



Aeroporto de Salvador. PAC 2. Divulgação – Dezembro/2013

# Carta de Infraestrutura

Inter. B Consultoria Internacional de Negócios

30 de junho de 2014

# 2014

Ano 1, nº 6

**Setor Aeroportuário**

Aeroporto de Brasília. PAC 2. Divulgação – Dezembro/2013



## Apresentação

As **Cartas de Infraestrutura** de janeiro e fevereiro discutiram a questão portuária e ferroviária no país, respectivamente. Esses são setores que permanecem à espera de uma melhor definição no plano regulatório – e de uma estrutura de financiamento sustentável, no caso das novas ferrovias - que possibilite deslançar os investimentos, conforme aqui já apontado. O tema da **Carta** de março foi o setor rodoviário, cujas concessões vêm tomando ritmo desde último trimestre de 2013. Finalmente o número especial de abril-maio divulgou os investimentos em infraestrutura em 2013 e a primeira previsão da **Inter.B** para 2014.

O tema da **Carta** de junho é o setor aeroportuário. Descrevemos de forma sucinta e objetiva a estrutura do setor, seu marco legal e regulatório, e desenvolvimentos recentes. O evento central do setor nos últimos dois anos foram as privatizações dos cinco maiores aeroportos do país. Ainda que os leilões tenham sido bem sucedidos, o modelo tem elementos questionáveis, tal como aponta o Editorial (publicado originalmente na página de opinião da *Folha de São Paulo* em 19/01/2014).

Agora, o mais importante é o futuro, os próximos passos para dotar o país de uma infraestrutura aeroportuária moderna e eficiente, que ofereça serviços de boa qualidade, com uma cobertura territorial que espelhe a dimensão do país, e com o menor ônus para o Estado. A abertura do setor envolve escolhas difíceis, algumas das quais apontadas na seção final desta **Carta**. Deve, portanto, ser realizada com base num entendimento amplo de seus custos e benefícios.

Finalmente reiteramos que a Carta é realizada em caráter *pro-bono*, e visa ampliar o conhecimento sobre os temas mais relevantes da infraestrutura do país, contribuindo para que as escolhas públicas (e privadas) sejam bem informadas.

## Sumário

<b>Editorial</b> .....	<b>2</b>
<b>O Sistema de Infraestrutura Aeroportuária</b> .....	<b>3</b>
<u>Tabela 1</u> : Aeródromos no Brasil por tipo de uso - 2014 .....	3
<u>Tabela 2</u> : Aeródromos no Brasil por tipo de convênio - 2014 .....	3
<b>As Licitações de 2012 e 2013</b> .....	<b>4</b>
<u>Tabela 3</u> : Resultado das concessões aeroportuárias – 2012 e 2013 .....	5
<u>Tabela 4</u> : Status atual das concessões aeroportuárias.....	5
<b>O futuro do setor aeroportuário</b> .....	<b>5</b>

Em 2012 e 2013, os cinco principais aeroportos do país foram privatizados: para cada aeroporto, uma empresa operadora sob controle privado, constituída pela associação do consórcio ganhador do leilão e a Infraero, estará gerindo esses ativos pelos próximos 20-35 anos. Apesar de que muitos considerarem que finalmente o governo acertou com essas novas concessões, creio ao contrário que o modelo está em certa medida equivocado.

O problema fundamental certamente não foi a demora ou hesitação do governo em privatizar os aeroportos. Afinal são operações complexas e o governo se assegurar que um novo operador seja capaz de trazer uma melhora substancial em termos de gestão e qualidade de serviços em si nada há de errado. É verdade que por algum tempo havia no governo a esperança que a Infraero permanecesse no controle; a falta de interessados deu cabo a essa hipótese. E é provável – e assim se espera – que os serviços melhorem significativamente, já sob uma gestão privada, e sob a fiscalização da ANAC. E devem melhorar, pois a gestão da Infraero dos aeroportos mais importantes tem sido no mínimo falha, quando não desastrosa (a exemplo do Galeão).

O que há de errado então com o modelo? Em síntese, o governo escolheu expor desnecessariamente o setor público nos próximos anos a dezenas de bilhões de reais em obrigações – R\$ 22,24 bilhões apenas em outorgas e outros R\$ 12,5 bilhões em investimentos - que deveriam (e poderiam) ser absorvidas pelo setor privado.

Primeiro, colocou-se a Infraero – apesar de sua fragilidade financeira - numa situação bastante inusitada: é responsável por 49% dos aportes (investimentos e ainda os pagamentos anuais da outorga), mas é um sócio na prática passivo e no mais silencioso. O conceito de um leilão com base no maior ágio sobre o valor mínimo de outorga está correto; porém o ágio ser determinado privadamente e a Infraero (que não participou da decisão de quanto pagar), se ver obrigada a acompanhar o vencedor, é algo que escapa a razão. Ademais, ainda que no acordo de acionistas a Infraero tenha poder de veto sobre determinadas matérias, inclusive em relação a transações com partes relacionadas (para garantir, por exemplo, que obras e outros serviços serão contratados em bases competitivas), nada assegura que ela o vá exercer judiciosamente – afinal seu histórico como gestor em suas próprias operações não é bom. E nada indica que será melhor em projetos conduzidos por terceiros, e na posição de minoritária.

A privatização dos aeroportos tem um problema adicional. Como nas demais concessões, o governo dispõe do BNDES para financiar a operadora a custos extremamente competitivos. A questão é: porque recursos públicos deveriam ser usados para o financiamento desses investimentos quando os bancos privados e o mercado de capitais teriam capacidade de fazê-lo? Em que medida o interesse público está sendo servido? E ambos os casos – os aportes da Infraero e o financiamento do BNDES - irão criar obrigações adicionais para o Tesouro, e desnecessariamente. Afinal, aeroportos tais como os que foram privatizados, não deveriam depender de recursos públicos. Vão muito bem, obrigado, se bem geridos. E esses recursos escassos, deveriam ser direcionados para áreas prioritárias para o bem estar da população.

Em conclusão: estamos diante do mal uso de recursos públicos. O governo no afã de garantir o sucesso das privatizações aeroportuárias – e ágios elevados – errou no modelo e na medida. Exagerou nos subsídios implícitos do Tesouro (repassados via Infraero e BNDES, mais além da recente operação com o BNDESPar e o FI-FGTS), se esquecendo que esse tipo de privatização não necessita da mão (financeira) bem visível do Estado.

## O sistema de infraestrutura aeroportuária

O sistema de infraestrutura aeroportuária no Brasil conta com 2.471 aeródromos, sendo 710 de uso público e 1.761 de uso privado, conforme a tabela 1.

**Tabela 1** – Aeródromos no Brasil por tipo de uso - 2014

Região	Aeródromos Públicos	Aeródromos Privados
Norte	124	233
Nordeste	166	166
Centro-Oeste	103	865
Sudeste	190	349
Sul	127	148
<b>Total</b>	<b>710</b>	<b>1761</b>

Fonte: Anac, 2014

Os aeródromos denominados “privados” são exclusivamente de uso privado – ou seja, o proprietário não pode comercializar o uso da pista de pouso. Para sua instalação, é necessário elaborar um projeto e entrar com um processo de autorização na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para construção, assim como para abertura ao tráfego.

Os aeródromos públicos são aqueles destinados ao uso comercial – podendo ser de passageiro ou de carga – ou militar. Os aeroportos públicos podem ser construídos, mantidos ou operados:

- Diretamente pela União: que estão sob o controle do Comando da Aeronáutica (COMAER). Estes são exclusiva ou predominantemente militares.
- Por empresas especializadas da União, no caso a INFRAERO. Hoje, a estatal administra um total de 64 aeroportos, além dos cinco em que é sócia com 49%.
- Mediante convênio com Estados ou Municípios.
- Mediante convênio com outros entes.

No caso de convênios, o processo de transferência da implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeroportos de uso público é definido e estruturado pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR).

Existem três tipos de convênios, e a tabela 2 mostra a quantidade e localização destes aeródromos de acordo com a tipologia:

- **Autorização:** modalidade de outorga que permite a exploração comercial (mediante recolhimento de tarifa) de propriedade privada, para serviços aéreos privados, especializados (aerofotografia, publicidade, ensino de voo, entre outros) e taxi aéreo. Estaria vedada a exploração de transporte aéreo comercial regular e de charter/fretamento.<sup>1</sup>
- **Concessão:** modalidade de outorga em que aeroportos de uso público são delegados à iniciativa privada por meio de leilão público.<sup>2</sup>
- **Delegação a Estados, Distrito Federal e Municípios:** modalidade em que a exploração de aeródromos de interesse local ou regional poderá ser delegada a estados (ou DF) e municípios.

**Tabela 2** – Aeródromos no Brasil por tipo de convênio - 2014

Tipo de Convênio	Quantidade	Localização
Autorização	13	MG, PB, PE, PR, RJ, SP
Concessão	6	RN, SP, RJ, MG, DF
Delegação à Estados e Municípios	446	Todos os estados contam com aeroportos sob este tipo de convênio

Fonte: SAC/PR, 2014

<sup>1</sup> Conforme Art. 2º do Decreto Nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012.

<sup>2</sup> Conforme Decreto N º 7.624 de 22 de novembro de 2011 e Plano Geral de Outorga – Portaria Nº 110, de 8 de julho de 2013.

Todos os aeródromos de uso público, independente de seu regime de exploração, assim como os de uso privados, são regulados pela ANAC e devem estar enquadradas na legislação vigente.

Até 1972, toda a infraestrutura aeroportuária estava sob a responsabilidade do COMAER, que operava tanto aeródromos civis quanto militares. Com a criação da INFRAERO – com o objetivo de descentralizar a operação - os 67 principais aeroportos foram transferidos gradativamente à estatal.

À época, a criação da INFRAERO foi um passo decisivo para a modernização do setor aeroportuário. Porém no decorrer dos anos a empresa se tornou um estorvo à atualização do setor, sendo o governo impelido a mobilizar o setor privado. A partida foi dada por meio do Decreto Nº 7.205 de 10 de junho de 2010, que permitiu a licitação à iniciativa privada do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – ASGA – no Rio Grande do Norte (então com uma pista sendo construída pela COMAER). A concessão envolveria a construção, manutenção e exploração do ativo por 28 anos. O leilão ocorreu em 2011 e o vencedor foi o Consórcio Inframérica (formado pelas empresas Engemix e a argentina Corporación America), com um lance de R\$ 170 milhões – um ágio de 228,8% sobre o valor mínimo de outorga.

Em junho de 2011, o governo anunciou a privatização dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins. A seguir, o Decreto 7.624 de 22 de novembro de 2011 regulamentou as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão. E ficou estabelecido que a recém-criada SAC/PR desenvolveria um Plano de Outorga e definiria quais aeroportos seriam explorados por empresas privadas no regime público.

O Plano Geral de Outorgas de 2013 é o quadro básico de referência sobre a organização do setor aeroportuário. O Plano estabelece a SAC/PR como instância de definição das políticas setoriais. Afirma ainda que a União, por meio da INFRAERO ou do COMAER (neste caso, apenas se for de uso predominantemente militar ou por razões estratégicas de segurança nacional), deve ser responsável pelo aeródromo de maior relevância em cada capital de Estado e do Distrito Federal. Isto, contudo, sem prejuízo ao processo de eventuais concessões ao setor privado.

### As licitações de 2012 e 2013

Entre 2012 e 2013, depois do decreto que regulamentou as concessões aeroportuárias, um total de cinco aeroportos foram concedidos à iniciativa privada. Diferentemente do ASGA, esses aeroportos já estavam construídos e operando, porém necessitavam ser ampliados e reformados.

No modelo adotado pelo governo para estas concessões, a Infraero é sócia das concessionárias com 49% de participação – modelo também diferente do ASGA, onde o capital é 100% privado. Além disso, todos os consórcios teriam que ter como sócios um operador aeroportuário de relevância, com uma experiência mínima (em passageiros/ano) que dependia do tamanho do aeroporto concedido.

O Decreto 7.624 de 2011 não especifica que a INFRAERO seria necessariamente sócia de todas as concessões com 49% do capital da SPE vencedora da licitação. Essa exigência foi definida no edital de concessão e várias razões foram oferecidas para que a INFRAERO fosse necessariamente sócia do consórcio ganhador.

A tabela 3 resume os resultados das concessões.

**Tabela 3 – Resultado das concessões aeroportuárias – 2012 e 2013**

Aeroporto	Participantes	Vencedor	Outorga (ágio)	Investimento	Período de Concessão
Guarulhos (SP)	10	Invepar & Axia	R\$16,2 B (374%)	R\$4,6 B	20 anos
Viracopos (SP)	4	Triunfo, UTC & Egis	R\$3,8 B (160%)	R\$8,7 B	30 anos
Brasília (DF)	8	Engemix & Coporacion America	R\$4,5 B (673%)	R\$2,8 B	25 anos
Galeão (RJ)	5	Odebrecht & Changi	R\$19 B (293%)	R\$5,7 B	25 anos
Confins (MG)	3	CCR, Flughafen Munchen & Zurich	R\$1,8 B (66%)	R\$3,5B	30 anos

Fonte: Diversos. Elaboração própria.

As licitações destes grandes aeroportos foram consideradas um sucesso pelo governo federal, tanto pelo número de participantes nos leilões quanto pelo ágio oferecido sobre o valor da outorga.

A Tabela 4 resume o status atual das cinco concessões.

**Tabela 4 – Status atual das concessões aeroportuárias**

Aeroporto	Contrato de Concessão	Administração privada	Início da operação dos novos terminais
Guarulhos (SP)	Assinado em 14/6/2012	Iniciada em Dez/12 e em 15/02/2013 ocorreu transferência total	11/05/2014 - 27/09/2014
Viracopos (SP)	Assinado em 14/6/2012	Iniciada em Ago/12 e transferência total prevista para Fev/13	3/06/2014 - 5/10/2014
Brasília (DF)	Assinado em 14/6/2012	Iniciada em Set/12 e transferência total prevista para Fev/13	16/04/2014 - 24/05/2014
Galeão (RJ)	Assinado em 2/4/2014	A partir de 11/08/2014 (3-6 meses)	Não definido
Confins (MG)	Assinado em 7/4/2014	A partir de 12/08/2014 (3-6 meses)	Não definido

Fonte: ANAC e outros. Elaboração própria.

Em agosto de 2012, quando o Governo Federal lançou o Programa de Investimento em Logística (PIL), o programa de infraestrutura aeroportuária estava dividido em **três partes**.

**A primeira** previa a concessão dos aeroportos internacionais do Galeão (RJ) e Confins (ES), ocorridas em novembro de 2013.

É possível que o governo venha licitar outros aeroportos ainda não anunciados. Em 2013, a SAC/PR realizou estudos que comprovaram a viabilidade dos aeroportos de Salvador (BA), Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Recife (PE) e Fortaleza (CE). No entanto, é pouco provável que as licitações ocorram ainda este ano.

**Segundo**, o governo federal iria investir mais de R\$7 bilhões em 270 aeroportos regionais pelo país. Os aeroportos são em sua maioria administrados por estados ou municípios, apesar de 29 estarem sob o comando da INFRAERO enquanto 12 seriam construídos (*greenfield*).

O investimento foi anunciado como o “Plano de Aviação Regional” no âmbito do PAC 2, mas as obras ainda não saíram do papel. Segundo a SAC/PR, mais de R\$290 milhões já foram gastos com estudos técnicos e anteprojetos que serão utilizados para o desenvolvimento dos editais das obras. A priorização dos aeroportos, ainda não divulgada, será feita com base no potencial econômico, turístico e distribuição geográfica.

Além disso, a SAC/PR busca definir um conjunto de regras para a concessão de aeroportos regionais à iniciativa privada. Ainda não foi estabelecida uma legislação específica, mas é provável que os Estados e municípios venham poder solicitar à SAC/PR a concessão dos terminais à iniciativa privada.

Nesse contexto, em janeiro de 2014, a SAC/PR havia autorizado a concessão de cinco aeroportos estaduais no interior de São Paulo: em Jundiaí, Itanhaém, Campinas, Bragança Paulista e Ubatuba. No entanto, as autorizações foram revogadas após cinco dias, alegando que as regras ainda não estavam totalmente definidas.

***Por último, o governo também induziria a exploração comercial de aeroportos privados dedicados à aviação geral (executiva e comercial, incluindo voos regulares), por meio de autorização.***

Para que isso venha a ocorrer, o governo teria de mudar a legislação que diz respeito aos aeroportos privados operando por meio de autorização. Atualmente, aeroportos privados que funcionam neste regime não podem operar com aviação comercial, apenas executiva.

Neste novo modelo, os aeroportos privados funcionariam para todo tipo de aviação, mas o risco seria apenas da empresa proprietária, diferentemente do que acontece nas concessões, onde o poder concedente se compromete a manter o equilíbrio econômico-financeiro do negócio. O governo pretende possivelmente efetivar essa mudança por meio de uma MP, anunciada em junho de 2014, mas ainda não publicada.

A ação é polêmica no setor aeroportuário, principalmente para os grupos que recentemente venceram as concessões para os cinco aeroportos em 2012 e 2013, na medida em que basearam seus *bids* em projeções de demanda sem esses ativos adicionais. Em tese, se o aeroporto for construído no mesmo estado ou região, o fluxo de aeronaves e passageiros seria potencialmente reduzido o que afetaria o retorno sobre os investimentos. Ao mesmo tempo, o governo argumenta que o contrato de concessão especifica que o risco de demanda é dos concessionários.

O primeiro projeto do gênero é para a construção do Novo Aeroporto de São Paulo (NASP), localizado no município de Caieiras, e foi elaborado pelas construtoras Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa. O projeto prevê investimentos de cerca de R\$9 bilhões, início das operações sete anos após a autorização e capacidade de 48 milhões de passageiros/ano.

Se a legislação atual for de fato alterada e novos aeroportos privados puderem operar voos comerciais, é certo que a dinâmica do setor aeroportuário será substancialmente alterada. Por um lado, a mudança na legislação pouco tempo após a concessão de cinco grandes aeroportos – que geraram uma arrecadação alta em outorgas para o governo e comprometimento de investimentos pesados ao longo dos anos – certamente criará conflito com as atuais concessionárias. E possivelmente a necessidade ainda de mudanças nos contratos para assegurar o reequilíbrio econômico-financeiro.

Por outro, a abertura do setor – como já ocorre no Reino Unido, Austrália e Japão, entre outros - incentivará a concorrência e seria conseqüentemente um benefício para os usuários do sistema aeroportuário, com uma oferta maior de voos e potencialmente tarifas mais reduzidas.

A questão de fundo é saber se o Decreto e a futura MP rompem ou não com os *contratos implícitos* entre Governo e os novos concessionários. Se houver a percepção de rompimento de contrato, um corolário seria uma maior dificuldade futura de continuidade do processo de privatização dos ativos aeroportuários da Infraero e da própria União. E de modo mais geral, a percepção de mudanças ad-hoc das regras. Enfim, um *trade-off* não trivial.

Contato

Inter.B Consultoria Internacional de  
**Negócios**  
Rua Barão do Flamengo, 22 - sala 1001  
Rio de Janeiro, RJ, 22220-080  
Tel: +55 21 2556-6945  
Fax: +55 21 2556-2950  
[katharina.davies@interb.com.br](mailto:katharina.davies@interb.com.br)