receita por erros de estimativa do *mix* de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados no valor de 1.005.206 €. Deste modo, no seu conjunto, existe um excesso de receita cobrada em 2020, no valor de

6.359.022 €, o qual foi devolvido às companhias aéreas nos primeiros 6 meses de 2021 (cf. conforme disposto no ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão), de acordo com a publicação da Concessionária, na sua página na internet³.

Tabela 8: Ajustamentos por erros de estimativa 2020 para o Aeroporto de Faro

Aeroporto de Faro		
RMMA (por Pax)	1	8,40 €
RLA	2	9.688.863 €
Pax estimados	3	9.171.678
CRLA/Pax	4=2/3	1,06 €
RRMM	1-4	8,46 €
Receita Regulada autorizada ¹⁾	5	8,46 €
Pax efetivos	6	2.185.231
a) Ajustamento por volume de tráfego		
RRMM (revista por Pax efetivo)	7 = 1-(2/6)	5,08 €
Varição da RRMM (Revista - Autorizada)	8 = (2/3) - (2-6)	-3,37 €
Ajustamento a)	9 = 8*6	-7.364.228 €
b) Ajustamento por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados		
Receita Regulada real	10	17.473.028 €
Erros de estimativa ₂₀₁₈	11	0 €
Receita Regulada real ajustada	12 = 10-11	17.473.028 €
Receita Regulada real ajustada (por Pax efetivos)	13 = 12/6	8,00 €
Varição da Receita Regulada (Autorizada - Real)	14 = 5-13	0,46€
Ajustamento b)	15 = 14*6	1.005.206 €
Total dos Ajustamentos a) e b)	9+15	-6.359.022 €

Nota: 1) No Aeroporto de Faro, em 2020, não foi imposta qualquer condicionante específica, pelo que o *price cap* a considerar é o definido pela metodologia de cálculo da RRMM prevista no Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

Fonte: ANA – Aeroportos (Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2019 e Relatório da Receita Regulada auditada 2019); cálculos próprios.

³ Disponível em <https://www.ana.pt/pt/negocio/aviacao/taxas> [Acedido a 13 de agosto de 2021].

IV. CONCLUSÕES

26. Face aos resultados apresentados, verificou-se que, em termos reais, a Receita Regulada auferida ficou acima da respetiva RRMM autorizada em todos os Aeroportos da Rede ANA, pelo que a Concessionária terá de devolver às companhias aéreas o seguinte excesso de receita cobrada relativo a 2020:

Tabela 9: Resumo dos ajustamentos por erros de estimativa 2020 apurados

		Grupo de Lisboa	Porto	Faro
Excesso de Receita Regulada de 2020	a	-33.226.137 €	3.489.953 €	6.359.022 €
Compensação ¹	b	0,0099505	0,0099505	0,0099505
Valor a devolver	$c = a * (1+b)$	33.556.753 €	3.524.680 €	6.422.298 €

Nota: 1- O excesso de receita é "(...) devolvido às companhias aéreas nos primeiros 6 (seis) meses após o final do ano em que ocorreu essa cobrança excessiva, através de um pagamento único na mesma proporção das receitas das atividades reguladas obtidas nesse ano no aeroporto em causa, acrescido de uma compensação de juros, à Taxa de Juro Base do Banco Central Europeu (BCE) a 1 de Setembro do ano em causa, mais 2% por ano." [ponto 5.1. a) do Anexo 12 ao Contrato de Concessão]. De salientar que a taxa de juro do BCE é, desde 2016, de 0%. Assumindo que são pagamentos no primeiro semestre, a taxa de 2% é convertida a taxa semestral, no valor de 0,99505%.

Fonte: ANA; cálculos próprios.

27. Para os Aeroportos do Grupo de Lisboa verifica-se a existência de um excesso de receita regulada, no valor de 26.558.306€, referente ao ajustamento por volume de tráfego e um excesso de receita por erros de estimativa do *mix* de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados no valor de 6.667.830€. Neste sentido, verifica-se que, no seu conjunto, existe um excesso de receita cobrada em 2020, no valor de 33.226.137€, o qual deveria ter sido devolvido às companhias aéreas nos primeiros 6 meses de 2021. No entanto, de acordo com a informação prestada pela ANA no seu sítio da Internet, apenas procedeu ao pagamento de 26.106.250€ acrescido de uma compensação de juros, à Taxa de Juro Base do Banco Central Europeu (BCE) a 1 de setembro do ano em causa, mais 2% por ano. Deste modo, a ANA deverá devolver os 7.119.887€ em falta com a maior brevidade possível.



28. Para os Aeroportos do Porto e Faro, procedeu-se à confirmação dos montantes a devolver em cada um dos Aeroportos conforme publicado na página da Internet da Concessionária. Contudo, a ANA deveria remeter a esta Autoridade evidências que permitam aferir a efetiva devolução do excesso de Receita Regulada cobrada às companhias áreas, de forma a dar cumprimento ao disposto no n.º 5.2 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

V. DOS PODERES DA ANAC PARA DETERMINAR À ANA A ADOÇÃO DE MEDIDAS DE CORREÇÃO DA FORMA DE CÁLCULO DE APURAMENTO DE ERROS DE ESTIMATIVA

30. A ANAC é a autoridade reguladora independente com competências de regulação económica no setor aeroportuário, conforme decorre dos vários normativos enquadradores das suas atribuições, previstas no artigo 4.º dos seus Estatutos⁴, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.
31. Acresce que, e mais especificamente, dispõe o n.º 1 do artigo 31.º dos mesmos estatutos que *“A ANAC é a autoridade competente para a aplicação das regras de regulação económica no setor aeroportuário”,* podendo, por essa razão, *“praticar todos os atos inerentes ao poder de supervisão e fiscalização do cumprimento destes poderes de regulação, designadamente⁵ proceder a auditorias aos sistemas de contabilidade de custos e de medição da qualidade de serviço”* (cfr. n.º 2 do mesmo artigo).

⁴ Quanto a esta matéria, veja-se o que dispõem as alíneas seguintes do n.º 3 do artigo 4.º: Alínea f) «Assegurar a regulação económica, designadamente o controlo do poder de mercado, em matéria de taxas e de qualidade do serviço, nos setores aeroportuário e de navegação aérea»; g) «Fixar, nos termos da lei, ou colaborar na fixação de taxas, preços ou tarifas a praticar no setor da aviação civil»; h) «Promover e defender a concorrência no setor da aviação civil, em estreita cooperação com a Autoridade da Concorrência, nos termos dos estatutos desta autoridade»; i) «Defender os direitos e interesses legítimos dos utentes do setor da aviação civil»; dd) «Promover a competitividade e o desenvolvimento nos mercados da aviação comercial, nomeadamente no mercado do transporte aéreo e do trabalho aéreo, no mercado da exploração aeroportuária e no mercado da assistência em escala»; ee) «Assegurar o bom ordenamento das atividades no âmbito da aviação civil, regulando e fiscalizando as condições do seu exercício e promovendo a proteção dos respetivos operadores contra práticas e atos ilícitos».

⁵ Note-se que o legislador lista apenas dois exemplos de entre os vários atos que podem ser praticados pela Autoridade Reguladora.

32. Para além das disposições estatutárias acima descritas, e no que respeita especificamente à matéria em apreço importa igualmente chamar à colação o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 108/2013, de 31 de julho, diploma que, entre outros aspetos, (i) estabelece o quadro jurídico geral da concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal, atribuída à ANA e (ii) define as regras e os princípios comuns aplicáveis às taxas sujeitas a regulação económica, e fixa os indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos situados em território português (cfr. n.ºs 1 e 5, respetivamente, do artigo 1.º).
33. Resulta deste mesmo diploma que a ANAC é a autoridade reguladora independente em matéria de regulação económica aeroportuária, conforme decorre expressamente do disposto no n.º 1 do artigo 68.º.
34. Ora, a regulação económica aeroportuária, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 66.º, 67.º e 68.º ⁶ traduz-se, designadamente, na

⁶ "Artigo 66.º

Âmbito objetivo da regulação económica

A regulação económica prevista no presente decreto-lei consiste na:

a) Definição dos princípios e regras comuns aplicáveis à cobrança de taxas pagas pelos utilizadores do aeroporto ou aeródromo pela utilização das instalações disponibilizadas e pelos serviços prestados exclusivamente pela entidade gestora aeroportuária, relacionados com a aterragem, descolagem, iluminação e estacionamento das aeronaves e com o processamento de passageiros, carga e correio;

b) Fixação dos indicadores de qualidade de serviço a observar nos aeroportos e aeródromos indicados no n.º 1 e no n.º 2 do artigo anterior.

Artigo 67.º

Atividades e serviços regulados e critérios de determinação das taxas

Sem prejuízo do disposto no presente decreto-lei e dos poderes conferidos por lei à autoridade reguladora, as atividades e serviços concretamente sujeitos a regulação económica, o sistema e a estrutura tarifária aplicáveis, bem como os níveis e indicadores de qualidade de serviço, encontram-se previstos nos respetivos contratos de concessão ou outros títulos de licenciamento.

Artigo 68.º

Autoridade reguladora independente



- definição do sistema e da estrutura tarifária nos moldes previstos no Contrato de Concessão.
35. E, muito embora, se possa depreender daqui a existência de um modelo de regulação por concessão, não menos verdade é que nos termos do referido artigo 68.º competete à ANAC controlar a aplicação dos princípios, regras e critérios, constantes do Contrato de Concessão, que devem enquadrar a definição da estrutura tarifária a ser feita pela ANA.
36. E, naturalmente, que o controlo da aplicação destes princípios, regras e critérios, no que respeita à definição de estrutura tarifária é um controlo prévio, de natureza preventiva, que surge reforçado pelos poderes gerais atribuídos aos reguladores independentes na respetiva Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, mormente nas alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 40.º.
37. De igual modo, o contrato de concessão de serviço público aeroportuário outorgado entre o Estado Português e a ANA define igualmente a ANAC como a Autoridade Reguladora, desde logo nas definições constantes do Capítulo I. Ademais, a cláusula 40. («Regulação económica») do mencionado Contrato de Concessão é muito clara ao estabelecer que *“Compete à Autoridade Reguladora assegurar que a regulação económica da Concessão respeita as regras do presente Contrato de Concessão e a Lei aplicável, incluindo o regime contratual de regulação económica e de qualidade de serviço do setor aeroportuário nacional, constante do Anexo 12.”*
38. Paralelamente, as mesmas definições do referido Capítulo I. do Contrato de Concessão, salientam, no que se entende por “Parâmetros de Regulação”, que os mesmos constituem *“os critérios ou regras definidos periodicamente pela*

1 — A autoridade reguladora independente com competência para o controlo da aplicação dos princípios, regras e critérios mencionados nos artigos 66.º e 67.º é o INAC, I. P. (leia-se, atualmente, ANAC)

2 — O INAC, I. P., deve exercer as suas competências com imparcialidade e transparência.

3 — O INAC, I. P., publica na sua página eletrónica na Internet um relatório anual sobre as atividades que desenvolveu no âmbito do presente capítulo.”

(negritos e sublinhados nosso)



Autoridade Reguladora, que presidem à atualização das taxas cobradas pelas Atividades e Serviços Aeroportuários;”,

39. Assim, resulta claro que a ANAC se encontra investida de um verdadeiro poder dever para atuar na situação em apreço, na medida em que a mesma deve assegurar que a regulação económica da concessão respeita as regras do respetivo contrato e a lei aplicável, com destaque para o regime contratual de regulação económica constante do já referido Anexo 12.
40. Refira-se que tal necessidade de intervenção assume ainda maior importância no quadro de uma concessão que atribui à concessionária o monopólio da exploração e gestão dos aeroportos nacionais, onde não existe concorrência com outras entidades gestoras e onde os utilizadores não têm alternativa de escolha de infraestruturas aeroportuárias, pelo menos na mesma área geográfica.

VI. DO SENTIDO PROVÁVEL DA DECISÃO DA ANAC E DA AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS

41. **O Conselho de Administração da ANAC deliberou notificar a ANA sobre a intenção desta Autoridade em determinar o cumprimento das seguintes obrigações injuntivas à referida entidade gestora aeroportuária (Deliberação do Conselho de Administração da ANAC respeitante ao ponto único da Ata da reunião Extraordinária n.º 47/CA/2021, de 17 de dezembro de 2021 notificada à ANA através do ofício n.º 75/PCA/2021, de 23 de dezembro de 2021):**
 - a. A ANA deverá considerar apenas o cálculo atinente ao apuramento dos erros de estimativa respeitantes ao ano de 2020 no Grupo de Aeroportos de Lisboa, de acordo com o preconizado na deliberação em causa e não com base na metodologia alternativa preconizada pela ANA, tendo em vista o cumprimento do disposto no Contrato de Concessão, de onde resulta a existência de um excesso de receita regulada, no valor de 26.558.306€, referente ao ajustamento por volume de tráfego e um



- excesso de receita por erros de estimativa do *mix* de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados no valor de 6.667.830€;
- b. Determinar a devolução às transportadoras aéreas, no prazo de 10 dias a contar da decisão final desta Autoridade, do excesso de receita cobrada em 2020 e ainda não devolvido, no valor de 7.119.887 €, de forma a assegurar a devolução do excesso de receita total cobrada em 2020 (33.226.137€);
- c. Relativamente aos Aeroportos do Porto (Francisco Sá Carneiro) e Faro, determinar à ANA o envio a esta Autoridade de evidências que permitam aferir a efetiva devolução do excesso de Receita Regulada cobrada às transportadoras aéreas, de forma a dar cumprimento ao disposto no n.º 5.2 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão.
42. Através da carta com a ref.^a n.º 734280, recebida na ANAC a 7 de janeiro último, a ANA remeteu a sua resposta ao ofício n.º 75/PCA/2021, sobre o assunto em apreço.
43. Apresentam-se de seguida os **argumentos da ANA e a análise da ANAC relativamente aos mesmos.**
44. Refere a ANA:
- "O processo tarifário de 2020, à semelhança do sucedido para 2019, teve em conta o resultado do teste de benchmark que demonstrou que as taxas das Atividades Reguladas praticadas no Aeroporto de Lisboa a considerar para efeitos do teste se situavam, numa base comparável com o painel de aeroportos, na banda até 15% inclusive abaixo ou acima da mediana do referido painel.*

Neste seguimento, mantendo a metodologia de cálculo que considera para o apuramento dos ajustamentos devidos por erros de estimativa ao abrigo do disposto no ponto 5.1 do Anexo 12 do Contrato de Concessão, a ANAC atende "à receita prevista de acordo com as taxas reguladas autorizadas no processo de consulta e face aos passageiros previstos (11,26€), considerando que esta



receita é "a receita regulada que dá cumprimento às condicionantes específicas para os Aeroportos do Grupo de Lisboa".

E sustenta esta sua posição na argumentação explanada a propósito do apuramento dos erros de estimativa e da receita regulada do ano de 2019 nos Ofícios 2646/2020/DRE/DRA de 29.10.2020, 3205/2020/VCA-VRE/DRA, de 23.11.2020 e 027-2021/DRE/DRA, de 07.01.2021, e da Nota Técnica anexa a este último Ofício, por se tratar de uma situação "rigorosamente idêntica", dando a mesma por integralmente reproduzida para efeitos do presente projeto de deliberação".

45. Ora, confirma-se a descrição apresentada pela ANA da posição da ANAC. Com efeito, como em 2019, a proposta de taxas da ANA para 2020, foi condicionada pelos resultados do Teste de *Benchmark* de 2018, de acordo com o qual as taxas da ANA se encontravam na banda -15% a +15% definida no Anexo 12 ao Contrato de Concessão, as taxas reguladas propostas pela ANA não poderiam apresentar aumentos superiores à taxa de inflação. Assim, e embora de acordo com a metodologia preconizada no ponto 4.3 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão a RRMM dos Aeroportos do Grupo de Lisboa tenha sido fixada em 11,89€ por passageiro terminal, com o impacto da restrição associada ao resultado do Teste de *Benchmark* resulta numa receita regulada que dá cumprimento às condicionantes específicas para os Aeroportos do Grupo de Lisboa de 11,26€ por passageiro terminal.
46. Neste contexto, a decisão final da ANA sobre o tarifário de cada um dos Aeroportos do Grupo de Lisboa, apresentada à ANAC e aos Utilizadores, teve subjacente a cobrança de uma RRMM de 11,26€ por passageiro terminal, sendo este, para todos os efeitos, o valor que a Concessionária estava autorizada a cobrar em 2020 (RRMM autorizada).

Figura 1: Apuramento da RRMM e RRMM autorizada em 2020

2020	Grupo de Lisboa	Lisboa	Açores	Madeira	Beja	Porto	Faro
RMM n-1	12,87					8,69	9,40
IPCH 08/i-1	1,70%					1,70%	1,70%
X	0,50%					0,50%	0,50%
Fator de Indexação: 1+ (IPCH-X)	1,01					1,01	1,01
RMM n-1 indexada	13,02					8,79	9,51
Δ1	-					-	-
Δ2	-					-	-
Δ3	-					-	-
Δ4	-0,15					-	-
RMM i	12,87					8,79	9,51
Pax previsto	38.426.103	32.532.812	2.390.359	3.500.504	2.428	13.942.420	9.171.678
RLA	37.666.404	34.856.931	423.227	2.386.246	-	6.616.058	9.688.863
CRLA/PT	0,98	1,07	0,18	0,68	0,00	0,47	1,06
RRMM (cf. 4.3 do Anexo 12)	11,89	12,23	7,32	11,75	118,61	8,32	8,46
RRMM autorizada*	11,26	11,49	7,32	11,75	118,61	8,32	8,46

Nota: * - As taxas reguladas do Aeroporto de Lisboa encontram-se condicionadas em 2020, em resultado do Teste de Benchmark, o que afeta a RRMM do Grupo de Lisboa.

47. Continua a ANA:

“Porém, não podemos deixar de assinalar desde logo que, ao contrário do pretendido, a abordagem metodológica adotada pela ANAC não tem adesão, nem sustentação, no regime regulatório estabelecido no Anexo 12 do Contrato de Concessão.

Assim é, porque no modelo regulatório em vigor não encontramos qualquer referência a um limite de receita regulada máxima por passageiro definido por referência aos valores unitários das taxas reguladas multiplicados pela estimativa de volume de tráfego. Antes, no Anexo 12 apenas se atende às figuras jurídicas da Receita Média Máxima (RMM) e da Receita Regulada Média



Máxima (RRMM), a qual surge por dedução à RMM do Contributo do Retalho do Lado Ar (CRLA)⁷.

Para além de em parte alguma do Anexo 12 do Contrato de Concessão existir referência a este hipotético limite de receita estimada, não podemos deixar ainda de considerar metodologicamente estranho que se pondere que um ajustamento por erros de estimativa seja feito comparando o valor real das receitas por passageiro com um valor ele próprio determinado a partir de pressupostos de "quantidades de tráfego". O Anexo 12 apenas se refere à RRMM que constitui o limite de receita autorizada à Concessionária, e que esta não pode exceder em termos reais, daí o apuramento do desvio por erros de estimativa originado pelo desvio entre a receita real e a receita máxima autorizada.

Acresce que a desconsideração da RRMM, como sustenta a ANAC, põe em causa também o apuramento do próprio desvio de tráfego a considerar no ajustamento por erros de estimativa por efeito de variação do CRLA, previsto no ponto 5.1 do Anexo 12, uma vez que se torna impossível o apuramento deste desvio sem ser por referência à RRMM, como facilmente se depreenderá.

Como sempre defendido e aplicado pela ANA, S.A. desde o início de vigência do Contrato de Concessão e do modelo de regulação em vigor, não existe qualquer outro mecanismo regulatório que esteja estabelecido no Contrato de Concessão que atue sobre essa receita média máxima quando a mesma é estabelecida para um dado ano".

48. Sobre o argumento da ANA, de que "para além de em parte alguma do Anexo 12 do Contrato de Concessão existir referência a este hipotético limite de receita estimada, não podemos deixar ainda de considerar metodologicamente estranho que se pondere que um ajustamento por erros

⁷ Se quisermos transpor o conceito de *price cap* para o modelo regulatório em vigor na Concessão da ANA, facilmente se depreende que o mesmo corresponderia à RRMM resultante da metodologia de cálculo estabelecida no ponto 4.3 do Anexo 12 do Contrato de Concessão.



de estimativa seja feito comparando o valor real das receitas por passageiro com um valor ele próprio determinado a partir de pressupostos de quantidades de tráfego”, refere-se o seguinte:

49. De acordo com o disposto no ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, são admitidos dois tipos de ajustamentos por erros de estimativa; um primeiro decorrente dos erros de estimativa por volume de tráfego de passageiros que tenham impacto no cálculo do contributo da receita da atividade de retalho do lado ar (CRLA) e um outro por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados.
50. Neste sentido, no seguimento do apuramento da receita regulada real em cada ano, assim como dos respetivos passageiros efetivos, a ANA tem aferido os referidos ajustamentos da seguinte forma:

— o primeiro ajustamento é apurado através da medição da variação do CRLA face à diferença entre os passageiros terminais (PT) efetivos num dado ano e os passageiros terminais estimados no Processo de Consulta nesse mesmo ano. Este ajustamento é determinado através da seguinte equação:

$$\Delta_{\text{pelo CRLA}} = \left[\frac{(\text{RLA}_{\text{ano } n} / \text{PT}_{\text{estimados para o ano } n}) - (\text{RLA}_{\text{ano } n} / \text{PT}_{\text{efetivos no ano } n}) \right] * \text{PT}_{\text{efetivos no ano } n}$$

— o segundo ajustamento é apurado através da diferença entre a receita regulada (RRMM) prevista e a receita regulada real (RR) auferida num determinado ano. Este ajustamento é determinado através da seguinte equação:

$$\Delta_{\text{pelo mix tráfego/atividades}} = (\text{RRMM}_{\text{autorizada para o ano } n} - \text{RR}_n) * \text{PT}_{\text{efetivos no ano } n}$$

51. No caso específico do segundo ajustamento, o erro de estimativa associado ao mix de tráfego, este tem como objetivo apurar os desvios entre a receita inicialmente estimada para o aeroporto e a receita efetivamente recebida. Tendo em conta que se trata de um erro de estimativa, este desvio tem de ser

- apurado face à RRMM autorizada, na medida em que esta é a receita que contempla as taxas aprovadas. Refere-se que a diferença entre a RRMM autorizada e o *price cap*, é intencional e ambos são aprovados na consulta tarifária.
52. Deste modo, a soma dos dois ajustamentos determina a totalidade de ajustamentos admitidos no ponto 5.1 do referido Anexo 12 do Contrato de Concessão, o qual estabelece que quando se verifica um excesso de receita cobrada (em que a soma dos dois ajustamentos toma valor negativo), este terá que ser devolvido às transportadoras aéreas nos primeiros seis meses após o final do ano em que ocorreu essa cobrança excessiva [cf. alínea a) do ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão].
 53. Quando se verifica um défice de receita cobrada (em que a soma dos dois ajustamentos toma valor positivo), este será reclamado apenas no segundo ano após o ano em que se verificou a cobrança em défice [cf. alínea b) do ponto 5.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão].
 54. Importa referir que o ponto 5.1 do referido Anexo 12 estabelece ainda que *"não há lugar à reclamação do défice de receita no ano indicado em b) se a Receita Média Máxima desse ano dever permanecer constante por aplicação da condicionante adicional do Teste Comparativo (ponto 6.2.1.i) ou da Partilha do Risco de Tráfego (ponto 6.2.2.d), caso em que o ajustamento da Receita Média Máxima (RMM) terá lugar apenas quando essa condicionante adicional cessar os respetivos efeitos"*.
 55. A ANAC verifica anualmente, desde 2013, o apuramento dos erros de estimativa, apresentados pela Concessionária no Relatório da Receita Regulada Auditada. Neste processo de conferência constata-se que no segundo ajustamento, referente ao erro de estimativa por mix de tráfego, a Concessionária considerou, em 2013, 2017 e 2018, e bem, a Receita Regulada prevista com base nas taxas reguladas aprovadas no Processo de Consulta (denominada pela Concessionária por RRMM autorizada) e não a RRMM estabelecida de acordo com o ponto 4.3 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, como pretende agora fazer, em clara discordância com o

procedimento adotado em anos anteriores e devidamente sancionado pela ANAC.

56. A Tabela abaixo permite evidenciar a utilização da RRMM autorizada no apuramento do ajustamento “por erros de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados” desde o início de vigência, em 2013, deste modelo de regulação económica, e até 2018. Os valores apurados para o referido ajustamento, conforme apresentados anualmente pela Concessionária no relatório anual com a Receita Regulada Auditada, considera a RRMM autorizada, calculada com base nas taxas aprovadas em sede do processo de consulta e praticadas em cada um dos Aeroportos do Grupo de Lisboa, e não a RRMM determinada pela metodologia de cálculo da RRMM estabelecida no ponto 4.3 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão.

Figura 2: Ajustamentos por erros de estimativa para os Aeroportos do Grupo de Lisboa entre 2013 e 2019

		Grupo de Lisboa						
	Nota	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RRMM _n	1	11,45	11,68	12,01	12,26	12,50	12,87	12,87
RLA _n = RLAN-1* (1+iPCH)	2	34.862.031	35.559.272	35.843.746	35.879.590	35.879.590	36.381.904	37.036.778
Pax previsto	3	18.931.970	20.361.675	22.604.529	24.725.024	27.787.902	33.795.202	36.371.529
CRLA/Pax	4=2/3	1,84	1,75	1,59	1,45	1,29	1,08	1,02
RRMM _i apresentada no Processo de Consulta (cf. 4.3 do Anexo 12)	5=1-4	9,61	9,93	10,42	10,81	11,21	11,79	11,85
RRMM _i (por Pax) autorizada	6	9,57	9,93	10,42	10,81	10,82	10,92	11,20
Pax efetivos	7	19.621.179	21.913.308	24.352.442	27.382.199	32.221.125	34.659.389	36.948.720
a) Ajustamento por volume de tráfego								
(RLA 2020/PT estimados para 2020) - (RLA 2020/PT previstos para 2020)	8 = (2/3) - (2/7)	0,06	0,12	0,11	0,14	0,18	0,03	0,02
Ajustamento por erros de estimativa de volume de tráfego	9=3*7	1.177.271	2.629.597	2.678.769	3.833.508	5.799.803	1.039.782	738.974
b) Ajustamento por erro de estimativa do mix de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados								
Receita Regulada real i	10	185.360.042	215.717.503	254.821.759	297.539.253	352.123.083	383.036.073	415.340.456
Erros de estimativa i-2	11	-	-	3.649.068	4.705.434	5.467.367	5.988.833	0
Receita Regulada real ajustada i (RR _i - Erros de estimativa i-2)	12=10-11	185.360.042	215.717.503	251.172.691	292.833.819	346.655.716	377.047.240	415.340.456
Receita Regulada real ajustada i (por Pax efetivos)	13=12/7	9,45	9,84	10,31	10,69	10,76	10,88	11,24
RRMM _i (por Pax) autorizada	6	9,57	9,93	10,42	10,81	10,82	10,92	11,20
(RRMM autorizada para o ano n - RR estimados para o ano n)	14=6-13	0,12	0,09	0,11	0,11	0,06	0,04	-0,04
Ajustamento por erros de estimativa do mix tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizadas	15=14*7	2.354.541	1.972.198	2.678.769	3.285.864	1.933.268	1.386.376	-1.477.949
Valor total a recuperar em n+2	16=9+15	3.531.812	4.601.795	5.357.537	7.119.372	7.733.070	2.426.157	-738.974
Valor do ajustamento em n+2 (5.1. Anexo 12)								

Fonte: ANA

Ajustamento das Taxas Reguladas para 2013, p. 4, e Relatório da Receita Regulada auditada 2013 p. 6;
Ajustamento das Taxas Reguladas para 2014, p. 2, e Relatório da Receita Regulada auditada 2014, p. 10;
Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2015, pp. 18 e 138, e Relatório da Receita Regulada auditada 2015, p.10;
Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2016, pp. 27 e 188, e Relatório da Receita Regulada auditada 2016, p.9;
Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2017, pp. 17 e 190, e Relatório da Receita Regulada auditada 2017, p.10;



Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2018, pp. 16 e 142, e Relatório da Receita Regulada auditada 2018, p.10;
Dossiê de Consulta das taxas Reguladas 2019 (revisto), pp. 10 e 25, e Relatório da Receita Regulada auditada 2019, p.10.
Cálculos próprios.

57. Verifica-se, assim, que no apuramento do ajustamento o valor considerado não foi a RRMM estabelecida pelo Anexo 12 ao Contrato de Concessão, mas sim a RRMM autorizada, definida com base na referida estrutura de taxas a vigorar. Como se pode verificar na figura 2 foi sempre essa a metodologia aplicada pela ANA incluindo em 2013, 2017 e 2018, em se verificou que a RRMM autorizada foi inferior ao *price cap*.
58. Face ao anteriormente exposto, não se acompanha o argumento agora apresentado pela ANA.
59. Continua a ANA:

“Para além disso, e como já anteriormente referido pela ANA S.A. no âmbito do apuramento dos erros de estimativa e da receita regulada do ano de 2019, a abordagem metodológica adotada pela ANAC contraria, igualmente, anteriores orientações transmitidas pela própria Autoridade Reguladora nesta matéria.

Neste sentido, recordamos, entre outros, o Ofício n.º 93/VPCA/2018, em que a ANAC refere que as restrições resultantes da alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12 são aplicadas unicamente sobre as taxas do Aeroporto de Lisboa, e não sobre a receita regulada autorizada para o Grupo de Lisboa, a qual se definiria ao abrigo e de acordo com o regime do mecanismo de partilha do risco de tráfego (MPRT).

Como vemos, é a própria ANAC que afirma a diferença de objeto e âmbito das condicionantes do teste de benchmark e do MPRT, fazendo incidir aquela, nos casos da alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12, exclusivamente às taxas, e aplicando esta última à fixação da RRMM. Sendo esta diferença de objeto e âmbito que determina, no entender da ANAC, a inaplicabilidade do regime de prevalências estabelecido no ponto 7 do Anexo 12, que teria aplicação apenas



quando as duas condicionantes incidissem sobre a RMM, o que não sucede nos casos da alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12.

Como se refere, de forma impressiva, no Ofício referenciado "Em virtude de os impactos do teste (de benchmark) incidirem sobre as taxas do aeroporto de Lisboa, e os impactos do MPRT incidirem sobre a RMM dos aeroportos do Grupo de Lisboa, e uma vez nesta situação, não há qualquer conflito entre os impactos destes dois mecanismos.

Como vemos, é entendimento da ANAC que o teste de benchmark, quando nos casos indicados na alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12, como sucedeu em 2019 e em 2020, não tem incidência nem impacto sobre a RMM e, por conseguinte, não tem impacto sobre a RRMM, mas apenas sobre as taxas reguladas do Aeroporto de Lisboa.

Assim sendo, pretender-se agora, conforme decorre do sentido da deliberação notificada pelo Ofício 75/PCA/2021, que a limitação imposta às taxas por aplicação do teste de benchmark seja considerada igualmente um limite à receita regulada do Grupo de Lisboa, resulta numa contradição insanável com a posição da Autoridade Reguladora anteriormente assumida".

60. A deliberação da ANAC comunicada à ANA através do Ofício n.º 93/VPCA/2018 acima invocado, prendeu-se com a interpretação da aplicação das condicionantes adicionais previstas no ponto 6 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão.
61. O resultado do Teste de *Benchmark* de 2018 determinou, nos termos do disposto na alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12 do Contrato de Concessão que, em 2019, não haveria lugar a ajustamentos das taxas reguladas no Aeroporto de Lisboa, tendo a ANA apresentado uma proposta de taxas para 2019 que não cumpria este requisito. Deste modo, a intervenção da ANAC



- neste âmbito visou apenas esclarecer em que moldes a alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12 devia ser aplicada.
62. Para a Concessionária, o resultado do Teste de *Benchmark* impactava sempre sobre a RMM, pelo que *"de acordo com o entendimento da ANA, a RMM do Grupo de Lisboa, em 2019, poderia ser atualizada pelo IPCH, não existindo, assim, qualquer restrição à evolução das taxas do Aeroporto de Lisboa. Esta interpretação não salvaguarda o principal objetivo do Teste de benchmark, que visa assegurar que o Aeroporto de Lisboa continua a praticar um tarifário competitivo, comparativamente aos aeroportos que integram o painel do Teste"*.
 63. Neste sentido, e tendo em conta que a alínea g) do referido Anexo 12 é muito clara ao estabelecer que a restrição incide sobre as taxas, a ANAC deliberou, em 2 de outubro de 2018, confirmar o que se encontra expresso no Contrato de Concessão, ou seja, que a restrição imposta pelo Teste de *Benchmark* tem impacto direto nas taxas.
 64. Salienta-se que a deliberação da ANAC, de 2 de outubro de 2018, visou corrigir uma interpretação incorreta da ANA, formulada a propósito do resultado do Teste de *Benchmark* de 2018, tendo-se então esclarecido que a alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão estabelece que não se pode verificar qualquer ajustamento nas correspondentes taxas do Aeroporto de Lisboa, sem prejuízo da possibilidade da sua atualização.
 65. Importa ainda ressaltar que a consideração da RRMM autorizada, para efeitos de apuramento dos erros de estimativa, é independente dos resultados do Teste de *Benchmark*. No entanto, as restrições impostas pelo Teste de *Benchmark* podem levar a que a RRMM autorizada seja mais baixa do que o *price cap*. Assim, a receita autorizada para o Grupo de Lisboa em 2020 fixou-se nos 11,23€ por passageiro terminal para 2020, abaixo do respetivo *price cap*.
 66. Adicionalmente, importa referir que a possibilidade, tal como preconizado pela ANA, de considerar a RRMM de 11,89€ iria permitir à Concessionária recuperar uma receita que não permitiria salvaguardar a necessidade de



prevalência das condicionantes específicas previstas no ponto 6 do referido Anexo 12 do Contrato de Concessão, não sendo, por isso, viável a sua aplicação no ano de 2020. Aliás, a admissão de tal possibilidade significaria desconstruir todo o edifício contratual em que se sustenta o Anexo 12, relativamente à prevalência das condicionantes específicas.

67. Tal entendimento afigura-se-nos inquestionável dado que, possibilitar a recuperação dessa receita equivaleria a anular a aplicação das condicionantes específicas do Grupo de Lisboa, retirando-lhes qualquer eficácia e desvirtuando toda a lógica associada a estas condicionantes.

68. A ANA refere também:

“É entendimento da ANA S.A. que, de acordo com o elemento literal do estabelecido no ponto 5.1 do Anexo 12, é inequívoco que o apuramento de erros de estimativa e os ajustamentos nele previstos têm incidência e aplicação sempre, e apenas, sobre a receita regulada e que, por esse motivo, a referência do limite de receita a considerar continua a ser sempre a RRMM fixada para esse ano.

Mesmo nos casos em que, em resultado do teste de benchmark e de acordo com a interpretação da ANAC do disposto na alínea g) do ponto 6.2.1 do Anexo 12, se apliquem restrições sobre as taxas do Aeroporto de Lisboa, impondo-se que evoluam apenas de acordo com a taxa de inflação, como sucedeu em 2019 e 2020, os efeitos desta condicionante têm incidência e impacto apenas sobre as taxas do Aeroporto de Lisboa e não sobre a RMM e a RRMM, cujo valor se determinou por aplicação da metodologia de cálculo do modelo regulatório.

Pretender-se que o resultado da limitação imposta pela ANAC às taxas do Aeroporto de Lisboa por aplicação da condicionante do teste de benchmark seja o limite da receita regulada do Grupo de Lisboa não encontra qualquer sustentação no regime regulatório em vigor, que dispõe de mecanismos próprios para fixação dos limites de receita regulada autorizada à Concessionária.



Em conformidade, entende-se assim que a referência do limite de receita a considerar para apuramento dos erros de estimativa de 2020 continua a ser sempre a RRMM fixada para esse ano, que se situa nos 11,89€ por passageiro terminal (de acordo com o tráfego da proposta), sendo este o único valor a considerar nos termos e para efeitos do ajustamento previsto no ponto 5.1 do Anexo 12.

E sequencialmente, mantém-se que, no caso do Aeroporto de Lisboa, os desvios negativos apurados por erros de estimativa, integrando os desvios de tráfego e de mix, traduzem um excesso de receita cobrada de 26.106.250€, cuja devolução às companhias aéreas, em conformidade com o disposto na alínea a) do ponto 5.1 do anexo 12, já se concretizou entretanto”.

69. Considerando tudo o referido anteriormente, não se acompanha a alteração de metodologia para o cálculo dos erros de estimativa de mix de tráfego que a ANA tentou introduzir pela primeira vez em 2019, que a ANAC não validou, e que em 2020 voltou a tentar implementar.

VII. DA DECISÃO FINAL

70. Atentos os fundamentos de facto e de direito expostos, a ANAC não acompanha a proposta de alteração da metodologia de cálculo dos erros de estimativa por mix de tráfego e composição de serviços, **pelo que se delibera a manutenção da proposta de decisão já notificada à ANA, relativamente ao apuramento dos mesmos, agora convertida em Decisão Final, determinando-se o cumprimento das seguintes obrigações injuntivas:**

- a. A ANA deverá considerar apenas o cálculo atinente ao apuramento dos erros de estimativa respeitantes ao ano de 2020 no Grupo de Aeroportos de Lisboa, de acordo com o preconizado na deliberação da Sessão Extraordinária n.º 47/RCA/2021, de 17 de dezembro e na presente deliberação, e não com base na metodologia alternativa preconizada pela ANA, tendo em vista o cumprimento do disposto no



Contrato de Concessão, de onde resulta a existência de um excesso de receita regulada, no valor de 26.558.306€, referente ao ajustamento por volume de tráfego e um excesso de receita por erros de estimativa do *mix* de tráfego e/ou da composição dos serviços e atividades disponibilizados no valor de 6.667.830€;

- b. A ANA deverá proceder à devolução às transportadoras aéreas, no prazo de 10 dias úteis a contar da presente decisão final desta Autoridade, do excesso de receita cobrada em 2020 e ainda não devolvido, no valor de 7.119.887 €, de forma a assegurar a devolução do excesso de receita total cobrada em 2020 (33.226.137€);
- c. Relativamente aos Aeroportos do Porto (Francisco Sá Carneiro) e Faro, determina-se à ANA que deverá proceder ao envio a esta Autoridade de evidências que permitam aferir a efetiva devolução do excesso de Receita Regulada cobrada às transportadoras aéreas, de forma a dar cumprimento ao disposto no n.º 5.2 do Anexo 12 ao Contrato de Concessão, igualmente no prazo de 10 dias úteis.

A presente deliberação foi aprovada por minuta.

E, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão cerca das 16 horas e 30 minutos».