

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

PRIVATIZAÇÕES DE AEROPORTOS: LIÇÕES PARA O BRASIL

Carlos Eduardo Cortelazzo
No. de Matricula: 0513184

Orientador: Marina Figueira de Mello

Novembro 2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

PRIVATIZAÇÕES DE AEROPORTOS: LIÇÕES PARA O BRASIL

Carlos Eduardo Cortelazzo
No. de Matricula: 0513184

Orientador: Marina Figueira de Mello

Novembro 2009

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Carlos Eduardo Cortelazzo

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Ao meu pai e a minha mãe que infelizmente não está por aqui para ver a conclusão deste trabalho.

Sumário

I.Introdução

II.Por que Privatizar?

III.Custos e Receitas dos Aeroportos

IV.Princípios Regulatórios para Monopólios Naturais

V.Regulação de Preços em Aeroportos Privatizados

VI.Privatização dos Aeroportos da Inglaterra

VII.Concessão dos Aeroportos Mexicanos: o caso GAP

VIII.Situação Brasileira

XIX.Conclusão

X.Bibliografia

I.Introdução

Aeroportos são estruturas essenciais para o sistema de transporte aéreo, pois proporcionam a infraestrutura necessária para transportar cargas e passageiros. Basicamente, um aeroporto é composto por uma variedade de serviços e atividades que vão desde pistas de aproximação, pouso e decolagem a serviços comerciais como hotéis, restaurantes e lojas diversas. Além disso, um aeroporto tem grande importância estratégica para uma região, pois pode incentivar o desenvolvimento econômico. Apesar disso, os aeroportos podem levar a externalidades negativas associadas a questões ambientais (barulho, etc.).

Até a década de 80 a maioria dos aeroportos mundiais eram operados por empresas estatais. Porém, a partir de meados desta mesma década ocorreram mudanças significativas nos modelos de gestão aeroportuária. As privatizações e concessões tornaram-se uma tendência mundial. Em 1987 os principais aeroportos ingleses foram privatizados e em 1997 o México são apenas alguns exemplos. No Brasil, muito tem se debatido sobre a necessidade de privatização dos nossos principais aeroportos, com o objetivo principal de aumentar a eficiência operacional através de um maior acesso a investimentos.

A Infraero, é a estatal que administra os nossos principais aeroportos. Segundo dados da Aeroservice¹, 97% do tráfego aéreo brasileiro é processado pelos aeroportos da rede da Infraero. A crise aérea de 2006 demonstrou um grave quadro de saturação dos nossos aeroportos², atrasos em vôos e acidentes ocorreram no período. Deixando cada vez mais claro, que o governo não está conseguindo acompanhar o crescimento da demanda neste setor.

O objetivo deste trabalho, é analisar o que foi feito em outros países que privatizaram seus aeroportos e de que maneira essa transferência de um monopólio público para o setor privado foi feita para proteger os interesses dos agentes envolvidos. A primeira parte trata dos benefícios da privatização, Em seguida veremos a teoria da regulação de

¹ Dados apresentados na IV Conferencia Anual de Aeroportos. 2001

² Essa afirmação é baseada nos dados de tráfego aéreo que estão disponíveis no site da INFRAERO.

monopólios naturais e aplicação desta para os aeroportos da Inglaterra e do México, tendo como referência os aeroportos da região oeste deste país.

A criação de um novo marco regulatório e a privatização podem ser a saída para os aeroportos brasileiros. O plano é observar as falhas das experiências anteriores e aprender com elas. Os acertos observados devem ser replicados para o caso brasileiro, com as devidas adaptações.

II. Por que privatizar?

Atualmente, governos estão cada vez mais relutantes em investir no setor de infraestrutura, pois muitos possuem grandes restrições em seus orçamentos o que não permite investimentos adequados para o setor. A solução encontrada é a transferência dessa atividade para o setor privado. Se pelo lado do governo está mudança pode reduzir a pressão sobre o orçamento, para o setor privado, significa a possibilidade de fazer investimentos lucrativos.

Embora a privatização esteja sempre associada a ganhos de eficiência, de maneira geral, o que garante isso é a competição e não o fato da empresa ser pública ou privada. Para que ocorram esses ganhos, na maioria dos casos, é necessário uma reestruturação do setor através de novas leis e regulamentos. Estas medidas devem ser tomadas para proteger investidores de intervenções políticas do governo e proteger usuários do poder de monopólio que a empresa possa exercer. Uma regulação bem feita consegue evitar que a firma regulada se aproprie de todo o lucro gerado sem que haja melhorias no serviço prestado.

No caso do setor de aeroportos, um estudo publicado pelo Banco Mundial estimou que para os próximos 50 anos seriam necessários investimentos de aproximadamente US\$300 bilhões em melhorias na infra-estrutura aeroportuária para acompanhar o crescimento da demanda. Portanto, o setor privado tem um papel importante para que esses investimentos sejam feitos. A participação privada em aeroportos pode se dar de diversas maneiras, desde concessões de áreas determinadas até a completa transferência dos ativos físicos.

Na maioria dos casos é feita uma concessão de longo prazo: prepara-se um contrato de concessão que aloca os riscos entre os diferentes agentes envolvidos. O governo mantém-se como proprietário dos ativos físicos. Tipicamente, a empresa paga uma taxa anual pela concessão ou é obrigada, através do contrato a manter um nível adequado de investimentos. Além disso, a concessão tem um prazo, usualmente no máximo 30 anos. Após o fim do mesmo o concessionário devolve o gerenciamento do aeroporto para o governo. Dependendo do marco regulatório e do contrato de concessão o governo pode prorrogar a concessão por mais anos.

Como se pode observar existe uma clara diferença entre uma concessão e uma completa privatização. Em primeiro lugar, uma concessão não envolve a transferência de ativos, apenas da o direito ao concessionário de operar o empreendimento. Segundo, os contratos de concessão possuem um período limitado de vigência.

III.Custos e Receitas dos Aeroportos

As receitas de um aeroporto podem ser classificadas em duas categorias: aeronáuticas e não aeronáuticas. As receitas aeronáuticas surgem da operação dos aviões e do processamento de passageiros e cargas. Receitas não aeronáuticas são geradas a partir de atividades que não estão diretamente relacionadas com a operação de aeronaves, geralmente atividades comerciais e alugueis de espaços dentro do terminal.

Segundo estudos do Conselho Internacional de Aeroportos, as receitas aeronáuticas representam aproximadamente 70% das receitas totais na América Latina, ao passo que na Europa esse percentual cai para 45%. Essa diferença ocorre porque os aeroportos latino-americanos são menores que os europeus, o que diminui a oportunidade para serviços não aeronáuticos. Além disso, ainda há pouco esforço político para desenvolver atividades comerciais nos aeroportos dessa região.

No caso dos custos, é possível identificar três itens: Custos de trabalho; Capital e outros de custo operacional. Na Europa, os custos de trabalho representam 33% em média e a depreciação do capital representa cerca de 24% do total. Nos últimos anos, tem ocorrido uma redução dos custos trabalhistas. Isto decorre dos aumentos de produtividade da força de trabalho. Os valores médios representados nesta pesquisa, omitem as variações entre os aeroportos individualmente. Alguns aeroportos possuem mais atividades trabalho-intensivas ao passo que outros são capital-intensivos. Aeroportos que possuem menos atividades comerciais tendem a ter custos trabalhistas mais altos, enquanto aeroportos que são mais voltados para atividades comerciais possuem custos com empregados menores.

Muitos fatores influenciam nos custos e receitas dos aeroportos. Alguns destes possuem controle limitado do operador. Por exemplo, o operador não tem controle total sobre o volume e a natureza do tráfego de passageiros. Tal variável, possui papel significativo na performance econômica do aeroporto. O estudo de Anne Graham³ nos mostra que a medida que o tráfego aumenta, ocorre uma redução de custos. A pesquisa feita nos aeroportos ingleses demonstrou que o custo por passageiro decaiu a medida que o fluxo

³ Ver Graham, Anne (2001)

de passageiros aumentou para 1 a 1,5 milhões. Entretanto, para fluxos maiores o custo tende a se manter constante. A tabela abaixo mostra os resultados encontrados na pesquisa:

Passageiros(Milhões)	Custo/Passageiro(US\$)
0,3	15,00
2,5	9,40
25	8,00

Esses resultados⁴ sugerem que aeroportos apresentam economias de escala, sendo esse efeito mais significativo para aeroportos menores (uma aproximação para os aeroportos com menor fluxo de passageiros). Isso pode ser explicado uma vez que aeroportos muito grandes possuem sistemas mais complexos, isso faz com que os custos de operação aumentem.

Os grandes aeroportos, geralmente fornecem uma grande variedade de serviços comerciais. Sendo assim os serviços não aeronáuticos respondem por uma parte substancial da receita. Um estudo da Organização Mundial de Aviação Civil mostra que aeroportos com fluxo anual de pessoas maior que 25 milhões, possuem 58% de suas receitas vinculadas a atividades não aeronáuticas. Estes aeroportos, apresentam grande quantidade de passageiros internacionais. Usualmente os custos associados a passageiros estrangeiros é maior do que para passageiros domésticos. Entretanto, estes passageiros tendem a gastar mais dinheiro em atividades comerciais dentro dos terminais, ampliando a receita do aeroporto.

Existe uma grande dificuldade em comparar os aeroportos economicamente. Isso ocorre porque os procedimentos contábeis variam bastante. Aeroportos não privatizados tendem a adotar métodos usados na contabilidade de serviços públicos enquanto que, aeroportos privatizados usam práticas contábeis de cunho comercial. Por exemplo, em aeroportos administrados pelo governo, existe a possibilidade do terreno do aeroporto não ser considerado como um ativo logo não aparece no balanço. Além disso a

⁴ Ver Graham (2001)

depreciação desses ativos varia entre os aeroportos bem como os impostos, o que por sua vez não permite uma comparação adequada dos níveis de lucratividade.

IV.Princípios Regulatórios para Monopólios Naturais

No mundo ideal, a regulação econômica deveria surgir quando existisse alguma falha de mercado. Os agentes econômicos iriam agir de acordo com seus próprios interesses, não haveria assimetrias de informação e um numero muito grande de firmas competiriam em condições iguais, vendendo produtos para consumidores com preferências semelhantes.

Entretanto, quando essas premissas não são satisfeitas o mercado passa a atuar de maneira ineficiente. Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (2005⁵), nem sempre a regulação está associada a uma falha de mercado. O processo regulatório envolve agentes com diferentes interesses (consumidores, firmas, burocratas e legisladores). Assim sendo, diferentes grupos de interesses podem exercer influências significativas no processo de decisão, o que por sua vez pode garantir ganhos de bem-estar para um grupo específico.

Castellar e Saadi, mostram que as falhas de mercado podem estar associadas a assimetrias de informação, externalidades e monopólios naturais⁶. A regulação é o instrumento para corrigir essas falhas e promover os ganhos de bem-estar.

Um monopólio natural ocorre quando a tecnologia de produção apresenta economias de escala ou seja, o custo médio diminui a medida que a produção aumenta. Geralmente, tal situação ocorre quando uma firma possui um custo fixo muito alto, com custos marginais menores que o custo médio. Um exemplo é a produção de energia elétrica, inicialmente a firma enfrenta custos fixos muito altos para implantação da rede porém, o custo de se produzir uma unidade a mais de energia vai decrescendo, pois a firma continua usando a mesma rede independente do nível de produção.

Para evitar o abuso de poder monopolístico, o regulador pode usar instrumentos para aumentar o bem-estar social. Neste caso, a solução primeira melhor seria igualar preço ao custo marginal. Porém, na presença de retornos crescentes temos que o custo médio é

⁵ Viscusi, W.Kip; Jr., Joseph E. Harrington; Vernon, Jonh M. Economics of Regulation and Antitrust. The MIT Press, P.375-380,2005

⁶Castelar Pinheiro, Armando; Saddy, Jairo. Direito Economia e Mercados. P.254-266, 2005.

maior que o custo marginal, e a solução de primeiro melhor se torna inadequada pois leva a firma a ter prejuízo.

A primeira solução para este problema seria um subsídio do governo, de forma a anular o prejuízo da firma. O governo pode subsidiar os custos de capital e o setor privado cobra uma tarifa que remunere os custos operacionais, este método é bastante utilizado nas PPP's das rodovias brasileiras. Entretanto, como mostra Saadi e Castelar, esta solução é inadequada caso seja necessário novos investimentos⁷.

A segunda melhor solução, iguala-se o preço ao custo médio, temos assim uma solução melhor do que o monopólio não regulado, porém pior do que a condição de preço igual a custo marginal.

IV.1 Tarifas Multipartidas

As tarifas multipartidas, são usadas para cobrar pelo uso de quantidades distintas do serviço prestado. Permitem aumentar a eficiência alocativa, em certos casos, como será visto adiante, levando o monopolista a uma solução de primeiro melhor. Train (1997), diferencia os tipos de tarifas multipartidas:

- Tarifa de Uso/Acesso consiste em uma taxa fixa que não depende do nível de consumo e um preço cobrado por unidade consumida. Esse tipo de tarifa é usada principalmente em serviços de telefonia fixa normalmente.
- Tarifas em blocos consistem na cobrança de preços de acordo com o nível de consumo (blocos). Este tipo de tarifa é usado nos setores de telefonia celular e energia elétrica. Estes blocos podem ser declinantes ou crescentes. No caso das tarifas declinantes, o preço pelo uso de uma unidade adicional diminui. Nas tarifas crescentes, o preço sobe a medida que o consumo de mais unidades aumenta.

⁷ Castelar Pinheiro, Armando; Saddy, Jairo. Direito Economia e Mercados. P.267, 2005

Taxas para Telefonia Local	
Fixa	\$5
Número de Ligações (L)	Taxa/L
L < 100	0,10
100 < L < 200	0,05
L > 200	0,02

Adaptado de Economics of Regulation and Antitrust (2005)

A tabela 2, mostra um caso típico de tarifas em bloco declinantes. Note que o preço da ligação cai a medida que o numero de ligações aumenta.

Train aponta que uma tarifa de uso/acesso pode ser considerada como tarifa em bloco. O consumidor só pode consumir a partir do momento em que paga a taxa de acesso mais a taxa de uso pela primeira unidade consumida. No exemplo da tabela 1, o consumidor paga uma taxa fixa de \$5 mais uma tarifa de uso de \$0,10 pela primeira ligação feita.

IV.2 Ganhos de Bem-Estar

Tarifas de Uso/Acesso:

- Demanda Fixa

Neste caso, a tarifa de Uso/Acesso ótima ocorre quando a taxa de uso é igual ao custo marginal e a taxa de acesso subsidia os custos fixos. Assim sendo, com a demanda fixa a taxa de acesso é apenas uma transferência de fundos sem implicações sobre o bem estar do consumidor. Deste modo, atingimos uma solução de primeiro melhor.

- Demanda não fixa

Partindo da hipótese de que a demanda passa a ser não fixa, ou seja se a tarifa de acesso aumenta a demanda diminui, temos variações no excedente do consumidor que podem gerar distorções sobre o bem-estar.

Para analisar qual tarifa seria ótima do ponto de vista social, partimos da hipótese que o monopolista produz 2 serviços e que a demanda de um é diferente da demanda do outro serviço e os custos marginais dos dois serviços são iguais.

Como vimos inicialmente, a condição de primeiro melhor nos diz que o preço deve se igualar ao custo marginal, entretanto esta condição leva o monopolista a ter prejuízo.

A solução de segundo melhor para o caso de 2 bens é o chamado preço de Ramsey. Esta regra nos mostra o preço que minimiza os prejuízos gerados pelo peso morto. Viscusi, Harrington e Vernon (2005) fornecem um exemplo esclarecedor:

$$(1) C = 1800 + 20x + 20y$$

$$(2) x = 100 - p_x$$

$$(3) y = 120 - p_y$$

$$\frac{\partial C}{\partial x} = Cmg_x = 20$$

$$\frac{\partial C}{\partial y} = Cmg_y = 20$$

A equação 1 representa os custos totais do monopolista, 2 e 3 representam as demandas dos bens x e y respectivamente. Os custos marginais cobrem os custos variáveis porém o custo fixo de 1800 não.

Uma solução para este problema é aumentar os preços em proporções iguais, aumentando as receitas, assim o custo total é coberto. Entretanto, este método não é a solução ideal. Pela regra de Ramsey temos que:

$$\frac{P_i - Cmg_i}{P_i} = \frac{\lambda}{\eta_i}$$

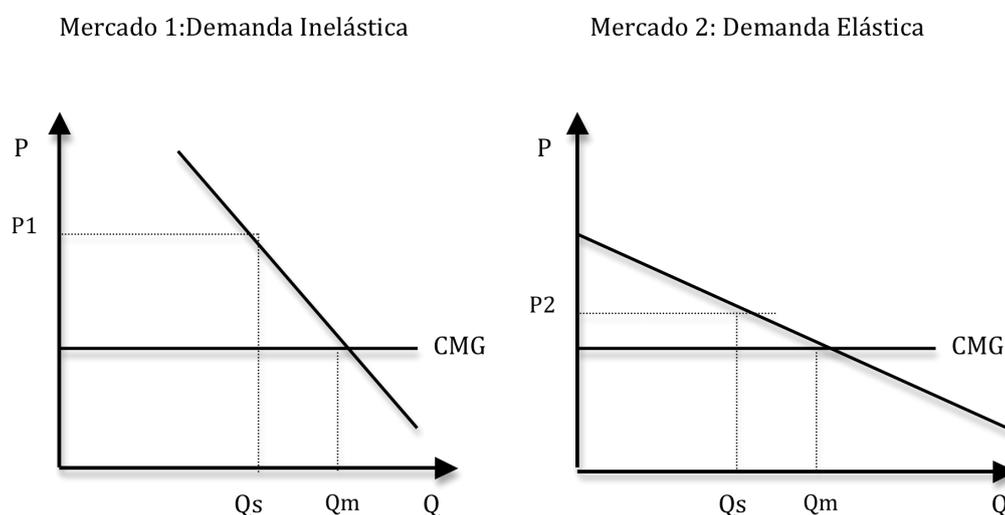
$$P_i = \text{Preço do bem } i$$

$$Cmg_i = \text{Custo marginal}$$

$$\eta_i = \text{Elasticidade da demanda}$$

$$\lambda = \text{Constante}$$

Os resultados⁸ demonstram que o peso morto gerado pelo método de aumentos de preços proporcionais, é maior do que ao usarmos a regra de Ramsey. Este resultado pode ser visualizado graficamente, considere dois mercados o primeiro com demanda inelástica e o segundo com demanda elástica. A solução primeiro melhor nos diz que o preço deve ser igual ao custo marginal. Suponha que a quantidade produzida diminua na mesma proporção em ambos os mercados, o mercado com demanda mais inelástica terá um preço maior. Isso implica que, para dada uma redução na quantidade mercados com demandas mais inelásticas devem aumentar o preço mais do que em mercados com demandas elásticas.



Fonte: Train (1997)

A equação da regra de Ramsey pode ser reescrita para os dois mercados acima da seguinte forma:

$$((P_1 - CMG)/P_1)\lambda_1 = ((P_2 - CMG)/P_2)\lambda_2$$

Se λ_1 for menor que λ_2 então, $((P - CMG)/P)$ do mercado 1 deve ser maior, assim

⁸ Viscusi, W.Kip; Jr., Joseph E. Harrington; Vernon, Jonh M. Economics of Regulation and Antitrust. The MIT Press, P.416-417,2005

$((P-CMG/P) \lambda$ pode ser o mesmo em ambos os mercados. Esta equação, nos mostra que os preços de segundo melhor são obtidos ao aumentarmos mais os preços do mercado com demanda inelástica.

Tarifas em Bloco

As tarifas em blocos declinantes, consistem em aplicar uma taxa decrescente a medida que o consumo aumenta. Os ganhos de bem-estar podem ser vistos a partir da maximização de utilidade do consumidor, sujeito a uma restrição orçamentária. Esta restrição orçamentária pode ser simplificada, como nos mostra o exemplo retirado de Train (1997):

2 bens: kWh e outros bens;

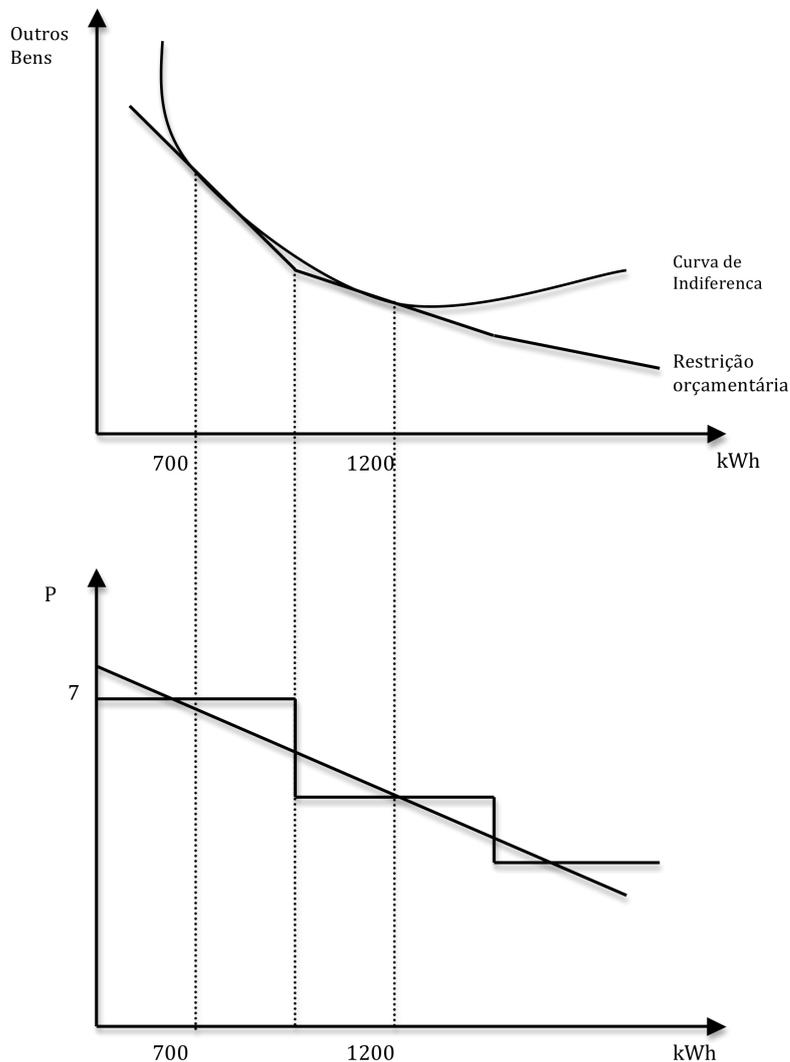
Sendo o preço do kWh determinado pela estrutura em blocos declinantes e o preço dos demais bens sendo \$1.

O consumidor escolhe o ponto em que a restrição orçamentária tangencia a sua curva de indiferença. Como os preços são declinantes, a medida que o consumo aumenta, existe a possibilidade da curva de demanda interceptar a estrutura em blocos mais de uma vez, assim o consumidor pode obter ganhos ao escolher blocos de consumo mais baixos.

No caso das tarifas em blocos crescentes, o processo de maximização de utilidade ocorre da mesma maneira que na situação de blocos declinantes. Entretanto, pelo fato do preço aumentar com o consumo, não existe a possibilidade da curva de demanda interceptar a estrutura de blocos mais de uma vez, ao contrario do caso declinante.

As tarifas em blocos declinantes são a melhor forma de promover a eficiência alocativa. Entretanto, as tarifas em blocos crescentes são mais usadas uma vez que conseguem estabelecer subsídios cruzados entre consumidores de alta e baixa renda. Estas tarifas são aplicadas no setor de energia elétrica e fornecimento de água, especialmente quando existe necessidade de racionamento de consumo.

A área abaixo da curva de demanda representa o excedente do consumidor. No caso das tarifas em blocos declinantes, os consumidores podem atingir pontos de consumo mais altos a medida que o preço dos blocos diminui.



Fonte: Train(1997)

Além disso, é importante notar que ao maximizarmos a utilidade do consumidor sujeito a sua restrição orçamentária, a demanda intercepta os blocos mais de uma vez. Além disso a perda de excedente ao se mover da primeira intercessão para segunda é igual ao ganho de se mover da segunda para terceira intercessão. Logo, a primeira e a segunda intercessão proporcionam os mesmos ganhos de excedente do consumidor⁹.

⁹ O excedente do consumidor é área abaixo da curva de demanda e a perda é representada pela área acima dessa curva.

IV.3 Métodos de Regulação

Taxa de Retorno

No Brasil, a regulação por taxa de retorno ou custo de serviços foi muito utilizada. Neste caso, o regulador calcula uma taxa de retorno “justa”, que reflete a rentabilidade que a firma deveria obter aplicando seus recursos em uma atividade de risco semelhante.

Os custos totais do monopolista devem ser cobertos por uma tarifa, que satisfaça a condição de lucro zero. Entretanto, dado um monopólio multiproduto, existe uma dificuldade em determinar a estrutura tarifária dos diversos bens. Existem custos comuns a produção desses serviços, Castellar e Saadi(2005) citam como exemplo, os trilhos de uma linha de trem que transportam passageiros e cargas: a alocação da remuneração do capital investido vai exigir um certo arbítrio.

Viscusi, Harrington e Vernon (2005) fornecem uma equação que nos ajuda a entender como funciona a fixação dessa tarifa:

$$\sum_{i=1}^n p_i q_i = \text{Gastos} + sB$$

$p_i = \text{preço do bem } i$
 $q_i = \text{quantidade do bem } i$
 $s = \text{taxa de retorno " justa"}$
 $B = \text{Valor do investimento}$

O regulador deve decidir, qual a taxa de retorno s será permitida, qual nível B de investimentos em capital que a firma deve fazer. Em seguida o regulador deve selecionar quais preços deverão ser cobrados para que a firma atinja o lucro desejado.

A determinação da taxa de retorno depende de uma análise contábil da firma regulada. Neste caso podem haver assimetrias de informação uma vez que, a firma pode reportar custos de capital muito altos para a agencia reguladora, obrigando-a a aumentar os preços das tarifas.

Além dos problemas relacionados a assimetria de informação e dificuldades em determinar a alocação da remuneração dos custos de capital, a firma não tem incentivos em reduzir custos, já que esta redução vai ser repassada para os consumidores sob a forma de redução de tarifas.

O regulador revê as tarifas periodicamente, geralmente em um prazo de um ano, levando em consideração os custos anteriores da firma.

Teto de Preço

Semelhante a regulação por taxa de retorno, o teto de preço fixa uma taxa que cubra os custos da empresa. Entretanto, esse método pode evitar os problemas de informação assimétrica uma vez que se baseia nos custos futuros da empresa, em alguns casos se baseiam nos custos de uma firma teórica que operasse de forma eficiente.

Como, nesse tipo de regulação os prazos de revisão são mais longos, em comparação a taxa de retorno e independem do sucesso do empreendimento, a firma tem um incentivo em reduzir custos. Logo, se a firma consegue reduzir seus custos, a solução de segundo melhor que nos mostra que $P=C_{me}$, deixa de ser ótima caso o preço não caia junto com a diminuição dos custos. Na maioria dos casos, inclusive no caso dos aeroportos ingleses, a regulação por preço embuti uma redução anual no valor real das tarifas. O teto de preço é determinado da seguinte maneira:

$$Teto\ de\ Preço = IPC - X$$

$$IPC = Índice\ de\ Preços$$

$$X = Aumentos\ de\ Produtividade$$

Apesar das vantagens desse tipo de regulação em relação ao sistema de taxa de retorno, Saadi e Castelar(2005) argumentam que a empresa pode ter o incentivo em ofertar serviços de baixa qualidade para reduzir custos. Para que isso não ocorra deve haver uma constante fiscalização e requisitos para manter a qualidade dos serviços.

Além disso, há um risco da empresa ficar com uma parte muito grande dos aumentos de produtividade, sem que haja o repasse para os consumidores. Geralmente, isso pode

ocorrer caso o regulador fique receoso em afetar a produtividade da empresa e acaba fixando um X muito baixo, no caso do Brasil a maioria das concessões que usam esse tipo de regulação, inicialmente tiveram o fator X igualado a zero.

Apesar do teto de preço ser muito usado na regulação de preços, não existem muitos estudos de como fator X deve ser determinado¹⁰. Este fator é a taxa pela qual as tarifas devem cair, ou seja se a firma apresenta ganhos de produtividade, o X aumenta e as tarifas cobradas devem cair. É importante notar que este fator X é determinado com base nas expectativas de ganhos de produtividade e não com base em valores contábeis como é feito na regulação por taxa de retorno. Portanto, a firma obtém ganhos ao atingir um nível de produtividade maior do que o projetado, logo existe um forte incentivo para que a firma produza de maneira eficiente.

¹⁰ Bernstein, Sappington (1998)

V.Regulação de Preços em Aeroportos Privatizados

Como mostrado anteriormente, firmas monopolistas podem abusar dessa situação, no caso de aeroportos privatizados isso também pode ocorrer. Para evitar este problema, é necessário a criação de agências reguladoras que proporcionem os incentivos corretos para uma operação eficiente. A dificuldade está em selecionar qual o melhor mecanismo regulatório. A partir desta seleção, determina-se os níveis de investimentos apropriados e da manutenção dos padrões de qualidade. Geralmente, os aeroportos privatizados utilizam a regulação por taxa de retorno ou teto de preços.

A regulação por taxa de retorno, como vimos anteriormente, tenta evitar que a firma regulada cobre preços muito acima de seus custos. Deste modo, uma taxa de retorno é determinada e as tarifas só podem aumentar caso ocorra um aumento de custos. Entretanto, a natureza multiproduto dos aeroportos dificulta a determinação da estrutura tarifária, pois existem custos comuns associados aos diversos serviços. Além disso, existem os problemas associados a assimetria de informação e não há um incentivo para redução de custos, pois isso significaria uma redução nas tarifas.

Para solucionar estes problemas, a regulação por teto de preço passou a ser usada em diversos aeroportos privatizados. Neste tipo de regulação, deve-se selecionar quais serviços devem ser regulados. Esta seleção pode ser feita de duas maneiras: incluindo todas as atividades do aeroporto(aeronáuticas e não aeronáuticas) ou apenas as atividades aeronáuticas. A primeira metodologia é conhecida como “Single Till”, os aumentos das receitas não aeronáuticas podem ser usadas como subsídios cruzados para reduzir as tarifas aeronáuticas. A determinação do teto de preços nesse caso é complexa, pois necessita uma investigação de todas as atividades do aeroporto.

O argumento a favor desse método é o de que sem as atividades aeronáuticas, não haveriam atividades não aeronáuticas. Assim, é plausível reduzir as tarifas aeronáuticas a partir dos lucros obtidos das atividades não aeronáuticas. Porém, como relata Anne Graham (2001), ao reduzirmos as tarifas aeronáuticas, geramos o incentivo para que as empresas aéreas aumentem suas atividades no aeroporto o que pode gerar problemas de

congestionamentos e atrasos. Isto reduz a qualidade dos serviços prestados, especialmente em aeroportos que trabalham com limite de capacidade.

A segunda metodologia, separa as atividades aeronáuticas e não aeronáuticas e é conhecida como Dual Till. A regulação trata apenas daquelas que são consideradas como monopólios. Deste modo, as atividades comerciais dos aeroportos deixa de ser levada em conta na determinação o que pode proporcionar incentivos para o comércio dentro do aeroporto (Duty Free Shops, restaurantes e lojas diversas).

VI.Privatização dos Aeroportos da Inglaterra

VI.1-Histórico

O governo Thatcher do final dos anos 70 e da década seguinte, significou um divisor de águas no modelo econômico britânico. Isso porque até 1979, 11,5% do PIB britânico estava relacionado as suas empresas estatais. No ano de 87 esse percentual já havia caído para 7,5%. Essa grande diferença, se deve ao extenso programa de privatização do governo Thatcher, que incluiu os principais setores relacionados a infra-estrutura do país. Esse processo foi realizado através de emissão de ações das estatais, a preço baixo para o público. Muito se discute sobre a eficácia do modelo de privatização britânico. Se por um lado houve ganhos para os investidores que compraram as ações a preços baixos. Por outro lado, o governo não vendeu as ações a um preço ideal significando que as empresas estatais foram vendidas a preços muito abaixo do que poderiam ter sido vendidas.¹¹

A Inglaterra foi a pioneira no processo de privatização de aeroportos. Em 1987 a BAA (British Airport Authority) que até 1986 era uma companhia estatal, foi totalmente privatizada e suas ações foram negociadas no mercado de capitais em 1987. A companhia era dona de 4 dos mais importantes aeroportos do Reino Unido: Heathrow, Stansted, Gatwick e Manchester. As ações da companhia foram vendidas da seguinte maneira: foram colocadas a venda para o público em geral a um preço inicial de £2,45 e no final do primeiro dia de transação houve aumento de 19% no preço, e as ações da companhia estavam sendo vendidas a £2,91.

Através de um modelo de privatização de oferta pública de ações, o governo transfere parte dos riscos financeiros para os novos acionistas. Assim, podemos reduzir ou eliminar a necessidade do estado em financiar investimentos para os aeroportos. Como qualquer abertura de capital, a empresa que administra o aeroporto precisa demonstrar capacidade lucrativa para atrair investidores. Além disso, é necessário que o mercado de

¹¹ Para uma discussão mais detalhada sobre o processo de privatização da Inglaterra ver: Vickers, Jonh; Yarrow, George. Privatization:An Economic Analysis. The MIT Press, 1988.

capitais do país seja bem desenvolvido. Neste caso em países africanos e alguns da América Latina, este modelo seria inadequado.

Vickers e Yarrow (1988), mostram que a privatização da BAA, não tinha interesse em ampliar a competição. Boa parte dos serviços prestados dentro dos aeroportos britânicos já era privatizado (não aeronáuticos), os serviços de controle aéreo, imigração e etc. continuariam públicos. Portanto, a privatização da BAA apenas transferiu os ativos do aeroporto (pistas de pouso, terminais, estacionamentos e taxas de concessão) para a iniciativa privada.

Particularmente, o ano de 1987 foi muito positivo para a BAA, o lucro líquido foi de £90 milhões. A receita foi de £439 milhões, e 48% destas estavam relacionadas as tarifas cobradas para os serviços aeronáuticos. O restante, eram receitas oriundas de atividades comerciais, notadamente de lojas de duty-free, venda de livros, alugueis de carro, estacionamentos e restaurantes. Essas atividades não são operadas diretamente pela BAA, normalmente a BAA faz um contrato de concessão e obriga as firmas a pagar uma taxa em função das receitas.

O problema fundamental da política aeroportuária vem sendo aumentar a capacidade dos aeroportos londrinos, sem que isso cause maiores problemas ambientais. Os planos de expansão dos aeroportos da BAA foram recheados de um intenso debate. A capacidade dos aeroportos está restrita ao número de passageiros e a quantidade de aviões que suas pistas podem operar de forma segura. Em 1988, os aeroportos de Heathrow e Gatwick ganharam novos terminais, o que ampliou a capacidade de operação para 65 milhões de passageiros/ano. Em 2008 houve a construção de mais um terminal em Heathrow, representando um incremento de capacidade para 90 milhões de passageiros/ano.

VI.2 Regulação

Até 1987 a BAA tarifava seus serviços, de acordo com seus custos marginais. Entretanto, Vickers e Yarrow, mostram que esta política nem sempre era seguida pela BAA e muitas empresas aéreas alegavam que as tarifas eram muito altas e discriminatórias. Essas evidências sugerem que se o preço estava sendo cobrado acima

de seus custos marginais, possivelmente estavam havendo ineficiências alocativas. Este problema foi parcialmente solucionado em 1983 em uma disputa judicial, que determinou que a BAA não poderia mais discriminar tarifas entre empresas aéreas, deveria manter uma taxa de retorno “justa” para seus investimentos e não deveria haver mais distinção entre tarifas aeronáuticas e não aeronáuticas (metodologia single-till). Mesmo após essas mudanças, ainda existiam evidências de que as tarifas de tráfego aéreo continuam acima do custo marginal.

Após a privatização a BAA passou a ser regulada por duas agencias governamentais: a Autoridade de Aviação Civil (CAA) e a Comissão de Competição, que determinam o teto de preço que deve ser cobrado e a revisão ocorre a cada 5 anos, após um processo de avaliação financeira da empresa. Nesta determinação incluem-se todos os serviços do aeroporto. Os demais aeroportos ingleses não estão sujeitos a regulação de preços, pois considera-se que os mesmos não tenham poder de mercado suficiente.

O modelo de teto de preços inglês determina o máximo que pode ser cobrado por passageiro conforme a tabela a seguir:

Teto de preço para aeroportos ingleses (2003/2004)	
Heathrow	£6,48 e aumento anual de 6,5%+taxa de inflação
Gatwick	£4,32 e aumento anual de acordo com a taxa de inflação
Stansted	£4,89 e aumento anual de acordo com a taxa de inflação

Fonte:www.baa.com

Alem da tarifa de passageiros, estão incluídas na regulação de preços as pistas de pouso, decolagem e estacionamento de aeronaves.

Como vimos inicialmente, existem dois agentes reguladores para os aeroportos da Inglaterra, o que torna o processo de regulação complexo. Segundo a Autoridade Civil de Aviação (CAA), a Comissão de Competição faz a revisão dos aeroportos a cada 5 anos e a partir desta avaliação, aconselha a CAA sobre qual o nível ótimo das tarifas para os 5 anos seguintes, e a decisão final fica a cargo da CAA.

Teoricamente, esses dois agentes deveriam ser complementares. Entretanto, Anne Graham (2001) relata que nem sempre isso ocorreu. Em 1991, a CAA e a Comissão de Competição tinha visões diferentes sobre as previsões em relação ao aumento de produtividade da BAA, isso iria se refletir na determinação do fator X usado na formula de teto de preço. A tabela abaixo mostra os valores de X para os aeroportos da BAA:

Valor do X					
	X(%)				
Aeroporto	1987-91	1992-93	1994	1995-6	1997-2002
Heathrow	1	8	4	1	3
Gatwick					
Stansted	1	8	4	1	-1
	1988-92	1993-4	1995	1996-7	1998-2002
Manchester	1	3	3	3	5

Fonte:Graham(2001)

A penúltima revisão da BAA ocorreu em 2002, como em 1991 ocorreram diferenças significativas entre os dois reguladores. Isso ocorreu devido a divergências em quais tipos de serviços deveriam ser regulados. A CAA recomendou que as tarifas deveriam ser cobradas apenas para as atividades aeronáuticas, uma vez que os aeroportos londrinos já estavam operando em limite de capacidade, portanto uma redução de tarifas aeronáuticas poderiam gerar ineficiências operacionais. Entretanto, a Comissão de Competição aconselhou a manutenção da cobrança para todos os serviços aeroportuários, assim a CAA optou por manter a metodologia single-till.

O teto de preço determinado para os anos de 2003-2008 para o aeroporto de Heathrow foi de taxa de inflação+6,5%. Essa diferença em relação aos outros dois aeroportos da capital, se deve ao fato dos investimentos de 7,4 bilhões para a construção do terminal 5.

As propostas para o teto de preço dos aeroportos da BAA para os anos de 2003-2008 se baseiam nas seguintes políticas:

- Preços devem ser consistentes a metodologia single-till. Assim sendo os custos, receitas e ativos das atividades comerciais devem ser levados em conta;
- regulação dos aeroportos da BAA, deve ser baseada nos custos, receitas e ativos individuais de cada aeroporto sem referência aos outros aeroportos da empresa;

- os incentivos para proporcionar os níveis básicos de qualidade nos aeroportos de Heathrow e Gatwick deve ser feito via um sistema de descontos. Tal desconto é determinado pela Comissão de Competição através de suas pesquisas de qualidade feitas diretamente com os usuários;
- deve haver um incentivo adicional ao aeroporto de Heathrow, devido a capacidade limitada de suas pistas de pouso. Se esta capacidade aumentar a BAA pode ganhar £200 adicionais por cada movimento adicional permitido. Este incentivo está sujeito aos padrões de atraso determinados pela comissão de competição;
- o teto de preço deve estar baseado na receita por passageiro;
- BAA deve fornecer informações aos usuários quanto as suas taxas cobradas.

Os incentivos de qualidade citados na política de preços, merecem maiores esclarecimentos: o máximo de desconto pago é 7% para as receitas aeronáuticas. Além disso pode haver um bônus máximo de 2% para os casos em que os aeroportos consigam atingir níveis de alta performance.

Apesar dessas determinações, o relatório mostra que a BAA não está satisfeita, com o uso do single-till. Segundo a companhia, esta metodologia é prejudicial para a manutenção dos novos investimentos para ampliar a capacidade dos aeroportos, além de prejudicar as atividades comerciais que como vimos são as principais fontes de receita do aeroporto. Segundo a comissão, não há evidências de que a metodologia Single-Till prejudique os investimentos da BAA e o único benefício plausível para o uso do Dual-Till seria melhorar a eficiência na operação do tráfego aéreo. Obviamente as empresas aéreas, também não são a favor da mudança para a metodologia Dual-Till. O argumento, é baseado na teoria que vimos anteriormente: as atividades comerciais são complementares as atividades aeronáuticas. Logo, um aumento das tarifas aeronáuticas iria prejudicar o sistema aeroportuário como um todo, uma vez que as empresas aéreas teriam que aumentar tarifas, isso por sua vez iria reduzir o número de passageiros que utilizam os aeroportos da BAA e as atividades comerciais iriam amargar prejuízos.

Em março de 2008 ocorreu a revisão de preços para os anos de 2009-2013. Ficou determinado que as taxas aeronáuticas em Heathrow deve ser de 12,80 por passageiro com acréscimos anuais de RPI+7,5% até 2013 para Gatwick deve ser de 6,79 por

passageiro com acréscimos anuais de RPI+2,0%. A CAA determinou que o retorno dos investimentos da companhia não poderão ultrapassar 6,2% para Heathrow e 6,5% para Gatwick, segundo a companhia serão investidos 5,416 bilhões para os próximos 5 anos. Estes investimentos estão relacionados a reconfiguração de alguns terminais de Heathrow além da construção de um satélite para o novo Terminal 5. Podemos notar que houve um grande aumento de tarifas. Isso pode ser explicado em grande parte pelo aumento de custos de segurança pós atentado terrorista em 2005 na cidade de Londres. Os reguladores optaram por manter a metodologia Single-Till, pelos mesmos motivos argumentados para o período 2003-2008 citados acima.

VI.3 Avaliação sobre a privatização inglesa

O objetivo principal da privatização da BAA foi financeiro: segundo Vickers e Yarrow (1988), o governo vendeu os ativos, diminuindo a pressão sobre o orçamento e por sua vez arrecadando mais a partir de impostos cobrados para a BAA. Não houve melhorias significativas na eficiência operacional, uma vez que estrutura produtiva se manteve exatamente como antes da privatização. Além disso, o uso da metodologia single-till vem se mostrando ineficaz em reduzir os preços das tarifas. Pois, como vimos as tarifas em Heathrow quase dobraram entre 2003 e 2009.

As tarifas altas sugerem que há baixa competitividade entre os aeroportos ingleses. Uma solução plausível para este problema seria privatizar cada aeroporto individualmente, entretanto essa visão foi fortemente atacada tanto pelo governo como pela BAA. Esses agentes argumentavam que os aeroportos londrinos eram um sistema integrado e a privatização individual iria prejudicar as políticas do governo em proteger os interesses ingleses. Entretanto, essa visão está mudando, em Outubro de 2009 o aeroporto de Gatwick foi vendido. Isto sugere que há uma percepção de que o sistema integrado de aeroportos londrinos não promovia competição.

A regulação de preço da BAA promove ineficiências na alocação de recursos uma vez que existe um subsídio cruzado das atividades comerciais para as atividades aeronáuticas. Se pelo lado das empresas aéreas isso pode significar um incremento de demanda, já que pode proporcionar reduções de tarifas. Para a BAA isso significa maiores custos, especialmente em manutenção e nos requisitos de segurança. Nota-se

portanto, que há uma clara indefinição quanto as vantagens e desvantagens do uso da metodologia single-till. Segundo o parecer de Starkie (2002), o uso do single till só é plausível se considerarmos as atividades complementares, entretanto não existem evidências quanto a complementaridade das atividades dos aeroportos. Segundo um documento da CAA em 2000, só existe complementaridade para o caso dos aeroportos menos congestionados. No caso em que as receitas comerciais fossem suficientes para compensar a redução nas tarifas aeronáuticas. A metodologia dual till, promove um incentivo para melhorias nas atividades aeronáuticas e pode garantir melhores investimentos para o aeroporto como um todo. Entretanto, para que a metodologia dual till seja a melhor proposta para o teto de preço, é necessária uma análise detalhada de todos os custos e receitas aeroportuárias.

O modelo de privatização inglês não conseguiu promover a competitividade entre seus aeroportos. Segundo dados¹² de Vickers e Yarrow (1988), em 1987 os aeroportos da BAA, representavam 73% de todo o fluxo de passageiros na Grã Bretanha. O aeroporto de Heathrow representava 32,8% de todo esse fluxo anual. Ao compararmos esses dados com os de 2008¹³, notamos que não houve mudanças significativas, em 2008 o tráfego para os aeroportos londrinos foi de aproximadamente 123,4 milhões de passageiros, o aeroporto de Heathrow se manteve com a maior fatia do mercado com aproximadamente 27% de todo o fluxo anual. Esses resultados, somados ao crescimento das tarifas, sugerem que existe uma grande concentração da malha aérea além de uma baixa competitividade que não permite a redução de tarifas.

A estrutura de mercado está sendo repensada. A BAA, em setembro de 2009 anunciou a venda do aeroporto de Gatwick e a Comissão de Competição vem demonstrando interesse que mais aeroportos do grupo sejam vendidos. Essas mudanças estruturais podem trazer benefícios para usuários. Entretanto, cabe ao regulador garantir que a regulação se adapte a essa mudança. A Comissão de Competição acredita que essa divisão de aeroportos da BAA pode aumentar a competição entre os aeroportos londrinos. Isto por sua vez pode reduzir a necessidade de regulação. Entretanto, este possível ganho de competitividade não eliminaria de uma só vez a necessidade de

¹² Dados adaptados de Vickers, John; Yarrow, George. Privatization: An Economic Analysis. The MIT Press, 1988.

¹³ Esses números podem ser encontrados no calendário de estatísticas fornecidos pela BAA no site da empresa: www.baa.com

regulação. Esta competitividade pode demorar um certo tempo a se desenvolver completamente, logo ainda existiria a necessidade de regulação para proteger usuários neste período de transição.

VII. Concessão dos Aeroportos Mexicanos: O caso do grupo GAP

VII.1-Histórico

Entre 1995-2000 o governo mexicano decidiu criar o Plano Nacional de Desenvolvimento. Dentre muitas outras coisas, estabeleceu que os aeroportos do país deveriam contar com uma infraestrutura adequada, moderna e eficiente. Com este propósito, em 1998 publicou-se no Diário Oficial Federal as linhas gerais para os investimentos e privatização do sistema aeroportuário mexicano.

Inicialmente o governo encontrou graves problemas para avaliar financeiramente os aeroportos. Isso ocorreu, devido a problemas contábeis que não permitiam realizar uma análise mais detalhada da situação de cada aeroporto. Além disso as tarifas eram cobradas sem que houvesse qualquer relação com os custos dos serviços prestados. Existia também um forte mecanismo de subsídios cruzados que complicavam ainda mais a avaliação financeira dos aeroportos.

Uma outra preocupação do governo mexicano era quanto o desenho da regulação para os novos operadores privados, a fim de proteger os usuários do poder de monopólio que os concessionários viessem a exercer. Em 1995 o governo criou um novo marco regulatório. A nova Lei de Aeroportos tem como principais objetivos, regular a construção, administração, operação e exploração dos aeroportos mexicanos, estimulando a competição e os investimentos. Semelhante ao sistema de aeroportos inglês, existem dois agentes reguladores: a Secretária de Transportes e Comunicação (SCT) e a Comissão de Competição Federal (CFC). Entretanto, enquanto na regulação inglesa existe a possibilidade de divergências, no México a Secretaria só solicitará a opinião da CFC caso observe que os serviços prestados não estejam de acordo com as condições de competição.

Após 1995, um comitê definiu as estratégias para uma PPP que iria gerenciar os aeroportos mexicanos. Ficou definido que os 58 aeroportos da rede mexicana seriam divididos em 5 grupos e 4 destes grupos (Grupo Pacífico, Grupo Cidade do México, Grupo Sudeste e Grupo Centro-Norte) estariam abertos a participação privada. Os

demais aeroportos não estariam sujeitos a participação privada e continuariam sendo gerenciados pelo governo mexicano. Os aeroportos selecionados para a privatização são os que tem o maior número de passageiros e volume de cargas. Os demais aeroportos eram vistos como economicamente inviáveis para a participação privada. As concessões impõem obrigações aos concessionários incluindo: o pagamento de uma taxa de concessão, prestação de serviços de forma contínua e não discriminatória, manutenção de boas condições de funcionamento dos aeroportos e fazer investimentos de acordo com o plano de desenvolvimento (PMD-Plano Maestro de Desarrollo).

Segundo o PMD, os concessionários são obrigados a apresentar para a Secretaria de Transportes e comunicação seus planos de manutenção e construções. Cada PMD deve ser atualizado a cada 5 anos, sendo apresentado novamente para a possível aprovação da Secretaria. No PMD devem estar incluídos:

- Expectativas de desenvolvimento e crescimento dos aeroportos;
- Projeções de demanda para os 15 anos seguintes;
- Programas de construção, conservação, manutenção, expansão e modernização da infraestrutura aeroportuária;
- Descrição detalhada de cada área utilizada no aeroporto;
- Medidas de proteção ambiental.

O contrato de concessão estabelece um período de 24 meses de preparo e apresentação do PMD. Além disso, requer que o concessionário contrate uma consultoria independente para realizar as pesquisas de qualidade com os usuários.

Os grupos privatizados são controlados por uma sociedade público-privada, Inicialmente, o governo mexicano detinha 85% do capital social e um grupo privado fica com os 15% restantes. A escolha do grupo privado, foi feita após uma licitação e foi oferecida ao grupo que oferecesse o maior preço e preenchesse os requisitos técnicos. As concessões para cada aeroporto são de 50 anos, prorrogáveis por outros 50 anos. No mínimo 25,5% do capital da empresa privada deve ser de uma empresa mexicana, além disso no mínimo 25,5% do capital desse consórcio privado deve ser de uma empresa que cuide dos aspectos operacionais dos aeroportos e que tenha conhecimentos específicos na área. Os 49% restantes podem ser distribuídos entre

investidores nacionais ou estrangeiros. Esta distribuição de acionistas será melhor detalhada ao analisarmos o caso do grupo GAP.

Os grupos privados tem a concessão de 34 dos 58 aeroportos, os 24 restantes são operados pela ASA (Aeropuertos e Servicios Auxiliares). Devido a disputas políticas, dos 4 grupos apenas um ainda não obteve seu processo de privatização concluída, o Aeroporto da Cidade do México. Os demais grupos (Grupo Pacifico, Grupo Centro Norte e Grupo Sudeste) obtiveram suas concessões a iniciativa privada. A distribuição dos aeroportos para cada grupo ficou definida conforme tabela abaixo:

GRUPO	N.de Aeroportos
PACIFICO	12
SUDESTE	9
CENTRO NORTE	13
MEXICO D.F	1

Fonte:Aeropuertos y Servicios Auxiliares

Podemos notar que o governo mexicano preocupou-se em distribuir os grupos de forma homogênea (exceto o Grupo Cidade do México, que continua sendo operado pela ASA). Além dessa homogeneidade geográfica, na média 81% das receitas dos aeroportos privatizados mexicanos são oriundas de atividades aeronáuticas¹⁴ e a regulação econômica não varia entre os grupos. A distribuição do tráfego aéreo e do número de passageiros nos mostra que todos os grupos obtiveram incrementos no número de passageiros no período imediatamente após a privatização:

Distribuição do número de passageiros por grupo(Milhões)				
ANO	AICM	GAP	ASUR	GACN
1998	18,335	14,33	9,081	8,684
1999	19,538	15,559	9,868	9,399
2000	20,245	15,528	10,730	9,128
2001	19,916	15,604	10,460	8,665
2002	19,811	14,808	10,406	8,147
2003	20,710	15,571	11,531	8,355
2004	22,060	16,650	13,343	9,381
2005	23,310	18,259	12,909	9,980
2006	23,797	19,437	13,071	11,000

Fonte:DGAC

¹⁴ Dado adaptado pelo aluno a partir da análise dos relatórios financeiros de cada empresa.

Esses dados sugerem que houve um crescimento expressivo no período imediatamente após a privatização. Além disso o ano 2001 foi ruim para todos os grupos devido a crise associada aos ataques terroristas nos EUA, gerando uma queda na demanda. Entretanto pode se observar que houve uma recuperação rápida de todos os grupos. Em 2005 o grupo ASUR sofreu uma grave queda na demanda em função dos furacões que atingiram a costa sudeste mexicana.

Estas concessões outorgadas pelo governo mexicano incluem:

- Os bens concessionados dentro da área do aeroporto tais quais pistas, áreas de operação, estacionamentos e demais bens que são necessários para operar os aeroportos;
- A prestação do serviço público de aeroportos.

Cada companhia é obrigada a pagar ao governo mexicano uma cota pela concessão. Atualmente essa cota está fixada em 5% das receitas brutas. O contrato de concessão estabelece que caso haja mudanças nessa cota, os concessionários podem solicitar a revisão da regulação de preços.

Além disso, os concessionários devem: (i) operar, administrar, manter e desenvolver as instalações dos aeroportos; (ii) usar, administrar, explorar e aproveitar os bens imóveis. Cabe mencionar que estes ativos são propriedade do governo federal, logo ao fim da concessão, os bens são revertidos automaticamente para o governo federal.

VII.1.2 Regulação

As principais leis que regulamentam as concessões e operações dos aeroportos no México são as seguintes:

- Lei de Aeroportos, promulgada em 1995;
- Regras da Lei de Aeroportos, promulgada em 2000;
- Lei de Linhas Gerais da Comunicação, promulgada em 1940;
- Lei de Aviação Civil, promulgada em 1995;
- Lei Federal de Direitos, promulgada anualmente;

- Lei de Bens Nacionais, promulgada em 2004;
- Os contratos de concessão que regem cada grupo ganhador do processo de licitação pública.

Segundo a lei de aeroportos, a concessão só deve ocorrer após um processo de licitação pública, exceto nos casos de concessões outorgadas para empresas que sejam administradas pelo governo federal, empresas privadas em que o principal acionista é o governo mexicano, concessões de aeroportos privados que tenham sido operados de forma privada por mais de 5 anos, que desejem tornar aeroportos de operações públicas.

VII.1.2.1-Função da SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)

A SCT é o principal órgão regulador de aeroportos e tem como direito desempenhar as seguintes funções:

- Planejar, formular e estabelecer as políticas e programas para o desenvolvimento sistema de aeroportos mexicano;
- Construir, explorar e administrar os aeroportos civis, quando necessário;
- Estabelecer as regras de trânsito aéreo e as bases gerais para fixação de horários de pouso e aterrisagem das aeronaves;
- Fixar as bases para prestação eficiente, competitiva e não discriminatória dos serviços relacionados com as operações aeroportuárias;
- Estabelecer as normas básicas de segurança;
- Verificar e inspecionar se os concessionários estão seguindo de forma rigorosa a lei de aeroportos;
- Impor as punições correspondentes em caso de não cumprimento das normas vigentes;
- Aprovar o PMD preparado por cada concessionária a cada 5 anos;
- Determinar o teto de preço;
- Aprovar contratos entre o concessionário e um terceiro para prestação de serviços;
- Qualquer outra função que determine a Lei de Aeroportos.

VII.1.2.3-A regulação dos serviços aeronáuticos

A Lei de Aeroportos estabelece as bases para regulação das tarifas aeronáuticas e o serviços realizados por terceiros dentro dos aeroportos. A CFC determina, quais serviços não estão sujeitos à competição e a SCT estabelece e aprova a tarifa máxima por esses serviços. Segundo os dados das concessionárias, a maioria das receitas são geradas a partir das atividades aeronáuticas (mais a frente iremos mostrar uma lista com as principais tarifas aeronáuticas). Desde 1 de janeiro de 2000, estas tarifas são baseadas no método de tarifas máximas¹⁵ para cada aeroporto, ajustadas anualmente e a revisão ocorre a cada 5 anos.

O teto máximo é determinado a partir da quantidade máxima de receita por passageiro ou por carga de 100 Kg que os aeroportos podem gerar¹⁶. Os concessionários podem fixar tarifas para cada serviço a cada seis meses. Logicamente, estas tarifas não podem ultrapassar o máximo determinado pela SCT.

As tarifas máximas para cada aeroporto são determinadas pela SCT, baseados no marco estabelecido no contrato de concessão dos operadores privados. Este marco reflete as projeções de receita, custos e investimentos, assim como o custo de capital associado as atividades aeronáuticas e os ajustes de eficiência determinado pela SCT.

A metodologia para a determinação destas tarifas são baseadas nas seguintes variáveis:

- Projeções das unidades de tráfego (numero de passageiros ou 100 kg de carga) parar os próximos 15 anos, custos de operação e gastos relacionados aos serviços sujeitos à regulação. Esses números são obtidos através do PMD que a empresa apresenta a cada 5 anos;
- As projeções para os investimentos relacionados às atividades aeronáuticas, com base no prognóstico de fluxo de carga e passageiros além dos níveis básicos de qualidade;
- Os valores de referência estabelecidos no contrato de concessão devem refletir o valor presente liquido das receitas reguladas menos os custos de operação correspondentes;

¹⁵ Essa metodologia é uma adaptação entre um modelo de taxa de retorno e teto de preços.

¹⁶ Esta medida é conhecida como TUA (Taxa de Uso de Aeronáutica).

- A SCT deve determinar uma taxa de desconto. Segundo o contrato de concessão essa taxa deve refletir os custos de capital de companhias mexicanas e internacionais na indústria aeroportuária, assim como as condições da economia mexicana. Essa taxa deve ser pelo menos igual ao rendimento dos títulos de longo prazo do governo mexicano mais um prêmio de risco associado ao negócio aeroportuário mexicano;
- Um valor de eficiência determinado pela SCT.

Os concessionários especificam uma fórmula de fluxo de caixa descontado que deve ser utilizada para determinar as tarifas máximas. A determinação das variáveis citadas acima deve ser equivalente aos valores de referência para as tarifas máximas. O concessionário deve apresentar uma proposta a SCT, indicando os valores que consideram apropriados para serem utilizados na determinação das tarifas. A SCT estabelece o teto de preço após um processo de negociação com os concessionários.

Apesar desse processo de negociação entre o regulador e o concessionário, não há garantias da rentabilidade do negócio. Se por exemplo, as tarifas máximas multiplicadas pelo número de passageiros ou pela carga transportada, for menor que a rentabilidade real, investimentos e aumentos de custos. O concessionário não tem direito de pedir compensação de prejuízos.

Uma vez determinada as tarifas de cada aeroporto, só podem haver ajustes nas seguintes situações:

- Mudança no marco legal ou desastres naturais;
- Condições macroeconômicas adversas;
- Aumento da taxa de concessão;
- Não cumprimento do PMD;
- Excedente de receita.

VII.2 A concessão do grupo GAP

A companhia foi constituída em 1998 como parte do programa do governo para investimentos privados no sistema de aeroportos mexicano. A companhia tem a concessão de 12 aeroportos da região Central e Pacífica mexicana. Assim como todas as

demais concessões de aeroportos no México, o período de vigência é de 50 anos prorrogáveis por mais 50 anos de acordo com o parecer da SCT. A companhia cobra tarifas das linhas aéreas, passageiros e outros usuários pelo uso das instalações dos aeroportos. Além disso, as atividades comerciais estão sujeitas a cobrança de uma taxa de aluguel.

A companhia opera 12 aeroportos, dois dos quais servem as importantes cidades de Guadalajara e Tijuana, além de destinos turísticos como Puerto Vallarta e Los Cabos. Todos os aeroportos da GAP são considerados aeroportos internacionais pelas autoridades mexicanas. Isto significa que estão equipados para receber vôos internacionais, além de serviços de imigração operados pelo governo federal. Os aeroportos da companhia receberam cerca de 23,6 milhões de passageiros no ano de 2007. Segundo dados do DGAC, 5 dos aeroportos administrados pela GAP estão entre os 10 mais movimentados do México. Além disso importantes rotas servem os aeroportos da GAP. Rotas internacionais, como Guadalajara-Los Angeles, que é a segunda rota internacional mais concorrida do país, a rota doméstica Guadalajara-Mexico que é a de maior movimento. De fato, os aeroportos mais importantes do grupo são os aeroportos de Tijuana e Guadalajara que são responsáveis por aproximadamente 50% de todo o fluxo de passageiros dos aeroportos operados pela companhia, e por consequência são as principais fontes de receita.

Na primeira etapa do processo de concessão o governo mexicano vendeu 15% das ações para o grupo privado AMP, que pagou um total de 2 bilhões de pesos mexicanos, conforme um processo de licitação pública. Inicialmente a AMP detinha 33,6% do capital privado, o restante foi dividido entre o parceiro operacional espanhol AENA (32,8%) e um grupo de investimentos mexicano que detinha 33,3% do capital privado da companhia. Os 85% das ações que estavam com o governo foram vendidas em 2006 na Bolsa de Valores Mexicana(BMV) e na Bolsa de Nova York(NYSE), correspondendo a segunda etapa de privatização da companhia. Ao fim do ano de 2008 não houve mudanças significativas nessa distribuição: 33,3% para o parceiro operacional AENA, o grupo de investimentos CMA com 33,3% do capital privado da empresa e o restante com a européia DCA que possui grande conhecimento no setor de infra-estrutura (ver organograma).

As ações do grupo estão distribuídas da seguinte forma:

Acionista	Número de Ações	% Capital Social	Classe
Investidores	476.850.000	85.	B
AMP	84.150.000	15.	BB

Fonte: Relatório Financeiro GAP (2008)

As ações do grupo são cotadas desde o dia 25 de fevereiro de 2006 na BMV e na NYSE. Segundo a Lei de Mercado de Valores mexicano, os acionistas das companhias inscritas na bolsa de valores devem notificar qualquer transação a CNBV (a “CVM” mexicana).

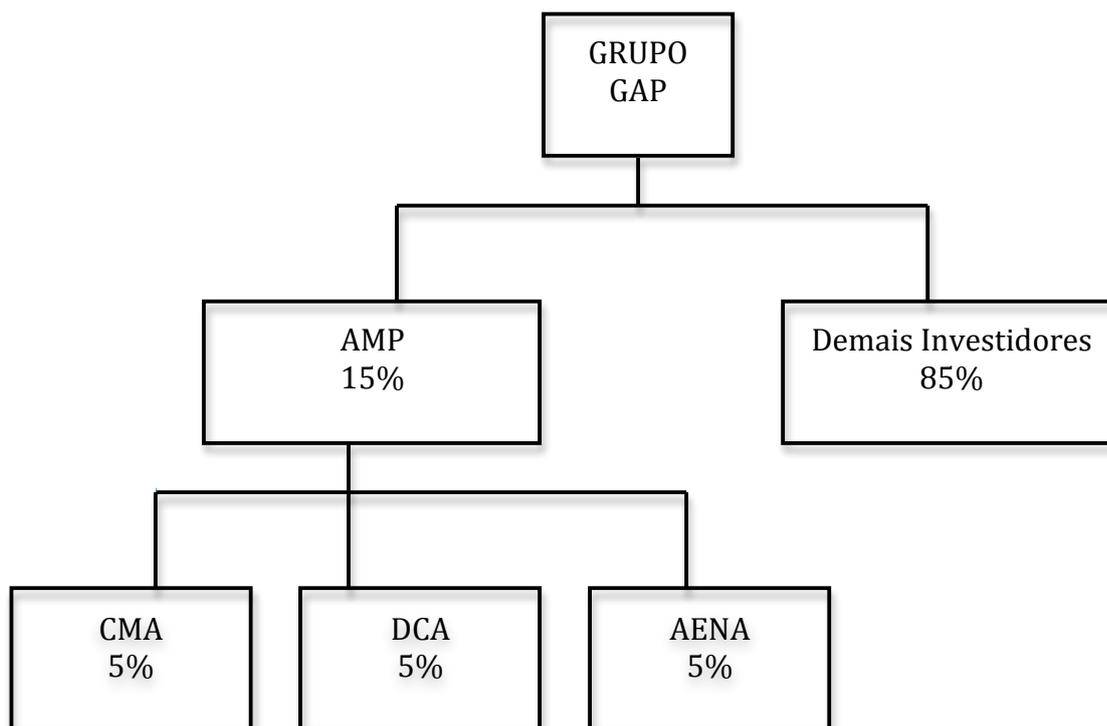
No dia 28 de maio de 1998, foram emitidas 35.019 ações classe A. Três assembleias extraordinárias foram realizadas, em 14 de dezembro de 1998 foram emitidas 2.541.748 ações Serie A, no dia 2 de julho de 1999 foram emitidas 275.975 e em 20 de agosto do mesmo ano mais 558.147.258 ações. Totalizando 561.000.000 ações ordinárias nominativas¹⁷. Dessas 558.147.258 ações que foram emitidas no dia 20 de agosto de 1999; foi aprovado a transmissão de 84.150.000 ações de classe BB, que representam os 15% do capital social destinados a AMP. Esta por sua vez transferiu a um fideicomisso¹⁸ no Banco Nacional do Comércio Exterior (Bancomext). Além disso, 299.184.000 ações do governo mexicano foram transferidas a um fideicomisso junto ao Banco Nacional Financeiro (NAFIN).

O pagamento de dividendos é decretado mediante voto majoritário dos acionistas presentes na assembleia. Sempre que as ações de classe BB representem menos de 7.65% do capital social da GAP em circulação, o pagamento de dividendos só ocorrerá mediante a aprovação dos detentores da maioria das ações classe BB. Além disso, a lei exige que pelo menos 5% das receitas anuais líquidas sejam destinadas a um fundo de reserva legal, os dividendos só podem ser pagos após depósito neste fundo.

¹⁷ Ação que proporciona a participação dos resultados econômicos da empresa, conferindo a seu titular direito de voto em assembleia. Porém não dão direito preferencial a dividendos.

¹⁸ Fideicomisso é um instrumento jurídico de transferência de bens para que um terceiro administre. No México apenas os bancos são autorizados a operar este instrumento.

A companhia pagou dividendos¹⁹ de \$774,3 milhões de pesos em 2006, \$1,171 bilhões em 2007 e 1,222 bilhões em 2008. Em 28 de abril foram pagos \$1,200 bilhões de pesos. Essa quantidade paga de dividendos está sujeita aos seguintes termos: (i) cumprimento da lei aplicável; (ii) ausência de qualquer efeito adverso sobre o PMD da companhia. Portanto, a companhia não pode assegurar que conseguirá pagar dividendos.



Fonte: www.aeropuertosgap.com.mx

Em 1999 AMP pagou ao governo mexicano um total de US\$261 milhões de dólares em troca de:

- Todas as ações classe BB²⁰ da companhia, que representam 15% do capital social;
- Opção de subscrever novas ações²¹ classe B, 5% adicionais ao capital social da companhia;

¹⁹ Dividendo são os repasses de lucro que cada empresa faz aos seus acionistas. A política de distribuição de dividendos é determinada em seu estatuto social. Cada acionista recebe conforme seu percentual de participação na empresa.

²⁰ Essa divisão por classe de ações, significa que ações classe A tem prioridade de recebimento de dividendos sobre ações classe B. Ações do tipo BB podem ser chamadas de B2.

²¹ Subscrição de ações significa o lançamento de novas ações, com finalidade de obter recursos para novos investimentos.

- Contrato de assistência técnica e transferência de tecnologia, estabelecidos no processo de licitação pública;

Conforme os termos do contrato de assistência técnica, AMP e seus acionistas proporcionam o companhia serviços de administração e assessoria. Transferindo assim, conhecimentos da indústria aeroportuária para o grupo. O contrato tem um prazo inicial de 15 anos e é renovável automaticamente, exceto nos casos em que as partes optem por encerra-lo. Essa decisão requer a aprovação de 51% dos acionistas classe B distintos a AMP.

A AMP proporciona ao grupo GAP assistência em várias áreas dentre elas: desenvolvimento das atividades comerciais, assistência na preparação do PMD e estudos para incrementar o número de passageiros e o volume de cargas. Adicionalmente, o contrato determina que o parceiro estratégico do governo deve nomear o diretor geral e metade dos funcionários do primeiro escalão da GAP. Além disso, o contrato de assistência técnica possui cláusulas que tentam reduzir conflitos de interesse entre AMP e o grupo GAP. Assim sendo, qualquer aquisição como por exemplo compra de ativos ou contratação de obras deve ser aprovada por um comitê de aquisições.

VII.2.1-Estatutos Sociais

Conforme os estatutos sociais da companhia, a AMP tem o direito de designar ou remover o diretor geral e os funcionários de primeiro escalão da companhia, assim como eleger 4 membros do conselho de administração, além de designar 20% dos membros de cada comitê da companhia. Como a AMP é proprietária das ações classe BB, tem o poder para aprovar certos assuntos em assembléia, tais quais: pagamento de dividendos, fusões e modificações no estatuto social. Se, em qualquer momento antes do dia 25 de agosto de 2014, AMP detiver menos de 7,65% do capital social da GAP, perde os seus direitos de veto.

O contrato de concessão proibia que a AMP vendesse suas ações classe BB até o dia 25 de agosto de 2009. Após está data a companhia pode vender até 49% de suas ações sem qualquer restrição. Em 2014 a companhia pode vender 20% dos 51% restantes.

Cada ação de classe B ou BB outorga a seu proprietário direito a voto em qualquer assembleia geral de acionistas do grupo GAP. Os titulares das ações classe BB tem direito a eleger quatro membros do conselho de administração e os da classe B tem o direito de nomear os restantes deste conselho.

VII.2.2 O PMD da companhia

Como mostrado anteriormente, as concessionárias são obrigadas a apresentar planos de investimentos a cada 5 anos para o governo mexicano. O plano da GAP está concentrado em aumentar os volumes de passageiros e cargas, que são as principais fontes de receita da companhia. Para atingir essa meta a GAP fará investimentos em:

- Marketing e desenvolvimento de novas rotas;
- Recuperar rotas perdidas;
- Integração com o sistema de transporte.

Além disso, existe uma grande preocupação em ampliar os serviços comerciais dentro dos aeroportos. Segundo dados financeiros da empresa inicialmente, apenas 12% das receitas estavam associadas as atividades comerciais. Estes níveis estão bem abaixo da média dos aeroportos norte-americanos e europeus que como visto no início desse trabalho é de cerca de 45%. Para atingir esses incrementos nas atividades comerciais a empresa tem como planos principais:

- Renegociar os contratos de alugueis de espaços comerciais. Segundo a companhia antes os alugueis se baseavam em um cota cobrada pelo metro quadrada. A partir de 2007 a maioria as taxas de aluguel eram fixadas com base nas receitas das lojas. Em 2008 95% das taxas eram cobradas com base nas receitas obtidas;
- Aumentar o espaço disponível para atividades comerciais dentro dos terminais. Em 2007 adicionaram-se 1500 metros quadrados para atividades comerciais dentro do aeroporto de Puerto Vallarta, além de novas áreas comerciais em Guadalajara e Los Cabos;
- Recuperação do direito de operar os espaços mais lucrativos dos aeroportos;

- Melhorar a qualidade dos negócios comerciais nos aeroportos GAP. Segundo os relatórios da companhia a maioria das atividades comerciais são de pequeno porte. O objetivo é levar empresas comerciais mais conhecidas internacionalmente e que forneçam serviços de maior qualidade para os usuários;

Essas medidas deram resultados financeiros positivos para a empresa. Segundo o relatório financeiro de 2008, em 2002 os passageiros gastavam em média 13,80 pesos com serviços comerciais nos aeroportos. Em 2008 houve um aumento para 32,70 pesos. A principal fonte de receita comercial do grupo é o serviço de estacionamento de carros, seguidas pelos contratos de publicidade.

Além dessas medidas, o PMD da GAP propõem medidas para melhoria da qualidade e segurança dos passageiros. Por último, melhorias no desempenho financeiro da companhia. O método de regulação híbrida (price cap+taxa de retorno) mexicano cria incentivos para melhorias de eficiência uma vez que, ao contrario do sistema inglês, a regulação mexicana prevê o uso da metodologia Dual-Till para a cobrança de tarifas. Logo, as atividades comerciais não estão sujeitas a regulação. Segundo a avaliação da companhia isso permite concretizar o plano de aumentar as receitas comerciais nos aeroportos, uma vez que cria incentivos para que ocorram investimentos contínuos nessas atividades.

VII.2.2-Serviços Aeronáuticos

Apesar desse esforço em tentar ampliar as atividades comerciais dos aeroportos, as atividades aeronáuticas representam as principais fontes de receita do grupo. Segundo os dados dos relatórios financeiros da companhia de 2007 e 2008, essas atividades representam cerca de 80% das receitas totais. As tarifas aeronáuticas sujeitas a regulação são as seguintes:

- Tarifa de passageiros
- Aterrisagem de aeronave
- Estacionamento de aeronaves

- Uso de fingers²²
- Inspeção de bagagens
- Serviços complementares (catering, manuseio de bagagens, manutenção de aeronaves, abastecimento)
- Aluguel de espaço as linhas aéreas
- Manuseio de cargas
- Transporte terrestre

As tarifas cobradas para os passageiros representam aproximadamente 66% das receitas totais e 82% das receitas aeronáuticas.

VII.2.3-Serviços não Aeronáuticos

Os serviços não aeronáuticos representam aproximadamente 20% da receitas totais. Apesar de terem uma participação menos significativa, observa-se que tem ocorrido um incremento dessas atividades em 2004 representavam cerca de 17,4%, em 2007 19,1% e em 2008 20,4%. Isso pode ser explicado pelo enfoque que a companhia vem dando aos investimentos no setor comercial, como foi visto no PMD.

Os serviços comerciais dependem em grande parte do tráfego de passageiros, nível de gastos dos consumidores, tipo de comércio e de como são cobradas as taxas de aluguel dos comerciantes. Essas receitas dependem principalmente dos passageiros internacionais. Segundo o relatório financeiro da empresa, passageiros de vôos internacionais, tendem a gastar mais dinheiro dentro dos terminais, especialmente em lojas duty-free.

VII.3-Avaliação

Como os serviços aeronáuticos representam a parte mais significativa das receitas da empresa, e as mesmas estão sujeitas a regulação econômica, esta regulação pode gerar efeitos positivos ou adversos, nos resultados da companhia. Além disso o PMD que também pode influenciar na rentabilidade da companhia, depende da aprovação da SCT.

²² Passarelas que ligam os portões de embarque do terminal do aeroporto à aeronave.

Portanto, a GAP não pode modificar unilateralmente suas obrigações. Muitas das leis que regulam a companhia foram adotadas em 1999. Logo, muitas vezes, existe uma grande dificuldade em prever o impacto destas regras nas operações futuras da companhia. Além disso, não há garantias de que a lei não sofrerá mudanças ao longo do tempo.

Segundo o contrato de concessão do grupo, as tarifas devem ser ajustadas de acordo com o índice nacional de preços menos um fator X, que reflete as expectativas de melhorias de eficiência. Entre 2004-2009 esse fator foi estabelecido em 75%. O grupo não pode garantir que obterá ganhos de eficiência suficientes para manter ou aumentar os resultados operacionais.

O contrato de concessão prevê sanções caso a companhia não cumpra com a regulação de preço, ou seja cobre acima do permitido. Há um grande esforço da companhia para tentar manter as tarifas o mais próximo possível do teto. Entretanto, estas tarifas são determinadas com base nas projeções de volumes de passageiros, índice de preços e a taxa de câmbio entre o peso e o dólar. O grupo GAP não pode garantir que estas projeções sejam iguais aos valores reais aplicáveis. Logo, esta diferença pode fazer com que o grupo exceda a tarifa máxima. Para tentar reduzir esses riscos, a companhia aplica descontos afim de garantir que as tarifas máximas não serão excedidas ao fim do ano.

Além dos riscos descritos acima, existe um risco remoto de que o governo mexicano retome os ativos da empresa, entretanto isto só poderia ocorrer sob determinadas circunstâncias tais quais:

- Falha no cumprimento dos PMD ou de qualquer outro termo descrito no contrato de concessão;
- Cobrar tarifas acima do permitido pela regulação;
- Falência do grupo;
- Guerras, distúrbios públicos e ameaças aos interesses nacionais;

O governo mexicano também pode aprovar novas concessões. Esta por sua vez, podem competir no mercado com o grupo GAP. Um exemplo, seria se o governo permitisse que alguns aeroportos não comerciais, comecem a operar comercialmente.

Logicamente, haveria um processo de licitação pública e as empresas que formam o grupo poderiam entrar. Mas não existiriam garantias de que o grupo vencesse o processo. Logo, haveria chances de que os novos entrantes afetassem os resultados financeiros da companhia.

Além dos riscos associados a regulação existem também os riscos associados as operações que a empresa realiza. As receitas da empresa dependem em grande parte de fatores exógenos como número de passageiros, volume de cargas e tráfego aéreo. Esses fatores dependem muito de condições econômicas que não estão sob controle da empresa. Por exemplo, uma alta do preço do petróleo, aumenta o preço dos combustíveis. Isso, por sua vez, aumenta os custos das empresas aéreas. Este incremento nos custos pode ser prejudicial tanto para os consumidores, que pagam tarifas mais altas como para o aeroporto em si, uma vez que a empresa pode optar por reduzir o número de voos como medida de contenção de gastos. Logo, os fatores exógenos podem influenciar positivamente ou negativamente os resultados da companhia.

Apesar de existirem dificuldades em medir ganhos de bem-estar, podemos notar que as tarifas vem sendo reduzidas entre 2006 e 2009 ocorreu uma redução de 3% das tarifas máximas (2006-96.39; 2007-93.53). Esta diminuição sugere que houve ganhos de bem-estar. Uma vez que a empresa vem mantendo investimentos em ampliações de capacidade, sugerindo que mesmo com a redução das tarifas os serviços prestados tem melhorado de qualidade.

VIII.Situação Brasileira

A INFRAERO é a empresa estatal que administra 67 aeroportos brasileiros. Esses aeroportos respondem por aproximadamente 97% do fluxo de passageiros e aviões pelo país. Em 2008 a Infraero apresentou lucro de R\$154 milhões, em 2007 a empresa apresentou prejuízo de R\$76,3 milhões. As receitas da companhia decorrem principalmente das tarifas cobradas dos passageiros e companhias aéreas, bem como da cessão de espaços para atividades comerciais.

Movimento Operacional/Capacidade-Infraero		
Aeroporto	Movimento	Capacidade
Belém	2,153,508	2,700,000
Brasília	10,443,393	10,000,000
Confins	5,189,528	3,500,000
Galeão	10,754,689	15,000,000
Guarulhos	20,400,304	17,000,000
Campinas	1,083,878	2,500,000
Porto Alegre	4,931,464	4,000,000
Santos Dumont	3,628,766	3,500,000
Congonhas	13,672,301	15,000,000
Salvador	6,042,307	6,000,000

Fonte: Dados adaptados pelo aluno a partir de dados da Infraero (2008)

Como podemos notar boa parte dos nossos aeroportos já operam acima do seus limites de capacidade. Esta constatação sugere que os investimentos feitos pela companhia não estão sendo capazes de atender a demanda. Os investimentos em 2008 somaram R\$398,9 milhões e em 2007 R\$573,1 milhões esta diferença decorre da suspensão de 4 obras pelo TCU. Além da lentidão em promover os investimentos necessários, a Infraero possui um forte instrumento de subsídios cruzados, o que aumenta ainda mais a ineficiência da empresa, pois estes recursos poderiam estar sendo alocados para atividades que melhorassem a operação dos aeroportos e não para ajudar aeroportos problemáticos.

Esse crescimento de demanda pode ser atribuído as desregulamentações do setor aéreo na década de 90, que levou a alterações significativas na operação da malha aérea brasileira, a mais evidente é a clara concentração de vôos em poucos aeroportos, além do surgimento de diversas companhias low-fares (GOL, AZUL e etc.). A resultante foi

um grave apagão aéreo seguido de graves acidentes entre 2006 e 2008. Esta situação sugere que a configuração estatizada de nossa infra-estrutura aérea é ineficiente.

Entre 2008 e 2009, o debate sobre a privatização da Infraero ganhou força: segundo a Infraero, o modelo ideal seria uma simples corporatização da empresa, com abertura de capital e práticas mais rigorosas de governança corporativa. A outra opção seria a privatização de alguns aeroportos individualmente.

Atualmente a Infraero opera os terminais de passageiros e de carga e contrata, por meio de um processo de licitação pública, lojas e outros serviços comerciais. A manutenção das pistas e pátios é feita pela Infraero. Segundo o estudo Fiúza e Pioner (2009) a maior parte das receitas da Infraero são reguladas. As tarifas relacionadas às atividades operacionais vêm sendo tabeladas pela própria aeronáutica²³ e a revisão ficava a cargo da ANAC. A lei 6009/1973 dispõe sobre a utilização e exploração dos aeroportos e estabelece a obrigatoriedade de pagamento pela utilização de áreas, instalações e serviços de um aeroporto.

As concessões de atividades comerciais nos aeroportos estatais estão sujeitas à lei 8666/93. Neste caso, a remuneração corresponde a 5% da receita bruta do empreendimento.

Existem cinco tarifas reguladas: embarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia²⁴. A primeira é cobrada diretamente ao passageiro, no momento da compra do bilhete. As duas últimas se referem às operações de aviões de carga.

²³ Lei 11.182, art. 8, inciso XXV

²⁴ Capatazia-processamento de cargas

XIX. Conclusão

O presente trabalho, mostrou que a privatização pode ser uma solução para os aeroportos brasileiros. Entretanto, para o sucesso desse processo é necessário um novo marco regulatório. Além de, uma agência reguladora eficiente, que consiga fiscalizar e punir concessionários que estejam abusando de seu poder de mercado. Os estudos de caso apresentados mostram lições importantes sobre como deve ser feito a privatização. O resultado da privatização dos aeroportos da Inglaterra, não levou a mudanças significativas na estrutura dos serviços prestados: após 22 anos (1987-2009), houve pouco incremento das atividades comerciais. Isso pode ser explicado pela regulação de preços single-till que não gera incentivos para maiores investimentos em atividades comerciais. Como vimos, o uso dessa metodologia é nociva para o operador uma vez que promove subsídios cruzados das atividades comerciais para as atividades aeronáuticas. Essa prática, promove incentivos para redução de tarifas aeronáuticas. Isto seria muito positivo para empresas aéreas que poderiam reduzir suas tarifas, aumentar sua presença nos aeroportos e aumentar o número de clientes. Porém, esse aumento de demanda é altamente nocivo para a eficiência operacional pois, aumentos do tráfego aéreo incorrem em maiores custos de manutenção da estrutura e dos requisitos de segurança. Logo, existe um risco inerente dos investimentos da empresa não conseguirem acompanhar esses incrementos de demanda. Como consequência, poderíamos ter um apagão aéreo ou aeroportos operando acima do limite de capacidade.

Além dessas desvantagens citadas acima, a privatização inglesa não conseguiu promover a competição entre os aeroportos, como vimos os 4 aeroportos da BAA, são responsáveis por 73% do tráfego aéreo britânico, os aeroportos londrinos (Heathrow, Gatwick e Stansted) representam 57% desse total. A própria “Comissão de Competição” já sinalizou que a BAA deveria vender alguns de seus aeroportos. Logo, a privatização da BAA foi feita de maneira equivocada. A solução alternativa seria privatizar cada aeroporto individualmente. Assim seria possível promover a competitividade entre os aeroportos. Isso por sua vez, geraria incentivos para melhoria nos serviços e reduções tarifárias.

Aproximadamente 10 anos depois da privatização inglesa, ocorreu processo similar no México. O governo optou por uma concessão em blocos, o que sugere uma preocupação

em promover a competição entre os aeroportos. Os aeroportos foram divididos em 5 grupos geográficos, onde 4 grupos estavam sujeitos a privatização, destes 3 foram concedidos a iniciativa privada. Como os ativos físicos são posse do governo mexicano e o principal ativo do concessionário é a concessão em si, há um incentivo para o operador privado cumprir as metas determinadas na regulação. Caso, contrário o governo pode terminar com a concessão e o operador privado amargaria prejuízos.

Além desses acertos acima, a regulação de preços mexicana foi desenhada para não permitir a prática de subsídios cruzados entre atividades comerciais e atividades aeronáuticas. Isso ocorre pois as atividades aeronáuticas não são levadas em conta na determinação das tarifas. No México, observa-se que há uma preocupação por parte dos agentes privados em promover as atividades comerciais. Como vimos a cada ano há um incremento dessas atividades na receita total das companhias.

O caso Mexicano, poderia ser um modelo para o Brasil. Existem grandes similaridades econômicas entre os dois países. O modelo em blocos geográficos poderia ser aplicado no Brasil. Entretanto algumas ressalvas devem ser feitas. Em primeiro lugar, os aeroportos do Rio de Janeiro e de São Paulo são responsáveis por mais de 60% do tráfego aéreo brasileiro. O ideal seria que estes aeroportos não formassem o mesmo bloco, para incentivar a competitividade. Caso contrário, iríamos voltar para o problema de competição dos aeroportos ingleses. O segundo ponto é relativo a construção de um novo marco regulatório. No Brasil existem as Leis 8987/1995 e 11.079/2004, a primeira impulsionou o processo de privatização das empresas estatais e a segunda é a lei da PPP. Apesar de existirem leis que amparem as concessões de uma maneira geral, ainda não existe nada específico em relação aos aeroportos.

Em relação ao novo marco regulatório, deve haver uma preocupação em isolar os agentes reguladores do processo político. Nos estudos de caso vimos que na Inglaterra os dois agentes regulatórios são, de certa forma, independentes do governo. No caso do México, o fato da SCT estar vinculada a camara de deputados do país sugere que não há um isolamento total do processo político, assim as decisões da secretaria podem ficar viesadas, já que podem estar favorecendo o partido político dominante.

O novo marco regulatório deve tratar também da regulação tarifária. As experiências internacionais, utilizam o teto de preço, taxa de retorno ou um modelo híbrido (caso mexicano). Neste caso, o marco regulatório deve estabelecer um prazo para a revisão das tarifas e quais variáveis irão determinar os ajustes periódicos. Pelas experiências internacionais, vimos que a melhor maneira de determinar o teto de preço é através da metodologia dual till que não leva em conta as atividades comerciais. Permitindo incentivos para os investimentos nas atividades não aeronáuticas.

O processo de privatização é de enorme complexidade. Em um primeiro momento, deve se criar um marco regulatório. Neste marco devem estar contidos as atribuições dos agentes reguladores, as bases para o processo de licitação pública, regras para determinação de tarifas e planos de desenvolvimento. Além das sanções e punições caso as regras não sejam cumpridas. Em segundo lugar, o desenho do contrato de concessão é de grande importância nele estarão contidos os direitos e deveres dos concessionários. Tais quais limites da concessão, prestação de serviços terceirizados e programas de investimento. A resultante desse processo é determinante para o sucesso das privatizações.

X. Bibliografia

- FERREIRA DE MELLO SANTOS, Mario Luiz. **Análise da rede aeroportuária brasileira tendo em vista a possibilidade de sua privatização ou concessão**. IV Conferencia Anual de Aeroportos. São Paulo, 2001.
- GUASCH, J.Luis. **Granting and renegotiating infrastructure concession: doing it right**. Washington, The World Bank, 2004.
- ANDREW, Doug; DOCHIA, Silviu. The Growing and evolving business of private participation in airports. **Gridlines**. Washington, The World Bank. Nota número 15, 2006.
- GRAHAM, Anne. **Managing airports: an international perspective**. Oxford, Elsevier, 2002.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro, Ed.Campus, 2006.
- KIP VISCUSI, W.; JR., Joseph E. Harrington; VERNON, John M. **Economics of Regulation and Antitrust**. Cambridge, The MIT Press, 2005.
- TRAIN, Kenneth. **Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly**. Cambridge, The MIT Press, 1997.
- Bernstein, Jeffrey I.; Sappington, David E.M. **Setting the X Factor in Price Cap Regulation Plans**, Cambridge, NBER, 1998.
- VICKERS, John; YARROW, George. **Privatization: an Economic Analysis**. Cambridge, The MIT Press, 1988.
- **Economic Regulation of BAA airports**. Londres, Civil Aviation Authority, 2003.
- **Competition Commission Current Thinking on Dual Till Proposals for BAA airports**. Disponível em: www.competition-commission.org.uk/press_rel/archive/2002/jul/html/36-02.htm
- **Relatórios Financeiros 2007-2008 do Grupo GAP**. Disponível em: www.aeropuertosgap.com.mx
- México. **Ley de Aeropuertos**. Disponível em: www.diputados.gov.mx
- P.S Fiúza, Eduardo; Pioner, Heleno Martins. **Estudo Econômico sobre Regulação e Concorrência no Setor de Aeroportos**. Rio de Janeiro, ANAC, 2009.

