

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Experiências Internacionais com Privatizações de Aeroportos, Lições para o Brasil

Fernanda Polônia Rios

No. de matrícula: 0512612

Orientador: Marina Figueira de Mello

Novembro/2008

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Experiências Internacionais com Privatizações de Aeroportos, Lições para o Brasil

Fernanda Polônia Rios

No. de matrícula: 0512612

Orientador: Marina Figueira de Mello

Novembro/2008

"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".

Fernanda Polonia Rios

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

Sumário

1. Introdução
2. Visão Geral de Concessões e Privatizações
3. Participação da Iniciativa Privada
4. O Problema das Renegociações
5. O caso do Aeroporto de Lima
6. Conclusão

1- INTRODUÇÃO

A mudança de gestão dos aeroportos do Brasil, e a provável privatização da administração de alguns deles vem sendo tema freqüente de debate. Por esse motivo é importante discutir a melhor forma de se realizar tais mudanças. Esta monografia tem como objetivo analisar erros e acertos de concessões de serviços de infraestrutura, com ênfase nos aeroportos já usados em outros países, a fim de aprender com suas falhas e evitar que elas ocorram no processo de concessão dos aeroportos brasileiros.

Nos últimos anos os aeroportos brasileiros vêm sofrendo grande deterioração. A piora na qualidade dos serviços é evidente e as queixas dos usuários são cada vez mais freqüentes. Alguns acidentes chegaram a acontecer, inclusive um que vitimou dezenas de pessoas, e é possível que a causa de alguns deles seja falta de manutenção das pistas de pouso e decolagem, que está em péssimas condições devido à falta de investimento, que o setor público não é capaz de fazer.

Essa situação vem se prolongando por alguns anos sem que se observe melhorias significativas. Fica cada vez mais clara a falta de capacidade do governo em lidar com essas questões. Desta forma, decidiu-se que a melhor maneira de resolver este problema pode ser a transferência da gestão de alguns aeroportos para a iniciativa privada.

Esta transferência pode ser realizada de diversas maneiras. Cada contrato de concessão trata de centenas de assuntos. Eles determinam as responsabilidades do concessionário bem como as do governo ou órgão regulador. Porém, um contrato de concessão mal feito pode gerar problemas no futuro, como necessidades de renegociação vindas de ambos os lados. Na verdade, como será mostrado ao longo do estudo, é isso que acontece na maioria das vezes.

O objetivo deste estudo é analisar algumas privatizações ligadas a áreas de infraestrutura realizadas em diversos países. Deseja-se ainda estudar especificamente um caso de concessão de aeroporto. Com isso, o plano é observar as falhas das experiências anteriores e aprender com elas, para que não se repitam

neste caso. Deve-se também tentar replicar os acertos encontrados durante esta análise.

2 - VISÃO GERAL DE CONCESSÕES E PRIVATIZAÇÕES

Por que privatizar?

Tradicionalmente, na maioria dos países, o Estado é o principal provedor dos serviços de infraestrutura. Mas, especialmente em países em desenvolvimento, o governo não tem se mostrado eficiente ao fornecer esses serviços e muitas vezes é incapaz de fazer os investimentos necessários para promover o setor.

É difícil comparar empresas privadas a empresas públicas, visto que estas não buscam o lucro e têm objetivos sociais ligados à prestação de seus serviços. Empresas privadas são movidas pelo lucro, sem sofrer intervenção do governo para servir a objetivos políticos. Porém, de maneira geral, o que garante ganhos de eficiência é a competição e não o fato de a empresa ser pública ou privada. Se forem proibidas de cobrar um preço acima de um determinado teto e puderem se apropriar de todo o lucro gerado pela diminuição de custos, é possível que uma empresa privada opere de forma mais eficiente que as empresas públicas. O grande problema a ser resolvido, então, é como garantir que os ganhos de eficiência da privatização cheguem até os consumidores finais em forma de tarifas baixas os serviços com alto nível de qualidade, enquanto as empresas ganham uma taxa justa de retorno sobre investimento. A falta de repasse dos ganhos é o principal motivo de descontentamento da população com programas de reformas que envolvem privatizações.

Um grande motivador da participação privada na infraestrutura é a grande e urgente necessidade de investimento que o governo não é capaz de fazer sozinho. Quando esses serviços estão nas mãos do Estado, investimentos nessas áreas competem com outros de cunho mais social, que rendem mais votos, e acabam muitas vezes, ficando esquecidos. A iniciativa privada, quando chamada a participar, pode resolver este problema. Essa participação pode se dar em vários níveis, desde concessões até a transferência completa dos ativos físicos. Se for feita de forma apropriada, qualquer opção pode obter êxito.

Regulações e riscos

Ao reconhecer a importância da infraestrutura e sem ter fundos suficientes, muitos países em desenvolvimento recorreram ao setor privado para financiar e operar serviços de infraestrutura, procurando investimentos e conhecimento do assunto para acelerar melhorias na qualidade dos serviços. A participação privada vem acompanhada de novas leis e regulamentações. Esses esforços são feitos para proteger investidores de intervenção governamental motivada politicamente, para proteger usuários dos abusos do possível novo monopolista e para garantir a competição entre novos entrantes e os operadores dominantes, quando possível. Os investimentos requeridos normalmente são custos muito específicos que não são facilmente recuperáveis se o ambiente econômico se deteriorar, além de não poderem ser aproveitados para outras atividades se a empresa parar de operar.

Esse alto custo pode deixar o governo tentado a se comportar de maneira oportunista, tomando medidas para se apropriar dos ganhos uma vez que os investimentos tenham sido feitos. Um cenário típico é o de um governo buscando apoio popular durante a campanha para reeleição diminuindo tarifas ou não honrando aumentos de tarifa previamente combinados no contrato. Outro cenário comum é o de uma nova administração decidindo não honrar aumentos de tarifas acordados no contrato feito por uma administração anterior ou, por ter prioridades diferentes dos governantes anteriores, exigir um plano de ação diferente. Os investidores, cientes destes riscos, podem evitar investir, a menos que essas questões sejam propriamente tratadas ou podem exigir um maior prêmio de risco, diminuindo a eficiência da operação.

Dependendo do país e do setor, esses riscos podem representar aumentos do custo de capital de 2 a 6%. Para compensar isso, será necessário cobrar tarifas mais altas.*

Os governos não são os únicos que podem agir de forma oportunista. Uma vez que uma empresa privada recebeu uma concessão em um setor ligado à infraestrutura, ela pode, por exemplo, insistir em renegociar o contrato, buscando termos mais favoráveis para ela. A enorme vantagem informacional que as empresas têm diante dos governos pode

*Os números presentes neste texto são baseados em um estudo feito por J. Luis Guasch (Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions) para o World Bank Institute em 2004. Nele foram estudadas centenas de concessões feitas na América Latina e no Caribe entre meados dos anos 80 e 2000.

trazer grandes incentivos à renegociação. O novo contrato pode ser menos eficiente em defender os consumidores dos abusos do monopolista. Se a empresa fizer o pedido pouco antes de uma eleição, é muito improvável que o governo, que está tentando se reeleger, negue o pedido e deixe que a concessão seja abandonada. A desistência da firma em operar o serviço pode representar perda de popularidade para o governo.

Além disso, há eventos que não são provocados por nenhum dos lados (como choques externos macroeconômicos) que podem influenciar negativamente o equilíbrio financeiro das empresas fornecedoras dos serviços de infraestrutura, já que sua receita é em moeda local, mas grande parte do investimento feito é em moeda estrangeira. O impacto desses eventos deveria ser tratado, tanto quanto possível, nos contratos como cláusulas de contingência. Nas renegociações oriundas desses eventos, as negociações devem ser cuidadosas para evitar que alguma das partes seja beneficiada. A possibilidade desses eventos – e o fato deles não estarem previstos nos contratos – aumenta o risco.

No Brasil o governo não oferece cobertura para risco cambial para nenhuma empresa, nem para as concessionárias de serviços de infraestrutura. Na medida em que isso for possível, elas devem buscar contrair dívidas em moeda local ou a taxas pré-fixadas de câmbio, pois não há nada nos contratos que garanta compensação ou possibilite aumento de tarifas em caso de crises cambiais que causem prejuízos para empresas privadas.

A chave está em desenhar contratos que não facilitem renegociações e penalizem o não cumprimento do que foi acordado.

Erros na elaboração e implementação dos contratos causam enorme perda de eficiência e fazem com que os programas de reformas nos quais estão incluídas as concessões percam credibilidade. Incrivelmente esses erros, que muitas vezes podem ser resolvidos de forma simples, vêm sendo repetidos há anos.

A percepção geral da população, principalmente na América Latina, é a de que os pobres foram prejudicados pelo aumento das tarifas e pela diminuição dos empregos. J. Luis Guasch nota em seu texto *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions* que faltou transparência e distribuição dos ganhos provenientes do aumento de eficiência na maioria dos casos de concessão por ele estudados. Estima-se que pode-se

chegar a ganhos anuais de 9% de eficiência. Um contrato bem feito permitiria e incentivaria este tipo de ganho, porém exigiria que ele fosse repassado aos usuários em forma de redução de tarifas.

Essa percepção geral das privatizações como algo negativo para a população levou à interrupção de programas de reformas que incluíam privatizações em diversos países como Peru, Bolívia e Equador.

Normalmente o contrato inicial de concessão garante benefícios aos usuários. Porém, grande parte deles é renegociado, o que significa que alguma das partes não cumpriu o combinado e as melhorias objetivadas não foram alcançadas.

Renegociações acontecem quando os contratos não foram cumpridos em algum desses pontos: tarifas, planos de investimento, direitos de exclusividade, impostos, padrão de serviço, cobertura ou prazo da concessão. Ajustes de tarifa programados não são considerados renegociações.

30% das concessões/privatizações feitas na América latina e no Caribe entre 1985 e 2000 foram renegociadas. No setor de transporte, aconteceram em 55% dos casos e em 74% dos de saneamento.

Tabela 1 - Incidência de renegociação total e por setor					
	<i>total</i>	<i>total menos telecomunicações</i>	<i>eletricidade</i>	<i>transportes</i>	<i>água e saneamento</i>
<i>porcentagem de contratos renegociados</i>	30	41,5	9,7	54,7	74,4
retirado de Guasch, 2004					

Muitas renegociações foram feitas logo depois da entrada em vigência do contrato, com média de 2,2 anos. Elas vieram mais rápido (em apenas 1,6 anos) no saneamento. No setor de transportes a media é de 3,1 anos, refletindo o maior tempo que o setor exige na construção da estrutura básica para iniciar a operação. Das concessões que deveriam durar de 15 a 30 anos, 85% foram renegociadas antes do 4º ano e 60% antes do 3º.

Tabela 3 - Variação do tempo para renegociação (1980 - 2000)	
<i>tempo até renegociação</i>	<i>porcentagem dos contratos renegociados</i>
<i>até 4 anos depois da concessão</i>	85
<i>até 3 anos depois da concessão</i>	60
retirado de Guasch, 2004	

Das concessões feitas diretamente, com negociações bilaterais, sem competição entre diversas empresas, apenas 8% são renegociadas, mas este tipo de contrato é bem mais raro que o outro. Negociações bilaterais permitem ao concessionário chegar a melhores termos e essa flexibilidade reduz o incentivo a renegociar. Ele não tem motivos para fazer uma proposta que não poderá cumprir, uma vez que não está competindo pela concessão com outras firmas.

56% dos contratos analisados são feitos por regime de preço fixo, 20% são baseados na taxa de retorno e 24% são híbridos.

Em 61% dos casos é o concessionário quem pede renegociação, e em 26% quem o faz é o governo, nos outros 13% os dois lados decidem renegociar. Sob regime por preço, em 83% dos casos, o concessionário pediu a renegociação, mas sob taxa de retorno, na maioria dos casos a renegociação foi pedida pelo governo. Essa diferença é explicada pelo risco maior que o concessionário corre no regime por preços.

Tabela 4 - Quem iniciou a renegociação (porcentagem do total de pedidos)			
<i>Setor</i>	<i>governo e concessionário</i>	<i>governo</i>	<i>Concessionário</i>
<i>todos os setores</i>	13	26	61
<i>água e saneamento</i>	10	24	66
<i>Transportes</i>	16	27	57
retirado de Guasch, 2004			

Em 73% das concessões, os concessionário tinham obrigação de fazer investimentos, em 21% era requerido que se comprometesse apenas com o desempenho, e em apenas 6% dos casos, eles tinham deveres com os dois.

Resultados dos processos de renegociação

Os principais assuntos das renegociações são:

- Ajustes de tarifas,
- Planos de investimento,
- Mudanças no custo dos componentes (se deveriam ser repassados automaticamente para as tarifas ou não),
- Ajuste das taxas pagas ao governo,
- Mudanças na taxa de retorno,
- Duração dos contratos.

Os principais argumentos dos concessionários são desequilíbrios em suas contas. Já os do governo são mudança de prioridades, questões políticas normalmente vinculadas a ciclos eleitorais, insatisfação com o desenvolvimento do setor e o não cumprimento do contrato por parte do concessionário.

Na média, as renegociações tendem a beneficiar os concessionários com aumentos de tarifas, atrasos e diminuições das obrigações de investir, aumento do número de

componentes do custo com reajuste automático nas tarifas e redução das taxas pagas ao governo. Poucas renegociações levaram ao oposto disso.

Tabela 5 - Resultados comuns dos processos de renegociação	
<i>Resultado</i>	<i>porcentagem das renegociações com esse resultado</i>
<i>atrasos nas metas de investimento</i>	69
<i>aceleração das metas de investimento</i>	18
<i>aumento de tarifa</i>	62
<i>diminuição de tarifa</i>	19
<i>aumento no nº de componentes do custo com ajuste automático do preço nas tarifas</i>	59
<i>extensão do período de concessão</i>	38
<i>redução das obrigações de investimento</i>	62
<i>diminuição da taxa paga ao governo</i>	31
<i>aumento da taxa paga ao governo</i>	17
retirado de Guasch, 2004	

Os governos, por sua vez, tendem a aceitar os pedidos de renegociação por medo de que as concessionárias abandonem os serviços. Caso isso de fato venha a acontecer, a população poderia ver o governo como culpado, o que faria com que ele perdesse votos em uma possível reeleição. Sabendo desse seu poder de barganha, as firmas se aproveitam do calendário eleitoral para fazer pedidos de renegociação em momentos oportunos para elas.

Quando renegociar?

A princípio, as renegociações podem ser positivas quando tratam de questões que os contratos falharam ao abordar. Apesar disso, o número de casos, muito acima do razoável, levanta questionamentos sobre a validade do modelo de concessões,

mostrando excesso de comportamento oportunista de ambos os lados. Esse comportamento mina a eficiência do mercado, porque as renegociações são feitas apenas entre as duas partes, sem pressões de competição.

Renegociações oportunistas podem reduzir ou até eliminar os benefícios esperados de uma licitação competitiva. Se feitas da maneira correta, essas licitações devem eleger o operador mais eficiente. Se os competidores acreditarem que será fácil renegociar, a licitação pode acabar não escolhendo os melhores candidatos, pois os incentivos estarão trocados. As renegociações só deveriam ser feitas quando justificado pelas contingências previstas no contrato ou na presença de um evento relevante e não previsto.

Um contrato bem elaborado, que visa coibir o oportunismo deve ter as seguintes características:

- Ser fruto de uma licitação competitiva e evitar ambigüidades sempre que possível. Deveria definir claramente os ativos, os investimentos a serem feitos, os indicadores de resultado, procedimentos para reajuste de tarifas, critérios e penalidades para interrupção prematura do contrato e procedimentos para resolução de conflitos.
- Conter cláusulas estabelecendo que o governo não pedisse para renegociar a não ser em casos pré-determinados. Deveria deixar claro que os concessionários devem manter seu preço combinado na licitação, o que faria com que apresentassem propostas menos agressivas, porém o primeiro reajuste de tarifas não deveria demorar demais para acontecer.
- Garantir compensação para os concessionários em caso de mudanças unilaterais do contrato feitas pelo governo, prevendo penalidades.
- Fazer o concessionário pagar uma taxa considerável para cada pedido de renegociação, que deveria ser abatida se a decisão da renegociação for favorável ao concessionário.
- Deve-se analisar detalhadamente propostas muito agressivas antes da licitação. Propostas com viabilidade financeira duvidosa devem ser descartadas.

- Renegociações deveriam ser feitas de forma transparente e explicadas para o público assim que possível.

Uma boa implementação de contrato deve evitar programas organizados com pressa; realizar licitação competitiva e só depois que todas as propostas, assim como os candidatos tiverem sido cuidadosamente estudados; garantir a existência de regulação clara e de uma agência para cuidar do assunto e considerar apropriadamente os ativos e passivos para evitar ambigüidades sobre custos, investimentos, receitas, transações e taxas de administração.

3 - PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA

A partir dos anos 80, muitos governos da América Latina começaram a passar serviços de infraestrutura para empresas privadas. Essas reformas foram motivadas pela necessidade de melhora no desempenho do setor e pela busca por investimentos que o setor público não podia fazer.

A participação de empresas privadas neste negócio pode ser feita de diversas formas que variam em nível de participação do governo, alocação de risco e responsabilidade de investimento. Os tipos mais recorrentes são privatizações e concessões.

No segmento dos aeroportos, a concessão é mais comum, já que há restrições legais e políticas para a venda de bens públicos para empresas privadas. O caso é mais complicado quando as empresas interessadas são estrangeiras.

Em alguns casos, mesmo que não haja impedimentos legais, os governos optam por reter algum controle em determinados setores.

A transferência de serviços para o setor privado envolve:

- Reestruturação do setor, em que empresas públicas estejam quebradas e para facilitar a competição e evitar abuso monopolístico do governo,
- Reforma regulatória, estabelecendo quem irá regular o serviço que está sendo privatizado;
- Implementação de regulação e criação de agências reguladoras para proteger usuários e operadores,
- Pré-qualificação de empresas participantes, estabelecendo condições técnicas básicas e econômicas para que se possa participar da licitação,
- Licitação competitiva,

- Assinatura de um contrato de concessão entre o vencedor da licitação e o governo.

Alguns componentes do contrato são: duração, investimentos requeridos, parâmetros de qualidade, fontes de renda, frequência de reajuste de tarifa e transferência de ativos no término do contrato.

Funcionamento das concessões

Os contratos controlam a relação entre o governo e o concessionário. Eles são válidos por um período pré-determinado que pode ser renovado, durante o qual o concessionário pode explorar os ativos já existentes e criar novos. Normalmente há penalidades para a interrupção prematura dos contratos. Os concessionários são responsáveis por todo o investimento. Pode haver cláusulas prevendo compensações para investimentos não totalmente amortizados até o término do contrato. Isso evita que haja um certo abandono por parte do concessionário quando o fim do contrato se aproxima. Os concessionários são remunerados pelas tarifas pré-fixadas que eles cobram dos usuários do serviço oferecido. Essas tarifas são, muitas vezes, relacionadas à taxa de retorno sobre investimento. Muitas vezes os concessionários recebem compensações se suas receitas não cobrem as despesas.

A duração dos contratos é baseada no tempo que se leva para amortizar todo o investimento feito. Porém muitas vezes não é possível medir esse tempo com precisão, além disso, novos investimentos deverão ser feitos durante o período de vigência do contrato e não poderão ser amortizados. Tudo isso deve ser levado em consideração no preço do contrato e ainda o fato de se estar empregando fatores não tangíveis, como experiência no mercado e conhecimento prévio do assunto.

Diferenças entre concessões e privatizações

Primeiro, ao contrário da privatização, uma concessão não envolve transferência ou venda de ativos físicos, só do direito de usá-los por um determinado período e dele retirar receita a partir de tarifas cobradas da população para uso de determinado serviço

oferecido. Segundo, as concessões têm duração limitada. Por último, como o governo ainda possui os ativos, sua participação nos negócios é muito maior em uma concessão.

Este tipo de privatização, em que todos os ativos físicos são repassados para uma empresa privada bem como o direito de exploração deles, não é muito comum no Brasil. Ele é até usado com alguma frequência em países desenvolvidos como a Inglaterra, mas não aqui, onde o que chamamos de privatização é bem parecido com o conceito de concessão do direito de exploração de determinados ativos que na verdade são de propriedade pública para prestação de serviços públicos.

Este modelo de privatização total tem a vantagem de garantir que a empresa tenha incentivos a investir sempre, uma vez que estará agregando valor a um bem que é de sua propriedade. A falta desses incentivos é um problema presente nas concessões, pois a princípio não há motivos para a concessionário fazer grandes investimentos no final de seu contrato se não terá tempo de amortizá-los. Há, muitas vezes, promessas de possibilidade de prorrogação do contrato, porém o risco de não cumprimento desta promessa já é suficiente para que não haja investimentos.

A principal implicação de tudo isso é que o concessionário só tem direito sobre o fluxo de caixa gerado no período de validade do contrato. Seus ativos, então, são variáveis, dependendo da demanda, das tarifas e do risco do governo cancelar o contrato antes do período determinado. Essas incertezas afetam o risco e aumentam o custo de capital.

As concessões trazem benefícios pois permitem a participação da iniciativa privada em setores em que seria legal ou politicamente infactível. Ela pode ser solução também para problemas reais de projetos grandiosos em que é impossível a participação de apenas um agente, sendo ele o governo ou uma empresa privada. Há casos que clamam por parcerias entre o Estado e a iniciativa privada. Se for bem feita e a partir de uma licitação competitiva, a concessão tende a dissipar os ganhos de monopólio. Além disso, incentivam eficiência de custos, uma vez que, se for estipulado um preço máximo, a diminuição de custos representará mais lucro para o monopolista.

No entanto, elas têm defeitos como a necessidade de um contrato complexo e de monitoramento, incapacidade de cobrir todas as contingências, falta de incentivos a investimentos no final do período de vigência do contrato e dificuldade de cumprir os ajustes de preço programados. A dificuldade que o governo encontra em transmitir

credibilidade em seu compromisso de não renegociar cria dúvidas em relação ao preço estabelecido na proposta.

Uma maneira de resolver o problema da falta de incentivos a investimentos no final do período de vigência do contrato é oferecer uma compensação por investimentos não amortizados até o fim do contrato ou ligada ao ganhador da licitação do próximo período de concessão.

Concessão e elaboração da regulação

O desempenho efetivo de um setor depende do modo como é regulado. O desenho da concessão engloba:

- Tipo de processo de escolha da firma que irá operar o serviço,
- Critérios para tal escolha e pré-requisitos que as firmas deverão cumprir,
- Questões laborais,
- Metas para investimentos e para desempenho,
- Garantias, cláusulas de interrupção e regras de compensação,
- Cláusulas de contingência, mecanismos de resolução de conflitos e alocação dos riscos.

A regulação engloba:

- Escolha do regime, que pode ser por tarifa ou por taxa de retorno,
- Estrutura tarifária e procedimentos de reajuste de tarifas,
- Precificação dos ativos envolvidos na negociação,
- Alocação de custos entre o concessionário e o governo,
- Padrões exigidos de qualidade dos serviços,
- Instrumentos regulatórios, penalidades e taxas,
- Direitos do consumidor que não deve ser explorado pelo monopolista,

Fora isso, deve estar presente na regulação também tudo que for ligado à estrutura, organização e procedimentos da nova agência reguladora.

4 - O PROBLEMA DAS RENEGOCIAÇÕES

Mesmo tendo melhorado muito os serviços de infraestrutura, a participação da iniciativa privada no setor levantou algumas preocupações. Em alguns casos os concessionários não cumpriram certas cláusulas do contrato, em outros foi o governo que não o fez, proibindo ajustes de tarifas pré-combinadas. Há ainda casos em que os concessionários abandonaram os serviços ou em que o governo retomou a concessão por motivo de falência do concessionário.

Mas o principal problema é o grande número de renegociações feitas logo após o início do contrato, minando os benefícios da licitação competitiva, o bem-estar do consumidor e o desempenho do setor, além de comprometer a credibilidade do programa de reformas e jogar a opinião pública contra a participação privada na infraestrutura. Os custos da renegociação representam um peso morto que diminui o bem-estar social. Depois de começar a operar, o ganhador da licitação passa a ter muito poder de barganha para negociar com o governo uma vez que este não quer que o serviço seja abandonado, principalmente se estiver perto de eleições, época em que a perda de popularidade é altamente prejudicial para o governo.

Renegociações deveriam acontecer apenas quando ocorrem fenômenos não previstos nas contingências do contrato que causam desequilíbrio financeiro da firma concessionária.

Num ambiente em que a maioria das renegociações é feita por oportunismo e que a facilidade de renegociar impede que a licitação competitiva apresente os resultados esperados, dois elementos são importantes na elaboração das propostas dos candidatos a concessionário além da eficiência deles em prover o serviço: quanto o candidato a concessionário pensa que será possível renegociar e sua propensão a renegociar. Isso distorce o processo de seleção, principalmente se o governo não possui credibilidade no seu comprometimento em não renegociar.

Os processos de renegociação podem ser muito longos, exigindo muitos custos de ambas as partes envolvidas para buscar informações e criar modelos financeiros, gerando um peso morto na economia. Se o resultado da renegociação for benéfico, os

custos podem ser recompensados, mas se ela estiver ocorrendo por oportunismo esses gastos podem ser muito prejudiciais para o bem-estar geral.

O princípio do equilíbrio financeiro

Os concessionários estabelecem as tarifas que serão cobradas de forma a ganhar lucros razoáveis. Se isso não é alcançado, espera-se que haja um reajuste no acordo, garantido pela cláusula de equilíbrio financeiro prevista na maioria dos contratos.

A equação do equilíbrio financeiro $L = PQ - CO - T - D = rKi$ (Lucro = tarifa x quantidade – custos de operação e manutenção – impostos pagas ao governo – depreciação = custo do capital x capital investido) deve ser analisada antes de cada concessão.

Uma proposta agressiva, que deve vir a ser oportunista, apresenta lucros menores que o retorno sobre capital ($L = PQ - CO - T - D < rKi$). Com uma proposta dessas, o candidato pretende ganhar a licitação (por cobrar uma tarifa baixa) e depois renegociar para aumentar as tarifas ou diminuir o investimento requerido, alegando desequilíbrio financeiro. Esse tipo de caso é bastante comum e os governos não têm conseguido se comprometer a impedir esse comportamento.

Aceitação da proposta

Em um ambiente muito regulado em que o ajuste de preços não pode ser feito livremente, é natural esperar que uma empresa peça para renegociar seus contratos em um momento de instabilidade econômica. Por isso as firmas podem colocar na licitação suas propostas com cenários mais otimistas, esperando renegociação se o ambiente se deteriorar, fazendo uso da cláusula de equilíbrio financeiro. No entanto, ela deveria ser considerada responsável pelo desequilíbrio se sua proposta original não for factível mesmo sem piora do ambiente.

O governo deveria se manter irredutível na posição de não renegociar propostas como estas. Provavelmente algumas empresas acabariam abandonando a concessão, mas esse seria um preço justo a se pagar pela busca de uma boa reputação e aumento da credibilidade do programa de reformas, evitando que novas propostas oportunistas sejam apresentadas no futuro.

A dificuldade em adotar esta postura está nos custos políticos de deixar que uma concessão não funcione. De fato é muito pequeno o número de casos de abandono de concessões e isso se deve à benevolência dos governos com as renegociações oportunistas.

Outra alternativa, não tão boa quanto a primeira, é que os governos recusem propostas excessivamente agressivas. Mas isso raramente é feito e pode acabar prejudicando empresas que realmente sejam muito mais eficientes que as demais, prejudicando também o povo.

O caso das concessões negociadas diretamente

Um número que chama a atenção é a baixa incidência de renegociação nos casos em que a concessão, ao invés de ser feita através de uma licitação competitiva, ocorre pela negociação direta entre o governo e uma firma que pode ter sido convidada por ele por “notório saber”. Nesse caso os ganhos já foram combinados na primeira negociação e não há, portanto, necessidade de renegociar. Além disso, a falta de uma licitação competitiva inibe propostas financeiramente insustentáveis, a empresa não tem porque apresentar uma proposta insustentável se já sabe que ganhará o serviço.

Em casos como estes, a maioria das renegociações vem da mudança de administração do governo ou da mudança de prioridades da mesma administração que negociou inicialmente.

A baixa incidência de renegociação aqui não deve ser considerada como uma vantagem deste tipo de processo. Muito pelo contrario, mostra que ele tem os mesmos problemas das renegociações: grande captura dos ganhos de eficiência e possibilidades de corrupção, indicando que este esquema não deve ser usado.

Outros motivos para renegociação

Uma renegociação que parte do governo pode ser tão ruim quanto as que vêm dos concessionários. As firmas que estão competindo podem precificar o risco de renegociação e colocá-lo na proposta, provavelmente levando à seleção da empresa com maior capacidade de renegociar, não da mais eficiente. O resultado disso seria um processo contaminado com mais risco regulatório, repassado como maior custo de capital e maiores tarifas.

Os governos também podem se comportar de maneira oportunista interferindo nos contratos. De fato, muitas das renegociações são iniciadas pelos governos. Algumas delas podem ser benéficas, visando melhorar o bem-estar da sociedade, mas se contrariarem o contrato podem minar a credibilidade no processo. Apesar de ser difícil eliminar a influência do governo nas concessões, um contrato bem elaborado pode evitar o comportamento demasiado intervencionista.

Um contrato ambíguo abre as portas para a renegociação. As razões para um contrato mal elaborado podem ser ciclos políticos, descaso, incentivos mal alinhados, pouco entendimento do processo, e até interesse em possíveis capturas de ganhos extraordinários.

A falta de tempo para a elaboração cuidadosa de um contrato acontece porque os governos querem que todo o processo seja concluído antes que seus mandatos acabem. Para isso, reformam diversos setores, fazendo várias concessões ao mesmo tempo, sem o cuidado necessário. Muitas vezes prioriza-se a pressa em detrimento de cuidado na elaboração de estudos do mercado e especificações de planos de contingências nos contratos.

Mesmo quando a proposta não é irrealista, a assimetria informacional entre concessioário e governo pode levar a pedidos de renegociação que alegam mudanças nos custos e o conseqüente desequilíbrio financeiro. O grande motivador destes pedidos é a cláusula de equilíbrio financeiro presente na maioria dos contratos de concessão. Ela é muito importante e através dos planos de contingência não deveria ser permitido que ela fosse usada para justificar aumento de tarifa por motivos inapropriados.

5– O CASO DO AEROPORTO DE LIMA

Dia 15 de novembro de 2000, um consórcio formado pelo operador alemão de aeroportos Fraport AG *Frankfurt Airport Services Worldwide* (nessa época chamado *Flughafen Frankfurt/MainAG*); pela *Bechtel Enterprises Services Ltd* (nessa época *BechtelEnterprises InternationalLtd*), parte do conglomerado Bechtel, um grupo empresarial norte-americano originalmente dedicado à construção; e pela Cosapi S.A., uma companhia construtora peruana, ganhou a licitação da concessão outorgada pelo Estado Peruano para a construção, operação e transferência do Aeroporto Internacional Jorge Chávez (AIJCh) na província de Callao, Lima, Peru.

A Lima Airport Partners (LAP), que é a companhia concessionária formada pelo consórcio para cumprir os requisitos do contrato de concessão, começou a operar o AIJCh em 14 de fevereiro de 2001. O Estado Peruano concedeu à LAP uma concessão por 30 anos para a operação e expansão do AIJCh.

Em dezembro de 2001, a Bechtel Enterprises Services Ltd transferiu sua participação na LAP para a Alterra Lima Holdings Ltd, subsidiária da Alterra Partners, empresa operadora de aeroportos de que são acionistas a Bechtel e a Singapore Changi Airport Enterprise Pte Ltd. (SCAE), sendo esta última a operadora do aeroporto de Singapura.

Em setembro de 2003, a Cosapi vendeu sua participação na LAP para a Alterra Lima Holdings Ltd. A composição societária da LAP ficou assim: Alterra Lima Holdings Ltd com 57,25% e Fraport AG com 42,75%.

Em agosto de 2007, a Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide adquiriu os 57.25% de participação da Alterra Lima Holdings e se tornou a proprietária da Lima Airport Partners.

Em junho de 2008, a Corporação Financeira Internacional (IFC, por sua sigla em inglês), membro do grupo do Banco Mundial, e o Fundo de Investimento em Infraestrutura, Serviços Públicos e Recursos Naturais, administrado pela AC Capitales SAFI, foram incorporados como sócios da LAP. A composição societária da LAP agora

é a seguinte: Fraport AG, com 70.01% do capital social; a International Finance Corporation, com 19.99%; e o Fundo de Investimento em Infraestrutura, Serviços Públicos e Recursos Naturais, administrado por AC Captales SAFI S.A, 10%.

O Aeroporto Jorge Chávez em cifras em 2007

Movimentos de aeronaves no ano de 2007	92,880
Passageiros de chegada e de saída	7,505,832

Tráfico de Passageiros Nacionais

Chegadas	1,677,202
Saídas	1,699,608

Tráfico de Passageiros Internacionais

Chegadas	1,802,591
Saídas	1,797,832
Em conexão	528,599
Total	4,129,022

Carga transportada

Carga transportada	225,370 TM
Internacional	203,014.915
Nacional	22,355.039

Número de destinos internacionais: 24

Número de destinos nacionais: 14

Motivos da Privatização

O Peru depende muito da sua rede de aeroportos por causa da geografia do país e porque a infraestrutura de transporte terrestre ainda não foi completamente desenvolvida. O Aeroporto Internacional Jorge Chávez é especialmente importante para o país, uma vez que é o principal aeroporto internacional do Peru, contando com 97% do tráfego internacional do país, bem como 58% do nacional. Este Aeroporto também funciona como um hub internacional para transporte de carga. A privatização do aeroporto é considerada pelo governo como fator chave na expansão das oportunidades de emprego, desenvolvimento de um transporte moderno para servir como portão de entrada e saída do Peru para o mundo e para o crescimento do turismo, uma indústria que o governo está ativamente tentando expandir.

Espera-se que a privatização traga novas receitas para o governo através de imposto de renda e tarifas de concessão. Durante os quatro primeiros anos de concessão, espera-se que o consórcio invista mais de US\$130 milhões em nova infraestrutura. Melhorias na tecnologia e nos serviços vão criar aproximadamente 50 posições adicionais, a maioria para técnicos e operadores de serviços

Há sessenta e um aeroportos no Peru e o único operado por uma firma privada é o Aeroporto Internacional Jorge Chávez em Lima. O resto é operado pela Corporação Peruana de Aeroportos e Aviação Comercial (CORPAC), que opera o de Lima em conjunto com a Fraport. O Aeroporto de Lima é o mais importante do país, ele abrigava

84% dos fretes nacionais e 63% do transporte de passageiros em 2002. Desde o começo da última década, a CORPAC se caracterizou pela falta de recursos para investimento e pela interferência política, o que afetava tarifas de vôos e preços de fretes. Isso fez dos aeroportos peruanos bons candidatos à participação privada. Apesar da idéia inicial de ter outros aeroportos regionais privatizados, a pouca lucratividade deles resultou na privatização apenas do mais atrativo, o de Lima. A LAP ganhou o direito de administrar o aeroporto, mas os serviços essenciais como de navegação, comunicação via rádio da aeronáutica e controle do tráfego aéreo ainda estariam sob administração da CORPAC.

A Proposta de Concessão

A LAP ganhou a concessão porque concordou em pagar a maior percentagem de sua receita bruta anual ao Estado: 46,5%. Com isso (e mais a taxa paga ao regulador), o Estado arrecadou US\$38,3 milhões da LAP em 2001 e 2002. O seguinte trecho da Cláusula 4 mostra como deveria ser feito este pagamento:

“Condições do Pagamento da Concessão

4.1 O concessionário pagará a retribuição* à OSITRAN, que, por sua vez a entregará para a entidade do Estado que o concedente determinar.

4.2 O concessionário pagará também à OSITRAN a taxa de regulação.

4.4 Todos os pagamentos a serem efetuados pelo concessionário de acordo com este contrato serão feitos em dólares.”

*”Retribuição significa o montante a ser pago trimestralmente, ao concedente através da OSITRAN, pelo concessionário, e que será a quantidade maior das seguintes: (a) o resultado de 46,511% da receita bruta do trimestre correspondente; ou (b) US\$3000000.00 por cada trimestre durante os 3 primeiros anos de vigência da concessão, US\$3500000,00 por trimestre durante o 4º, o 5º e o 6º anos da concessão, e US\$3750000,00 por trimestre durante os 3 anos seguintes. A partir do nono ano a OSITRAN calculará esta quantidade mínima de modo que seja igual em valores constantes a US\$3750000,00 trimestrais ajustados de acordo com o índice de preços ao consumidos dos EUA.”

No entanto, essa alta porcentagem paga ao governo forçou modificação do contrato em vários aspectos, por exemplo, as metas de investimentos para os primeiros 42 meses foram reduzidas de US\$100 milhões para US\$ 80 milhões.

Obrigações de Investimentos

A concessão de trinta anos obrigava a LAP a investir, manter e aumentar a capacidade do aeroporto. A LAP concordou em investir mais de 1 bilhão de dólares durante a concessão: US\$110 milhões antes de agosto de 2005; US\$90 milhões para expandir o aeroporto entre 2005 e 2008; e US\$1,105 milhão de 2009 a 2030 para construir uma segunda pista de pouso (antes de 2015), 56 portões de embarque e uma nova torre de controle. Apesar de ter havido alguns atrasos iniciais ligados a financiamento e adendos ao contrato, as obrigações de investimento iniciais foram completamente cumpridas e as novidades do aeroporto foram inauguradas em fevereiro de 2005. Tais obrigações estão descritas na cláusula 5.6.1.1, que foi modificada no quarto adendo:

“Melhorias obrigatórias:

O concessionário está obrigado a iniciar a construção das melhorias obrigatórias dentro do prazo de uma não contado a partir da data de início de vigência do contrato e concluir a construção das mesmas antes do período inicial (8 anos).

Durante os primeiros **36 meses**, o concessionário está obrigado a investir, no mínimo, **US\$25000000,00** do total pressuposto para a construção das melhorias obrigatórias correspondentes ao período inicial. **Ao quadragésimo segundo mês, o concessionário está obrigado a ter investido, no mínimo, US\$80000000,00 do total pressuposto para a construção das melhorias obrigatórias no período inicial. Ao quarto ano, o concessionário está obrigado a ter investido, no mínimo, US\$110000000,00 do total pressuposto para a construção das melhorias obrigatórias no período inicial.**

O não cumprimento **dos investimentos mínimos** a que se refere o parágrafo anterior por parte do concessionário, não causará caducidade da concessão. No entanto, ao verificar-se dito não cumprimento, o concessionário deverá pagar uma penalidade equivalente a 30% do montante desejado de investimento para estes períodos.”*

*Os trechos em negrito foram modificados no quarto adendo

Tarifas Cobradas

O contrato de concessão também regula as tarifas cobradas pelos serviços prestados pelo concessionário, incluindo a taxa de uso do aeroporto (TUUA) cobrada dos passageiros, as tarifas de pouso e decolagem, e a tarifa cobrada do fornecedor de combustível. Durante os primeiros oito anos de concessão, as tarifas foram seriam fixas como descrito no contrato, a partir de então elas seriam estabelecidas de acordo com a produtividade do setor, como no trecho abaixo:

“Cláusula 6: Tarifas e Receitas

6.1 O concessionário determinará as tarifas a serem cobradas pelos serviços aeroportuários e outras matérias com relação às operações do aeroporto sempre que estas tarifas não excedam as tarifas máximas estabelecidas neste contrato. (são estabelecidas tarifas máximas para cada serviço nos oito primeiro anos de vigência do contrato).

Com 30 dias de antecedência ao início da vigência das tarifas estabelecidas, o concessionário deverá notificar à OSITRAN as tarifas que tenha decidido cobrar assim como a política tarifária da empresa. O concessionário se obriga ainda, a seu próprio custo a colocar em conhecimento dos usuários as tarifas que serão cobradas.

A partir do nono ano de vigência da concessão, algumas tarifas serão reajustadas periodicamente pela variação do índice de preços ao consumidos dos EUA menos uma porcentagem dos incrementos anuais de produtividade. Esta porcentagem será calculada pela OSITRAN e permanecerá fixa pelo período de 5 anos.

6.2 O concessionário poderá requerer dos usuários o pagamento das tarifas em dólares ou seu equivalente em moeda peruana (Nuevos Soles) à taxa de câmbio da data correspondente.”

A Construção da Segunda Pista de Pouso

As obrigações de investimento previstas no contrato incluíam a construção de uma segunda pista de pouso, que requeria a expropriação de áreas ao redor do aeroporto. O governo concordou em terminar a expropriação em fevereiro de 2006, porém sérias dificuldades ligadas aos processos judiciais causaram o adiamento da construção da pista do décimo ano de concessão para o décimo quarto ano ou cinco anos depois do governo ter entregue tais áreas. Um adendo ao contrato original foi feito para livrar o concessionário do risco relacionado à habilidade do governo em entregar as áreas prometidas, conforme mostrado nos trechos do contrato abaixo:

“Cláusula 5.6.2.1 (Adendo 4)*:

Durante o período remanescente (depois dos primeiros 8 anos) de concessão, o concessionário está obrigado a construir uma segunda pista de aterrissagem de tal maneira que esta de encontre terminada e pronta para entrar em operação ao final do **décimo quarto ano de vigência da concessão ou em qualquer caso, depois de 5 anos desde a data em que o concedente entregue ao concessionário, em conjunto e em uma só oportunidade, a área requerida para a ampliação do aeroporto.**

No caso em que os avanços tecnológicos existentes no momento em que deva iniciar-se a construção da segunda pista façam inútil, ou parcialmente inútil, a construção da mesma, o concedente, contando previamente com a opinião técnica da OSITRAN poderá modificar ou substituir a obrigação do concessionário de construir a segunda pista. Esta faculdade é exclusiva do concedente e deverá ser exercida, mais tardar, ao final do **nono ano de vigência da concessão.**”

Clausula 5.23 (Adendo 4):

A área requerida para a ampliação do aeroporto será entregue **em conjunto, em uma só oportunidade, salvo pacto em contrario das partes**, ao concessionário pelo concedente **em no máximo 8 anos**. Tal área será destinada em sua totalidade à execução de melhorias antes referidas, **salvo que o concedente acredite tecnicamente e em conformidade com a OSITRAN que os terrenos entregues permitam o desenvolvimento do Plano Mestre do concessionário em todos os seus alcances.**

Os imóveis denominados ALMACENA, EX FERTISA e PESCA PERÚ de propriedade

*As partes em negritos foram modificadas no Adendo 4.

do concedente, que estão dentro da área destinada para a ampliação do aeroporto serão entregues ao concessionário quando este o requerer ao concedente, a fim de iniciar a execução das melhorias. Tal requerimento deverá ser efetuado com pelo menos um ano de antecedência à execução das mesmas e em todo caso antes do término do oitavo ano da vigência da concessão.

Para efeitos do cumprimento do disposto nesta cláusula, o concedente se encontra facultado a redistribuir os recursos provenientes das receitas geradas pela concessão do Aeroporto Internacional Jorge Chávez.

Competição Dentro do Aeroporto

Parte da concessão do Aeroporto de Lima é feita de forma monopolista e parte é aberta à competição, uma divisão baseada no critério de capacidade e em economias de escala. O contrato dá o controle monopolista das “operações principais” – serviços de navegação aérea, pouso e decolagem, emergências e segurança – para a Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide (FRAPORT). Operações não principais – basicamente serviços comerciais – podem ser passadas do operador principal a terceiros. Para evitar comportamento anti-competitivo em operações não principais, o contrato de concessão inclui condições de livre entrada e não-discriminação, descritas abaixo:

“Trecho da Cláusula 5: Operação da Concessão

5.1 Durante a vigência da concessão o concedente terá direito de propriedade dos bens da concessão. O concessionário terá direito de uso e desfrute dos bens da concessão, da operação do aeroporto, da prestação dos serviços aeroportuários, da implementação de melhorias, assim como o exercício dos direitos que sejam necessários para que cumpra com suas obrigações estabelecidas neste contrato.

5.3 O concessionário não poderá substituir, suspender nem de outra maneira direta ou indireta trocar o operador principal nem modificar suas funções e responsabilidades sem autorização prévia do concedente.

O operador principal deverá ser dono de pelo menos 15% do capital social do concessionário durante o período inicial e 10% durante o período restante de vigência da concessão.

O concessionário deverá realizar a construção, melhoria, desenvolvimento e operações do aeroporto conforme as práticas e operações aeroportuárias internacionalmente aceitas e os requisitos técnicos mínimos.

5.4 As operações secundárias do aeroporto poderão ser levadas a cabo por operadores secundários, que deverão contar com pessoal com a experiência apropriada.”

“Trecho da Cláusula 7: Princípios Aplicáveis à Prestação de Serviços Aeroportuários

7.1 O concessionário deverá garantir que os serviços aeroportuários sejam prestados e que as áreas de terminais sejam postos a disposição de todos os usuários sem nenhum tipo de discriminação de preços e tarifas.

7.2 O concessionário e/ou os operadores que prestem serviços que sirvam de base para a prestação de outros serviços, ou que tenham uma posição dominante no mercado, estão proibidos de utilizar tais situações para prestar simultaneamente outros serviços em condições de maior vantagem e em detrimento de seus competidores.”

Ainda assim, há preocupações em relação ao exercício de um controle injusto dos serviços competitivos por parte do operador principal. Uma solução seria separar totalmente as duas áreas, não permitindo que a empresa fornecendo os serviços principais oferecesse também os competitivos.

Razões para o Cancelamento do Contrato

O não pagamento de alguma obrigação só é razão para o cancelamento da concessão se for repetido por algum tempo. em geral, as sanções permitem que o concessionário tenham a possibilidade de corrigir suas deficiências.

Órgão Regulador

O Organismo do governo responsável por regular o funcionamento do Aeroporto Internacional Jorge Chávez é a OSITRAN (*Organismo Supervisor de La Inversión en Infraestructura de Transportes de Uso Público*). Ele age conforme explicitado nos seguintes trechos do contrato:

“Cláusula 1: Definições

1.42 A OSITRAN administrará o cumprimento das obrigações a cargo do concessionário com critérios técnicos.”

“Cláusula 19: Auditorias

19.3 A inspeção e avaliação da qualidade da operação e dos serviços do aeroporto, incluindo a manutenção dos padrões básicos e requisitos técnicos mínimos corresponderá à OSITRAN, que poderá acessar livremente as instalações do concessionário e/ou operadores, a fim de realizar as inspeções que considere pertinentes.”

Riscos

Segundo o contrato, a maior parte dos riscos fica nas mãos do concessionário. Porém, como houve grande facilidade de renegociar o contrato, o risco corrido pelo concessionário passa a ser menor, uma vez que ele sabe que se tiver um desequilíbrio financeiro poderá pedir para renegociar e tem grande chance de ter sua solicitação aceita.

O trecho da cláusula 22 a seguir mostra que riscos o concessionário deveria assumir:

“Riscos da Concessão

22.1 Salvo por aqueles casos em que se estabelece no presente contrato responsabilidade para o concedente ou para qualquer de seus organismos, o concessionário assume por sua própria conta os gastos e riscos associados com o desenvolvimento de qualquer contrato de operação, a prestação de serviços aeroportuários, a realização de melhorias, aqueles gastos e riscos derivados do uso de

tecnologia e patentes próprias do concessionário e todas aquelas matérias ou operações sob seu controle ou responsabilidade.”

Renegociações

O contrato de concessão do Aeroporto de Lima (em cláusula modificada em seu quarto adendo) estabelece que se a receita bruta do concessionário cai ou seus custos sobem (ou uma combinação dos dois) mais que 5,5% em relação à estimativa apresentada inicialmente à OSITRAN, a empresa pode propor mecanismos para corrigir desequilíbrios econômicos. Esses mecanismos incluem mudança das tarifas previstas no contrato e na duração do contrato. A OSITRAN, então, pode aceitar ou recusar a solicitação do concessionário, como mostra o trecho abaixo:

“Cláusula 26.2:

Se, por mudanças nas leis aplicáveis ou nas disposições estabelecidas nas normas, que são aquelas vinculadas aos atos de poder ordinário sobre a relação contratual e a prestação de serviços que tenham exclusiva relação com aspectos econômico-financeiros vinculados:

- a) Ao investimento, titularidade ou operação do aeroporto; ou
- b) Ao presente contrato

As receitas brutas do concessionário durante um período de quatro trimestres fiscais consecutivos se reduziram em 5,5% ou mais em relação às receitas brutas prognosticados pelo concessionário para dito período, ou, alternativamente, se os custos e/ou gastos do concessionário durante um período de quatro trimestres fiscais consecutivos se incrementam em 5,5% ou mais em relação aos custos e/ou gastos prognosticados pelo concessionário para o dito período, ou se o efeito composto de uma redução das receitas brutas e um incremento dos custos e/ou gastos do concessionário produzirem um resultado líquido igual ou menor a qualquer das alternativas anteriores, se considerará que o equilíbrio econômico do presente contrato foi significativamente afetado, sempre e quando tais efeitos tenham sido produzidos como consequência de mudanças nas leis aplicáveis ou nas normas.

Neste caso, o concessionário poderá, depois de passado pelo menos um mês do final de qualquer período trimestral fiscal em que a variação a que faz referência o parágrafo anterior tenha ocorrido, propor por escrito ante a OSITRAN e com a necessidade de sustentação as soluções e procedimentos a seguir para restabelecer o equilíbrio econômico existente na data em que se produziu a mudança nas leis aplicáveis ou normas. Estas soluções e procedimentos poderão incluir, entre outras propostas, a modificação de tarifas e da vigência da concessão.”

Existe também a possibilidade de estender a duração da concessão a pedido do concessionário, este mecanismo, apesar de reduzir a pressão competitiva do mercado, pode gerar incentivos a investimentos de longo prazo não-obrigatórios, uma vez que o concessionário terá mais tempo para tirar proveito de seus benefícios, como descrito na cláusula 3:.

“Vigência da Concessão

3.1 Salvo que a concessão se encerre antecipadamente ou se prorrogue conforme previsto neste contrato, o período de vigência pelo qual se outorga a concessão é de 30 anos.

3.2 O concessionário, mediante aviso por escrito endereçado ao concedente antes do início do 27º ano de vigência da concessão, poderá optar por prorrogá-la por 10 anos adicionais, contados a partir do vencimento do prazo de 30 anos.

3.3 A concessão poderá ser novamente prorrogada quando solicitado pelo concessionário. O concedente somente irá validar a solicitação se o OSITRAN (Organismo Supervisor do Investimento em Infraestrutura de Transporte de Uso Público) certificar que o concessionário cumpriu satisfatoriamente com as obrigações estabelecidas no presente contrato.

3.4 Em nenhum caso o prazo da concessão, somado ao prazo de qualquer prorrogação, ou prorrogações, poderá exceder o prazo máximo de 60 anos.”

Houve mais de setenta modificações no contrato original de concessão do Aeroporto de Lima em apenas três anos. A maioria das mudanças importantes facilitou a obtenção de fundos, por parte do concessionário para cumprir suas obrigações de investimento e alterou as condições da cláusula de equilíbrio econômico-financeiro. Também foram feitas mudanças para garantir que alguns credores seriam pagos em qualquer circunstância. Outras mudanças importantes incluíram i) A exclusão de uma parte do pagamento a ser feito ao governo; ii) a mudança dos planos de investimento, tanto em quantidade quanto em prazo, particularmente estabelecendo que a construção da segunda pista de pouso só seria iniciada uma vez que o Estado houvesse transferido as terras requeridas ao concessionário.

Adendo	Nº de mudanças	Principal alteração
1 06/04/2001	9	novas maneiras para o concessionário conseguir investimento
2 25/07/2001	8	prazo para expansão do aeroporto por indisponibilidade das terras prometidas pelo Estado
3 30/09/2002	20	nova definição para receita bruta; maiores áreas destinadas a autoridades
4 30/06/2003	34	investimento, principalmente ligado à segundo pista de pouso

Em geral, as grandes modificações desse contrato indicam mudanças nas “regras do jogo” depois de um curto período de tempo por causa de falhas na elaboração do contrato original. Como consequência, estes adendos foram criticados pelo público, principalmente pela falta de transparência no processo de renegociação.

Eficiência do Novo Operador

A concessão do Aeroporto de Lima é a única das várias concessões de serviços de infraestrutura feitas no Peru até 2007 que não mostrou melhorias no serviço*. A eficiência das vendas é o único indicador que mostra significativa mudança positiva, enquanto a maioria dos outros apresentou declínio. Parte da explicação pode estar na pouca quantidade de dados no período posterior à concessão. Também é difícil isolar as influências da companhia privada (LAP) e da estatal (CORPAC) que operam juntas. No entanto, uma análise rudimentar que compara o desempenho da LAP com dados de uma combinação de LAP e CORPAC mostra que os indicadores da LAP são consideravelmente melhores.

Apesar do número de passageiros ter caído depois da concessão, é difícil saber se isso foi causado pela concessão ou por fatores externos como os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova York.

Bem-Estar dos Consumidores

Para analisar o impacto da concessão do Aeroporto de Lima nos consumidores, focou-se nas tarifas cobradas no aeroporto e sua capacidade*. As tarifas que mais afetam o bem-estar do consumidor são a TUUA e a taxa de pouso e decolagem. A TUUA é uma taxa fixa paga por todos os passageiros que decolam do Aeroporto de Lima e inclui todos os serviços (bagagens, segurança, etc.) de acordo com o contrato, o concessionário aumentou a TUUA de US\$3,39 para US\$4,24 para vôos nacionais e de US\$21,19 para US\$23,73 para vôos internacionais. Comparando-se esses aumentos com os do segundo aeroporto mais importante do Peru, o de Cuzco, os aumentos percentuais até 2004 nos dois aeroportos foram similares, a principal diferença foi que o de Lima foi reajustado em 2003 e o de Cuzco em 2004. Apesar desta diferença reduzir o bem-estar dos consumidores, pouca conclusão pode ser tirada dela, afinal, o aeroporto de Lima poderia ter reajustado suas tarifas um ano antes do de Cuzco mesmo sob controle estatal.

*Segundo o paper “Peru, Rethinking Private Sector Participation in Infrastructure Towards Effective Public Private Partnerships, Concessions in the Provision of Infrastructure Services;30/06/2006; World Bank”.

A análise das tarifas de pouso e decolagem é parecida, apesar do resultado ser bastante diferente para vôos nacionais e internacionais. Para vôos internacionais, o Aeroporto de Lima aumentou suas tarifas em aproximadamente 6% entre 2002 e 2004, enquanto as de Cuzco permaneceram as mesmas. Para vôos internacionais, Cuzco aumentou mais suas tarifas que Lima. Devido a esses resultados ambíguos, nada se pode dizer de conclusivo sobre as tarifas de pouso e decolagem.

Além das tarifas cobradas, aumentos da capacidade do aeroporto podem afetar o bem-estar do consumidor. Depois de 36 meses de operação, o concessionário havia excedido a meta de investimento de US\$25 milhões, com um montante total de US\$38 milhões (OSITRAN 2004). No entanto, ainda é cedo para observar qualquer melhoria de capacidade significativo.

6- CONCLUSÃO

A participação da iniciativa privada na administração e desenvolvimento de infraestrutura de aeroportos em países em desenvolvimento tem aumentado muito desde 1990, com o crescimento acelerando nos últimos anos. Neste processo, os governos têm preferido usar concessões ao invés de privatizações totais, mantendo a posse das áreas exploradas.

Pelo fato de as concessões serem complexas, os governos deveriam ser claros em relação aos seus objetivos políticos e estruturar contratos apropriadamente. Eles precisam, então, administrar seus direitos de propriedade e obrigações durante a vigência do contrato, de modo que os incentivos dos participantes privados estejam alinhados com os seus.

O principal problema tem sido a implementação falha dos projetos de modernização da infraestrutura. Os erros nesta implantação levam, muitas vezes a renegociações oportunistas. Muitos deles poderiam ser evitados e deveriam ser evitados em concessões futuras, como a que acontecerá no Rio de Janeiro em breve, através de um desenho mais cuidadoso do contrato e de mais atenção à estrutura de incentivos.

Uma construção cuidadosa de incentivos contratuais deve aumentar a credibilidade na estabilidade dos termos do contrato e da regulação. O maior desafio das concessões de serviços de infraestrutura, e de aeroportos em particular, é escrever um contrato que seja consistente e que cubra todas as contingências que podem aparecer.

Não adianta também fazer um contrato bem elaborado sem o marco regulatório apropriado. Estes dois fatores são básicos e cruciais.

Para isso, ter uma agência com razoável independência do governo que regule o setor é essencial. Contar com pessoas qualificadas e experientes nesta agência transmite comprometimento e distanciamento de interesses políticos do governo. isto deve atrair investidores e facilitar a resolução de questões técnicas complexas.

Os dois principais objetivos da regulação devem ser induzir as firmas a produzir ao menor custo possível – assegurando ganhos de eficiência – e alinhar os preços com

estes custos para que lucros razoáveis sejam realizados e que os usuários também sejam beneficiados. Outro objetivo importante é garantir a melhora do serviço prestado.

Muita atenção deve ser dada à alocação do risco, uma vez que eles afetam o desempenho do setor, afetando, principalmente a quantidade de investimento feito. Uma maneira de fazer isso é escolhendo o melhor regime regulatório. O que foi adotado no Peru, em que ganharia a empresa que oferecesse maior repasse ao governo, não se mostrou muito eficiente, uma vez que levou a muitas renegociações. Os regimes regulados pelo menor preço também apresentam grande incidência de renegociação. O que parece mais apropriado é que leva em consideração a taxa de retorno sobre investimento.

A licitação deve ser feita de forma competitiva, com várias empresa apresentando propostas segundo o critério pré-estabelecido, seja preço, taxa de retorno ou porcentagem da receita paga ao governo.

Uma maneira de evitar pedidos de renegociação é buscar sempre tornar o mercado o mais competitivo possível (real ou potencialmente). A simples possibilidade de entrada de uma nova empresa para concorrer com a monopolista já faz com que esta se sinta inibida a renegociar, uma vez que dá mais espaço para o governo recusar seu pedido.

Os governos podem ainda alcançar seus objetivos através da privatização total dos aeroportos. Porém, para fazer isso, eles precisam elaborar e implementar um regime regulatório que assegure retornos ao investimento eficientes.

7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions – Doing it right; Guasch, J. Luis; World Bank 2004.
- Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Jorge Chávez 2001; site do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru; http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/jorge_chavez.html.
- 1º Adendo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Jorge Chávez 2001; site do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru; http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/jorge_chavez.html.
- 2º Adendo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Jorge Chávez 2001; site do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru; http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/jorge_chavez.html.
- 3º Adendo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Jorge Chávez 2002; site do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru; http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/jorge_chavez.html.
- 4º Adendo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Jorge Chávez 2003; site do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru; http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/jorge_chavez.html.
- Site do Aeroporto Internacional Jorge Chávez; www.lap.com.pe.
- GridLines; The growing and evolving business of private participation in airports; Andrew, Doug and Dochia, Silviu, World Bank.
- Peru, Rethinking Private Sector Participation in Infrastructure Towards Effective Public Private Partnerships, Concessions in the Provision of Infrastructure Services; 30/06/2006; World Bank.