

Resumo Executivo

Este estudo de avaliação concorrencial foi realizado pela OCDE, em cooperação com o CADE, para identificar normas, incluindo leis e regulações setoriais, que possam dificultar o funcionamento competitivo e eficiente dos mercados no Brasil nos setores portuário e de aviação civil.

A análise das barreiras regulatórias à concorrência nesses dois setores, que são essenciais para o transporte de mercadorias e pessoas, tanto no mercado nacional quanto no internacional, constitui a parte central deste estudo. O setor de aviação civil desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico e na integração nacional de um país de grandes dimensões geográficas como o Brasil. O setor portuário desempenha um papel fundamental no comércio exterior do Brasil, uma vez que o transporte aquaviário é responsável pelo fluxo da maior parte das exportações e importações brasileiras.

O presente relatório traz 368 recomendações que podem mitigar os prejuízos à concorrência. A OCDE também avaliou o impacto que a implementação de recomendações específicas teria na economia e uma estimativa conservadora constata que o benefício seria entre R\$ 700 milhões e R\$ 1 bilhão por ano para a economia brasileira.

Aviação civil

O Brasil tem o maior mercado de transporte aéreo da América Latina e do Caribe. Antes da pandemia de COVID-19, a aviação civil era responsável por 1,4% do PIB e 1,5 milhão de empregos. Na década de 1990, o Brasil iniciou um processo de desregulamentação do setor de aviação civil, com o objetivo de promover a concorrência, fomentando a entrada e o investimento; tal processo teve uma aceleração no início dos anos 2000. Mudanças regulatórias contínuas nos últimos anos, como a permissão para que as companhias aéreas explorassem qualquer rota desejada e definissem preços de passagens livremente, contribuíram para o intenso crescimento do setor.

As principais recomendações feitas pela OCDE às autoridades brasileiras incluem:

1. Tornar a legislação mais clara e garantir a efetiva aplicação de um regime de livre acesso a infraestruturas de abastecimento de combustível de aviação, especialmente em grandes aeroportos internacionais que processam mais voos com aeronaves maiores e que consomem mais combustível, onde o acesso a sistemas de hidrantes pode proporcionar às empresas que os utilizam uma vantagem competitiva em relação a outras que utilizam caminhões-tanque abastecedor. O livre acesso deve se basear em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios, garantidos outros objetivos de políticas públicas, tais como segurança, proteção ambiental e recuperação dos investimentos. Qualquer controvérsia decorrente do exercício do direito ao livre acesso deve ser decidida por um terceiro independente.
2. Monitorar mais efetivamente os preços e a qualidade dos serviços comerciais nos aeroportos. Para tanto, a ANAC poderia basear-se nas atuais pesquisas de satisfação dos passageiros previstas em contratos de concessão aeroportuária e considerar a inclusão de indicadores

- relacionados à relação preço-desempenho dos serviços comerciais como um fator de qualidade em contratos de concessão aeroportuária futuros. Qualquer comportamento suspeito de práticas anticoncorrenciais deve ser devidamente notificado ao CADE.
3. Adotar cláusulas de não exclusividade para contratos comerciais em aeroportos, exceto em situações justificadas mediante aprovação prévia da ANAC.
 4. Exigir que os operadores aeroportuários, ao definirem os prazos dos contratos de concessão comercial, levem em consideração o nível mínimo de investimento que será feito pela parte contratada. Se nenhum investimento for necessário, o contrato deve ter prazos curtos.
 5. Considerar a harmonização de todos os modelos de concessão aeroportuária de modo a garantir que todos os *players* estejam sujeitos ao mesmo ambiente regulatório, especialmente o regime de regulação tarifária. Idealmente, as melhorias implementadas nas rodadas de concessão mais recentes devem ser aplicadas retroativamente, quando possíveis, a contratos de concessão anteriores.
 6. Implementar uma abordagem estruturada para determinar os requisitos de experiência técnica para leilões de concessão de aeroportos. Esses requisitos devem estar nos níveis mais baixos possíveis e basear-se em critérios objetivos, proporcionais e técnicos, como o tamanho e as características do aeroporto.
 7. Assegurar que uma entidade (ou entidades relacionadas) não tenham permissão para controlar aeroportos concorrentes, seja em concessões já outorgadas ou futuras. As participações minoritárias só devem ser aceitas em casos excepcionais e impedidas de participar na governança corporativa.
 8. Considerar a flexibilização do requisito de nacionalidade dos tripulantes, especialmente para voos internacionais. Isso deve incluir a publicação de diretrizes pela ANAC sobre a avaliação transparente, objetiva e não discriminatória de pedidos de admissão temporária de tripulantes estrangeiros quando a mão de obra nacional estiver escassa. A ANAC também deve considerar a possibilidade de aumentar o período de flexibilidade para mais de seis meses se não houver trabalhadores brasileiros qualificados suficientes dentro desse prazo.
 9. Considerar a revisão das limitações de tempo de voo e de jornada de trabalho aplicáveis a tripulantes, levando em consideração os regulamentos estabelecidos em outros países, além dos princípios e conhecimentos científicos relevantes, experiências passadas, questões culturais e a natureza das operações, de acordo com as recomendações da OACI.

Portos

No Brasil, os portos utilizam dois modelos de administração, cada um deles com um marco legal específico: o modelo de *landlord* para portos públicos e um modelo aplicável a portos totalmente privatizados (Terminais de Uso Privado – TUPs). Em 2021, o Brasil tinha 125 terminais em portos públicos e 170 TUPs, responsáveis pela movimentação de 34% e 66% da carga nos portos brasileiros, respectivamente.

As principais recomendações feitas pela OCDE às autoridades brasileiras incluem:

1. Abolir o monopólio do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra (OGMO) sobre o registro e fornecimento de trabalhadores portuários. As autoridades brasileiras devem discutir com os sindicatos os estudos necessários para a elaboração de uma nova legislação. Particularmente, as autoridades brasileiras devem levar em conta tanto a imprevisibilidade da demanda por trabalhadores portuários avulsos quanto os requisitos flexíveis da indústria naval atual. Deve-se também permitir que os operadores portuários designem trabalhadores e que escolham aqueles que melhor atendam às suas necessidades. Além disso, as

autoridades brasileiras devem flexibilizar o número fixo de trabalhadores necessários para realizar cada tarefa.

2. Extinguir a exclusividade do OGMO na gestão do treinamento de trabalhadores portuários e permitir que os operadores portuários escolham o treinamento mais adequado para seus trabalhadores.
3. Extinguir a escala de rodízio única de praticagem, de acordo com as possibilidades oferecidas na Lei de Praticagem, para dar aos práticos uma opção para a prestação de seus próprios serviços. Nesse caso, as autoridades brasileiras devem definir outra forma de identificar qual prático prestará o serviço para garantir a concorrência de serviço entre os práticos e suas entidades, bem como a segurança. Esse novo regime deve considerar a fadiga dos práticos e os exercícios para a renovação de sua habilitação e garantir a disponibilidade ininterrupta desses profissionais. Alternativamente, se as autoridades brasileiras mantiverem a atual escala de rodízio estabelecida pela Diretoria de Portos e Costas (DPC), alguma forma de controle de preços dos serviços de praticagem pode ser apropriada. Se esta opção for escolhida, qualquer órgão que seja responsável pela fixação de preços deve ser independente e utilizar critérios objetivos em suas decisões.
4. Endereçar a falta de segurança jurídica relacionada à cobrança das taxas portuárias relativas à movimentação de contêineres. O Brasil deve considerar a simplificação do marco legal vigente por meio de dispositivos transparentes, não discriminatórios e objetivos para a cobrança de taxas portuárias, incluindo aquelas relacionadas à taxa de SSE/THC2.
5. Garantir maior flexibilização das regras que estabelecem as condições e o procedimento para delegação do processo de arrendamento às autoridades portuárias (atualmente, Portaria nº 574/2018) para conceder mais autonomia às autoridades portuárias na escolha dos arrendatários, seja por meio de licitações ou processos simplificados para contratos não complexos, permanecendo sujeitos à legislação federal sobre contratações públicas e contratos de arrendamento portuário.
6. Revisar os regulamentos e implementar processos mais eficientes e céleres para mudanças contratuais relacionadas ao uso e melhoria do espaço nos portos públicos. As autoridades brasileiras também devem considerar a criação de mais instrumentos, como o termo de risco de investimento, que facilitem a alteração do contrato por parte de um operador por sua conta e risco com a possibilidade de um reequilíbrio posterior do contrato em casos de interesse público e privado.
7. Considerar reduzir o número de órgãos envolvidos no processo de autorização para construir e operar instalações portuárias. Ademais, considerar a implementação de instrumentos provisórios que autorizem uma solicitação após menos etapas do processo de autorização para permitir que a entidade solicitante avance sem ter que esperar pela conclusão de todo o processo.



From:
OECD Competition Assessment Reviews: Brazil

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/d1694e46-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Resumo Executivo", in *OECD Competition Assessment Reviews: Brazil*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/63f8cca1-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.