

3

Privatização dos Aeroportos

Este capítulo discorre sobre a experiência internacional com a privatização dos aeroportos, a eficiência entre as diversas formas de capital e a estrutura escolhida pelo governo brasileiro para privatizar os seus aeroportos.

3.1.

Experiência Internacional com a Privatização dos Aeroportos

A redução da participação do Estado, baseado em um discurso de busca de maior eficiência da economia, impactou o setor aeroportuário, que em sua grande maioria era estatal. Segundo Forsyth, Gillen *et al.* (2004), nas últimas décadas, em vários países ao redor do mundo, existiu um processo de reforma no sistema aeroportuário onde, em muitos casos, os aeroportos foram totalmente ou parcialmente privatizados ou foram reestruturados para a busca de maior eficiência produtiva. Mesmo se mantendo sobre controle Estatal a visão de como os aeroportos deveriam ser administrados mudou, isto é, passaram a ser comercialmente orientados e auto-suficientes.

Contudo, enquanto os governos foram ativos na reforma dos setores de telecomunicações, água, energia, transportes terrestres e na indústria aeronáutica, eles foram cautelosos para com o setor aeroportuário. Os governos, em muitos casos, optaram por uma privatização parcial ao invés de uma privatização total. Mesmo nos Estados Unidos da América, onde existe uma grande tradição de atuação do setor privado no segmento de transportes, houve um movimento relutante de transferência do setor público para o setor privado. O movimento de privatização dos aeroportos foi mais forte no Reino Unido e, posteriormente, na Austrália e Nova Zelândia. Na Europa continental, preferiu-se um modelo de privatização parcial, com o setor público permanecendo com a maioria do capital dos aeroportos (Forsyth, Gillen *et al.*, 2004).

A mudança de propriedade foi acompanhada, em muitos casos, pela introdução de regulação ou de limitações aos novos proprietários. O caso Inglês pode ser citado como exemplo, pois, assim que os aeroportos foram privatizados, uma regulação ao setor foi introduzida. A Austrália teve um processo muito parecido, enquanto na Nova Zelândia não houve regulamentação para os três aeroportos privatizados. Os Estados Unidos da América não têm uma regulamentação para as tarifas dos aeroportos públicos, ainda que existam limitações à capacidade de financiamento e investimento. Na Irlanda e Holanda os aeroportos estão sujeitos à regulação econômica.

Não parece existir uma regra clara que defina como um país procederá no processo de privatização dos seus aeroportos e quão regulado será este setor após a mudança para o setor privado ou o nível de regulação que advirá desta mudança de propriedade.

Contudo, uma vez que os aeroportos possuem poder de mercado e que a propriedade foi alterada do setor público para o setor privado, criou-se o receio de que este poder de mercado seria usado para aumentar os preços dos serviços prestados e a rentabilidade de forma demasiada (Forsyth, Gillen *et al.*, 2004).

Esse medo da utilização do poder de mercado dos aeroportos (monopólio) parece não ter ocorrido, uma vez que o setor tem obtido uma modesta rentabilidade (Forsyth, Gillen *et al.*, 2004).

3.2.

A Eficiência dos Tipos de Propriedade nos Aeroportos

Oum, Adler *et al.* (2006) mensuraram e avaliaram a eficiência e a rentabilidade, entre 2001-2003, de aeroportos pertencentes e operados por estruturas de propriedade 100% estatal, 100% privada e um mix entre estrutura com maior participação do capital público ou maior participação do capital privado. A análise foi feita para os maiores aeroportos da Ásia, Europa e América do Norte e foram encontradas evidências de que:

- Aeroportos com 100% de propriedade estatal são significativamente mais eficientes do que aeroportos operados pelo Estado, mas com participação de capital privado.
- Não há evidência estatística que demonstre que aeroportos que sejam

operados por empresas de capital majoritariamente privado sejam mais eficientes que aeroportos operados por empresas estatais, independente da esfera de governo (se pertencentes aos governos Federal, Estaduais ou Municipais) nos EUA.

- Aeroportos com a maior parte do capital privado na Europa e na Oceania obtiveram resultados significativamente maiores com relação à margem líquida. Adicionalmente, os resultados demonstraram que os aeroportos privatizados não se utilizaram do poder de monopólio para cobrar mais por seus serviços, mas verificou-se que estes obtiveram aumento da rentabilidade em razão do aumento de receitas comerciais ou não relacionadas ao setor aeronáutico.

- Aeroportos administrados por empresas com capital majoritariamente estatal com uma esfera de poder (Municipal, Estadual ou Federal) ou estatal com vários níveis de governo são as formas menos eficientes.

Portanto, não é conclusivo, segundo Oum et al (2006), que o setor privado seja mais eficiente que o estatal, mas pode-se afirmar que aeroportos com capital de vários níveis governamentais e com capital majoritariamente estatal são menos eficientes. Ainda que aeroportos privados na Europa e na Oceania tivessem melhores resultados que os seus pares estatais nestes continentes, estes resultados não foram encontrados em outras regiões analisadas e, portanto, não se pode afirmar estatisticamente que os aeroportos privados são mais eficientes que os 100% Estatais.

3.3.

A Eficiência das Formas de Propriedade e a Concessão de Aeroportos

Yarrow (1988) conclui que toda forma de propriedade tem alguma ineficiência. Falhas de mercado podem levar a situações de conflito entre as empresas privadas e a sociedade, com a busca pelo lucro impactando em perda do bem-estar da sociedade. Falhas do governo levam a conflitos nas empresas estatais, pois existe um conflito entre a política/burocrática do Estado e o bem-estar da sociedade. Falhas no monitoramento dos agentes por parte dos

principais levam à divergência de interesses entre ambos. O efeito da mudança no controle das empresas sobre essas imperfeições vai depender da magnitude dessas imperfeições. Numa primeira observação, a privatização pode ser vista como uma forma de reduzir o impacto das falhas de Governo na administração das empresas públicas, embora haja o risco de perdas decorrentes das falhas de mercado e do monitoramento do agente pelo principal.

A teoria econômica afirma que em mercados competitivos o lucro econômico da empresa é zero e existe uma convergência da maximização dos interesses entre os demandantes e os ofertantes de um determinado produto ou serviço, isto é, o custo marginal é igual à receita marginal para o ofertante (Varian, 1994). Portanto, em uma situação de monopólio como a dos aeroportos, ou, em alguns casos, de oligopólio, e a baixa competitividade com outros modais de transporte, a falta de regulamentação levaria a empresa privada a buscar lucros acima do ponto ótimo. Segundo Varian (1994), permitir que um monopolista estabeleça o seu próprio preço é indesejável devido à ineficiência de Pareto (preço igual a custo marginal) e forçar o monopólio natural a produzir um preço competitivo é não-factível, devido ao lucro econômico negativo. Portanto o Governo deveria atuar com regulador, permitindo que o preço cubra os custos médios, isto é, delimitando o poder de mercado da empresa.

Yarrow (1988) continua afirmando que a privatização não pode ser vista, de uma forma simplista, como um remédio universal para os problemas dos agentes públicos. No entanto, onde as falhas de mercado são significantes, as intervenções do governo continuam freqüentemente após as privatizações.

Os efeitos das privatizações variam muito conforme o contexto onde elas ocorrem, isto é, são muito dependentes da amplitude do mercado, do ambiente regulatório e institucional.

Resumindo, Yarrow (1988) afirma que as empresas privadas são mais eficientes tecnicamente quando encontram um ambiente competitivo. Quando o ambiente não é competitivo, mas estas são firmemente reguladas, não parece existir evidência conclusiva em favor de uma forma ou outra de propriedade.

3.4.

O Modelo de Privatização dos Aeroportos Brasileiros

O modelo de privatização proposto pelo Governo Federal para os aeroportos administrados pela Infraero é o de maximizar o valor recebido com a venda destes ativos, pois, até agora, foram colocados à venda, separadamente, os aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos, que estão entre os aeroportos mais lucrativos da estatal. Estes aeroportos operam 30% dos passageiros, 57% da carga e 19% das aeronaves do tráfego aéreo brasileiro.

As concessões serão feitas por meio de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), constituída por investidores privados, com participação de até 49% da Infraero. Vencerá o leilão quem der o maior valor por cada um dos aeroportos e cada empresa participante não poderá estar em mais do que um consórcio licitante e somente poderá vencer um dos três aeroportos em disputa (Anac, 2012).

O processo de privatização dos aeroportos exigirá que os vencedores dos leilões façam investimentos em expansão e melhorias nestes aeroportos. Todos os aeroportos privatizados poderão ter a sua concessão estendida pelo prazo de cinco anos quando do fim da concessão, como uma das medidas de reequilíbrio econômico-financeiro.

Os valores provenientes da venda da parcela da Infraero nos aeroportos privatizados serão destinados ao Fundo Nacionais de Aviação Civil (FNAC), criado pela lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, que tem como objetivo destinar recursos ao sistema da aviação civil para aplicação em projetos de desenvolvimento e fomento da infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica civil. Adicionalmente, o Fnac receberá uma contribuição percentual, que varia de aeroporto para aeroporto, sobre a receita bruta anual de cada um destes aeroportos.

Desta forma, com o advento do FNAC, criou-se uma solução para o desenvolvimento dos aeroportos que são administrados pelos Governos Estaduais e, principalmente, pelos administrados pelos Municipais, uma vez que a maioria dos aeroportos brasileiros pertence aos Municípios e estes têm baixa capacidade de investimento.

Alem disso, considerando que a iniciativa privada tenha interesse apenas nos aeroportos maiores e com os melhores resultados financeiros, o Governo Federal dificilmente conseguirá vender os aeroportos deficitários, sobrando para a Infraero a administração de um conjunto de ativos que geram constantes prejuízos. Assim, o Fnac funciona como uma forma de geração de receita para custear investimentos nesses aeroportos deficitários. Outra fonte de receitas para custear os aeroportos deficitários advém da participação acionária da Infraero nos aeroportos privatizados.

O modelo adotado pelo Governo Federal para a concessão dos aeroportos até o momento é um modelo misto, com predominância do capital privado sobre o estatal, sendo que o estado não abriu mão do seu poder de influência sobre o setor. Além disso, o Estado aumenta o seu poder de influência a partir do momento em que cria subsídios cruzados entre os Aeroportos com a criação da Fnac e com isso propõe-se a gerir recursos para o desenvolvimento dos aeroportos de menor porte.