

1 Visão Geral

Embora a regulação persiga objetivos de políticas públicas legítimos, quando ela é excessivamente restritiva ou onerosa, uma avaliação abrangente pode ajudar a identificar as áreas problemáticas e a desenvolver políticas alternativas que atinjam os objetivos do governo sem prejudicar a concorrência.

Os Projetos de Avaliação Concorrencial avaliam as regulamentações do mercado para identificar as barreiras regulatórias à concorrência. A avaliação inclui os regulamentos que restringem a entrada em um mercado; limitam a capacidade das empresas de competir (por exemplo, regulando os preços); tratam os concorrentes de forma diferente (por exemplo, favorecendo os incumbentes); facilitam a coordenação entre os concorrentes; ou limitam a capacidade dos consumidores de trocar de fornecedores. A metodologia seguida neste exercício sistemático está resumida no Anexo A., o qual também descreve as etapas do projeto e fornece referências completas à metodologia de Avaliação Concorrencial da OCDE.

Este capítulo apresenta algumas informações básicas sobre o Projeto de Avaliação Concorrencial no Brasil antes de resumir as principais conclusões da literatura sobre os benefícios da concorrência e os benefícios econômicos estimados da implementação das recomendações.

1.1. Histórico do Projeto de Avaliação Concorrencial no Brasil

Em novembro de 2020, um acordo foi celebrado entre a autoridade brasileira de defesa da concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e a OCDE. Esse acordo definiu como a OCDE, em cooperação com o CADE, faria um estudo de avaliação concorrencial das leis e regulamentos em dois setores da economia brasileira: aviação civil e portos. O projeto teve início em janeiro de 2021 e foi concluído com o lançamento formal das recomendações da OCDE e um relatório público em setembro de 2022.

Por meio da metodologia estabelecida no Guia para a Avaliação de Concorrência da OCDE, o objetivo do projeto foi identificar as restrições regulatórias à concorrência desnecessárias, que atuam como barreiras ao crescimento econômico sustentável e à inovação no Brasil, e sugeriu formas alternativas e menos restritivas de alcançar os mesmos objetivos regulatórios.

O Projeto de Avaliação Concorrencial da OCDE no Brasil identificou os aspectos do ambiente nacional regulatório e de políticas públicas que podem estar dificultando o funcionamento eficiente de um mercado competitivo nos dois setores. O projeto considerou as prováveis consequências da regulamentação existente e propôs alternativas que podem atingir melhor o objetivo da política pública, garantindo ao mesmo tempo um ambiente de negócios competitivo. O resultado do projeto, que compreende principalmente as recomendações para as reformas regulatórias, destina-se a apoiar as prioridades do governo brasileiro promovendo uma maior produtividade e inovação em todos os setores da economia.

A metodologia de avaliação concorrencial se baseia no pressuposto de que, muitas vezes, há diversas formas de se atingir um objetivo específico de política pública e que algumas políticas restringem a concorrência mais do que outras. Uma vez que os consumidores geralmente se beneficiam de mais concorrência em vez de menos, é essencial identificar quais restrições à concorrência não são estritamente necessárias para atingir os objetivos públicos e desenvolver as políticas alternativas menos restritivas que ainda cumpram os objetivos governamentais desejados. O Guia para a Avaliação de Concorrência da OCDE fornece uma metodologia geral para essas duas tarefas. Essa metodologia tem sido empregada em diversos países e atualizada com base nas lições aprendidas e nos progressos regulatórios globais.

O projeto foi executado dentro do contexto da crise criada pela pandemia de COVID-19, que teve um impacto profundo na economia do Brasil. A implementação de um marco regulatório favorável à concorrência que ajude as empresas a evitar custos desnecessários e permita a flexibilidade será crucial para uma recuperação sustentável. Mais do que nunca, é importante maximizar o bem-estar da sociedade sem custos regulatórios onerosos desnecessários para as empresas.

Os dois setores objetos deste estudo desempenharam e continuam desempenhando um papel importante no aumento do desenvolvimento econômico do Brasil. O setor de aviação civil tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico e na integração nacional de um país tão grande quanto o Brasil. Atualmente, os passageiros são apenas uma pequena parcela da população total do país, em uma proporção muito menor do que em outros países comparáveis, sugerindo um potencial de crescimento substancial. O setor portuário tem um papel fundamental no comércio exterior do Brasil uma vez que o transporte aquaviário é utilizado para a maioria das exportações e importações brasileiras. Isso é particularmente relevante uma vez que o Brasil tem um papel importante no transporte de mercadorias embarcadas no comércio marítimo global.

Esses setores também estão no cerne das atuais reformas estruturais e regulatórias no Brasil. Em particular, os objetivos da política governamental incluem:

1. melhorar a governança da política econômica, de modo a alinhar o Brasil com as melhores práticas internacionais;
2. atualizar e melhorar os marcos regulatórios para promover maior eficiência de mercado, qualidade dos serviços e segurança jurídica;

3. ampliar as oportunidades de investimento privado (nacional e estrangeiro);
4. desenvolver todos os meios de transporte de passageiros e mercadorias, de modo a promover a integração territorial;
5. aumentar a eficiência da infraestrutura, de modo a proporcionar segurança e mobilidade para pessoas e cargas;
6. melhorar os marcos regulatórios horizontais de modo a evitar inconsistências jurídicas entre entidades públicas (Governo do Brasil, 2020^[11]).

Nesse contexto, e após pesquisas iniciais e intercâmbios com as partes interessadas, a análise dos setores se concentrou 1) na movimentação de cargas para atividades portuárias e 2) no tráfego de passageiros na aviação civil. A análise do setor portuário não incluiu o transporte marítimo, as vias navegáveis interiores e o transporte fluvial.

1.2. Os benefícios da concorrência e da remoção de obstáculos

O presente projeto de avaliação concorrencial visa identificar regulamentos que possam restringir forças de mercado indevidamente e, ao fazê-lo, prejudicar as perspectivas de crescimento do Brasil. Em particular, o projeto identifica regulamentos restritivos que:

1. não são claros e, assim, podem ser aplicados de forma arbitrária ou sem transparência;
2. impedem ou restringem que novas empresas, incluindo pequenas e médias empresas, acessem os mercados;
3. permitem que um número limitado de empresas (ou pessoas, no caso de profissionais regulamentados) obtenha lucros maiores do que obteriam de outra forma, por motivos não relacionados à sua produtividade ou à qualidade de seus produtos ou serviços;
4. forcem os consumidores a pagar mais do que pagariam de outro modo.

É provável que cada restrição tenha um impacto muito além dos consumidores individuais nos setores avaliados. Quando os clientes têm possibilidade de escolha, as empresas são forçadas a concorrer entre si, inovar mais e ser mais produtivas (Nickell, 1996^[21]) (Van Reenen, Griffith and Blundell, 1999^[3]) (Griffith, Harrison and Simpson, 2006^[4]) (Aghion et al., 2004^[5]). Ademais, os setores em que há maior concorrência tiveram um aumento de produtividade mais rápido. Essas conclusões foram confirmadas por diversos estudos empíricos e estão resumidas na “Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes” (Informativo sobre como a política concorrencial afeta resultados macroeconômicos) da OCDE (OCDE, 2014^[6]). A concorrência estimula a produtividade pois oferece uma oportunidade para que empresas mais eficientes entrem no mercado e ganhem participação nele à custa de empresas menos eficientes. Outros benefícios importantes da concorrência incluem preços mais baixos ao consumidor (Griffith and Harmgart, 2008^[7]); maior possibilidade de escolha do consumidor (Min, 2014^[8]) (Autorité de la concurrence, 2020^[9]); e produtos e serviços de maior qualidade (Boik and Takahashi, 2020^[10]).

Além das evidências de que a concorrência promove a produtividade e o crescimento econômico, muitos estudos apresentaram os efeitos positivos de uma regulação do mercado de produtos (PMR) mais flexível.¹ Esses estudos analisam o impacto da regulamentação na produtividade, emprego, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e investimento, entre outras variáveis (Cette, Lopez and Mairesse, 2019^[11]). As diferenças na regulamentação também são importantes e podem reduzir significativamente o comércio e o investimento estrangeiro direto (IED) (Fournier, 2015^[12]).

Um conjunto particularmente vasto de evidências aponta para os ganhos de produtividade de PMR mais flexível. No âmbito da empresa e do setor, um PMR mais restritivo está associada a uma menor produtividade multifatorial (MFP)² (Nicoletti and Scarpetta, 2003^[13]) (Arnold, Nicoletti and Scarpetta, 2011^[14]).³ Além disso, as regulamentações anticoncorrenciais têm um impacto sobre a produtividade que

vai além do setor em que são aplicadas e esse efeito é mais importante para os setores mais próximos da fronteira da produtividade (Bourlès et al., 2013^[15]).⁴ Especificamente, grande parte do impacto na produtividade se deve ao investimento em P&D (Cette, Lopez and Mairesse, 2017^[16]). Inovação e investimento em capital baseado no conhecimento, tais como sistema informatizado de informações e direitos de propriedade intelectual (DPI), também são afetados negativamente por um PMR mais restritivo (Andrews and Criscuolo, 2013^[17]) (Andrews and Westmore, 2014^[18]). Além disso, a redução das barreiras regulatórias nas indústrias de rede (como os transportes) pode ter um impacto significativo nas exportações (Daude and de la Maisonneuve, 2018^[19]).

Uma maior flexibilidade também pode levar a níveis de emprego mais altos. Um estudo de 2004 constatou que, após a desregulamentação do transporte rodoviário na França, os níveis de emprego no setor aumentaram em um ritmo mais rápido do que antes da desregulamentação (Cahuc and Kamarz, 2004^[20]).⁵ Um estudo da OCDE que durou 10 anos e envolveu 18 países concluiu que as pequenas empresas com cinco anos ou menos contribuem, em média, com cerca de 42% para a criação de postos de trabalho (Criscuolo, Gal and Menon, 2014^[21]). Conforme observado pela OCDE, “um papel tão desproporcionalmente grande de jovens empresas na criação de empregos sugere que a redução das barreiras ao empreendedorismo pode contribuir significativamente para a igualdade de renda por meio dos efeitos no mercado de trabalho” (OCDE, 2015^[22]).

Há evidências de que a remoção de regulamentações anticompetitivas também pode reduzir a desigualdade de renda. Um estudo descobriu que um PMR mais restritivo melhorou a renda familiar e reduziu a desigualdade de renda (Causa, Hermansen and Ruiz, 2016^[23]).⁶

Estudos empíricos mostram que barreiras à concorrência podem contribuir para o acúmulo de recursos pelos segmentos mais ricos da sociedade em detrimento de outros. Um estudo de 2018 avaliou os efeitos da redistribuição do poder de mercado em oito países (Ennis, Gonzaga and Pike, 2019^[24]). Nele se constatou que o poder de mercado beneficia as famílias mais ricas, fornecendo-lhes renda, e que a parcela de riqueza dos 10% mais ricos derivada do poder de mercado está entre 12% e 21%. Por fim, um artigo de 2018 estudou o impacto do PMR na continuidade dos lucros em longo prazo e constatou que as regulamentações que criam barreiras à entrada podem proteger os lucros acima da média dos operadores em exercício (Eklund and Lappi, 2018^[25]). Os autores descobriram que PMRs mais restritivos, conforme avaliados pelo indicador de PMR da OCDE, estão associadas a lucros contínuos. Os resultados descritos acima contêm diversas configurações, porém, estimativas específicas dependem do país. Por exemplo, um estudo de 2017 quantificou o impacto das reformas estruturais, incluindo a reforma do PMR tos e do mercado de trabalho, em uma grande amostra, incluindo países da OCDE e países não pertencentes à OCDE, e constatou que “as regulações do mercado de produtos restritivas terão um impacto negativo três vezes maior na produtividade multifatorial (MFP) em países com renda *per capita* inferior a cerca de US\$ 8.000 (em termos de paridade do poder de compra) (Égert, 2017^[26]).

Em suma, as regulamentações anticompetitivas que impedem a entrada no mercado e a sua expansão podem ser particularmente prejudiciais para a economia de um país uma vez que reduzem o crescimento da produtividade, limitam o investimento e a inovação, prejudicam a criação de empregos e podem favorecer certos grupos de empresas em detrimento de outras empresas e consumidores, com consequências para a desigualdade de renda.

O objetivo do presente relatório é identificar as barreiras regulatórias à concorrência e propor recomendações sobre as alternativas possíveis e menos restritivas. O projeto foi realizado pela OCDE com o apoio da autoridade brasileira de defesa da concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). As recomendações da OCDE abordam restrições específicas e ônus administrativos identificados na legislação que abrange os setores de aviação civil e portos. O benefício esperado das recomendações está diretamente ligado à remoção dessas restrições e ao consequente efeito positivo sobre a concorrência nos setores em questão. Os benefícios esperados da implementação das recomendações incluem o aumento do bem-estar do consumidor (por exemplo, devido a preços mais

baixos) e o aumento do IED no setor. Além desses benefícios, espera-se que a implementação de todas as recomendações da OCDE traga efeitos positivos no longo prazo para as pequenas e médias empresas (PMEs) e para o emprego. Em particular, dada a importância dos portos para o desempenho de muitos outros setores da economia, a remoção das barreiras à concorrência nesse setor poderia ter um impacto econômico significativo em toda a economia e facilitar o comércio internacional.

Este relatório inclui estimativas de possíveis benefícios decorrentes da implementação de recomendações selecionadas (ver Anexos 2.B, 3.A and 3.B). Elas variam entre aproximadamente R\$ 700 milhões e R\$ 1 bilhão por ano para a economia brasileira, o que corresponde a cerca de 20 vezes o orçamento anual do CADE. As principais recomendações que impulsionam os benefícios são aquelas focadas no fornecimento de combustível de aviação, praticagem e Órgão Gestor de Mão de Obra, conforme apresentado na Tabela 1.1. Para calcular essas estimativas, a OCDE se baseou em uma estrutura para avaliar as mudanças no bem-estar do consumidor descrita no Anexo A.

Tabela 1.1. Resumo dos benefícios anuais estimados por setor

Setor: restrição	Benefício (em milhões de Reais)
Aviação civil: fornecimento de combustível de aviação	58,40-88,03
Portos: praticagem	502-796
Portos: Órgão Gestor de Mão de Obra	137,48
Total	697,88-1 021,51

Observação: Para saber detalhes sobre a metodologia utilizada, ver Anexo A.

É provável que esses números subestimem o impacto real da implementação total das recomendações do Projeto de Avaliação Concorrencial no Brasil por diversos motivos. Em primeiro lugar, não foi possível quantificar os efeitos de todas as recomendações individuais devido a dados insuficientes sobre questões específicas ou devido à natureza da alteração regulatória recomendada. Em segundo lugar, o projeto de Avaliação Concorrencial se concentra em leis e regulamentos, e não em sua aplicação, e mudanças na regulamentação só podem ter impacto se os regulamentos forem aplicados. Como esse nem sempre é o caso, os benefícios reais da remoção de restrições regulatórias podem ser limitados. Em terceiro lugar, as estimativas não consideram os benefícios para o ambiente de negócios decorrentes da melhoria na qualidade da legislação; por exemplo, implementando recomendações para simplificar a legislação e fornecer mais orientação e clareza às empresas. Em quarto lugar, o quadro de estimativa se concentra no impacto sobre o bem-estar dos consumidores, que é a abordagem padrão seguida pela maioria das autoridades de defesa da concorrência e está incorporada no Guia para a Avaliação de Concorrência da OCDE (OCDE, 2019^[27]). Em contrapartida, outros benefícios, como o aumento de empregos e a melhoria no comércio internacional, não estão incluídos nesta estimativa.

Os benefícios substanciais indicados destacam o valor da avaliação concorrencial como um instrumento contínuo de política econômica. Em particular, a metodologia de avaliação concorrencial estabelecida no Guia da OCDE pode servir de base para esforços futuros de reformas regulatórias em outros setores. O uso contínuo da avaliação da concorrência pode ajudar a conscientizar os ministérios governamentais e as autoridades reguladoras sobre o valor da concorrência e a necessidade de garantir que as leis e regulamentos não restrinjam desnecessariamente a concorrência. Além disso, o Guia pode ser usado como parte de avaliações de impacto regulatório *ex ante* realizadas ao se desenvolver ou revisar políticas e regulamentações, de modo a examinar propostas políticas e legislativas e avaliar seus possíveis impactos antes de serem adotadas. Devido à sua estreita cooperação e contribuições para a equipe de projeto da OCDE, o CADE (e outros órgãos públicos relevantes) adquiriu experiência com o Guia para Avaliação de Concorrência, a qual será valiosa para exercícios semelhantes no futuro.

1.3. Resumo das principais constatações

Este estudo de avaliação da concorrência identifica e analisa barreiras regulatórias à concorrência, bem como os ônus administrativos nos setores de aviação civil e portos do Brasil. Ambos os setores desempenham um papel fundamental na economia nacional.

Este capítulo apresenta um resumo dos principais problemas e recomendações. Mais detalhes podem ser encontrados nos capítulos específicos do relatório, e uma lista completa de todas as barreiras à concorrência identificadas e das recomendações da OCDE é apresentada em uma planilha publicada como um documento independente em nosso site.

1.3.1. Visão geral dos setores

Os setores abrangidos por este estudo são essenciais para o transporte de mercadorias e pessoas, tanto no mercado nacional quanto internacional. Desde a década de 1990, os dois setores passaram por reformas regulatórias destinadas a promover a concorrência.

No setor portuário, o Brasil tinha 170 terminais de uso privado (TUPs) operando sob um modelo totalmente privatizado em 2021; ele foram responsáveis por 66% da carga movimentada nos portos brasileiros em 2021 (ANTAQ, 2022^[28]). Não obstante, o setor de serviços de transporte marítimo no Brasil é menos aberto ao comércio e ao investimento e menos eficiente do que a média da OCDE ou outras economias comparáveis, como Chile, Colômbia e Costa Rica.

O setor da aviação civil passou por um crescimento significativo tanto em termos de passageiros-quilômetros pagos transportados (RPK) como de assentos-quilômetros oferecidos (ASK).⁷ No entanto, o setor apresenta características de concentração de mercado potencialmente alta, como custos fixos altos, exposição a choques exógenos, em particular, variação no preço do combustível e barreiras legais relacionadas a padrões de segurança (CADE, 2017^[29]) (ANAC, 2021^[30]). Consequentemente, pode-se esperar que a remoção das barreiras à concorrência nesses setores terá um impacto econômico significativo.

A OCDE identificou mais de quinhentas restrições potencialmente prejudiciais em aproximadamente 230 instrumentos normativos, incluindo leis, decretos, portarias, regulamentos, editais de leilões públicos e contratos de concessão.

No total, o relatório faz 368 recomendações específicas para mitigar os danos à concorrência (Tabela 1.2). Essas recomendações constam em uma planilha publicada como um documento independente em nosso site.

Tabela 1.2. Resumo das barreiras à concorrência analisadas e recomendações feitas

	Aviação civil	Portos	Horizontal	Total
Possíveis restrições identificadas	324	177	49	550
Recomendações feitas	203	120	45	368

Observação: Após a análise inicial da legislação nos setores portuário e de aviação civil e uma avaliação mais aprofundada, algumas das possíveis restrições identificadas foram revogadas.

Usando uma metodologia específica descrita no Guia para a Avaliação de Concorrência da OCDE, o relatório apresenta estimativas do impacto que a implementação das recomendações teria. Ele conclui que a implementação de recomendações-chave traria benefícios da ordem de mais de R\$ 1 bilhão por ano.

1.3.2. Aviação civil

Administração de aeroportos

Requisitos de experiência técnica

Os editais de licitação de concessões de aeroportos exigem que os licitantes demonstrem experiência técnica adequada para participar do leilão. Essa regra visa garantir que o vencedor da licitação esteja tecnicamente qualificado para cumprir os objetivos da concessão e mitigar possíveis custos para o governo e os usuários. No entanto, os requisitos de experiência técnica variaram entre os editais e nem sempre parecem proporcionais ao contrato que está sendo licitado.

A OCDE recomenda o seguinte: As autoridades brasileiras devem 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.

Restrições à integração horizontal

Em seu processo de privatização, o Brasil impôs certas restrições à propriedade cruzada de aeroportos a fim de estimular a concorrência entre aeroportos. As primeiras rodadas de concessões estabeleciam que a mesma empresa não poderia receber a outorga de mais do que um aeroporto concorrente. As rodadas de concessões mais recentes não seguiram essa regra e aeroportos concorrentes podem ser administrados pela mesma empresa, o que pode prejudicar a concorrência.

A OCDE recomenda que as autoridades brasileiras assegurem 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.

Contratos de concessão de aeroportos

As licitações de concessão evoluíram desde sua origem e foram incorporando lições aprendidas nas rodadas anteriores. Embora muitas dessas mudanças tenham sido positivas, sucessivos contratos de concessão com cláusulas diferentes, mesmo para aeroportos semelhantes e concorrentes, podem afetar a igualdade de condições. Na prática, isso pode refletir diferentes incentivos e desincentivos de cada modelo específico de concessão utilizado no Brasil, por exemplo, outorgas, regulação tarifária e investimentos obrigatórios, que podem influenciar os custos totais e as fontes de receita de cada concessionária.

A OCDE recomenda o seguinte: As autoridades brasileiras devem 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 a contratos de concessão anteriores. Algumas dessas alterações podem ser difíceis na prática, uma vez que podem exigir aditamentos e reequilíbrio do contrato para considerar o impacto econômico e financeiro de quaisquer modificações.

Receita dos aeroportos

Receitas advindas de serviços comerciais

O atual formato dos contratos de concessão comercial pode restringir a concorrência na prestação de serviços comerciais nos aeroportos brasileiros. As barreiras identificadas, tais como prazos de

arrendamento relativamente longos e acordos de exclusividade, podem impedir uma concorrência mais intensa entre fornecedores comerciais dentro dos aeroportos, levando a preços mais altos para os usuários dos aeroportos e, também, a uma menor qualidade e menos variedade. Mesmo que as altas receitas geradas pelos serviços comerciais possam subsidiar parcialmente as tarifas aeroportuárias, ainda é possível que os passageiros acabem gastando mais no total.

Para melhorar a concorrência na prestação de serviços comerciais nos aeroportos, a OCDE tem três recomendações.

1. A ANAC deve monitorar os preços e a qualidade dos serviços comerciais nos aeroportos de forma mais eficaz, com base nas atuais pesquisas de satisfação dos passageiros previstas nos contratos de concessão aeroportuária, e deve considerar a inclusão de indicadores relacionados à relação preço-desempenho de 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.
2. As autoridades brasileiras devem adotar cláusulas de não exclusividade para contratos comerciais em aeroportos, exceto em situações justificadas mediante aprovação prévia da ANAC.
3. As autoridades brasileiras também devem 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 contratante. Se nenhum investimento for necessário, o contrato deve ter prazos curtos.

Serviços auxiliares ao transporte aéreo

Acesso à infraestrutura de abastecimento de combustível de aviação no aeroporto

Na maioria dos aeroportos brasileiros, os incumbentes controlam os tanques de armazenamento e (em aeroportos que possuem o sistema) os dutos de combustível, o que dificulta a entrada de novas empresas no mercado. Uma vez que as regulamentações brasileiras não são claras sobre a abrangência dos direitos de livre acesso ao espaço do aeroporto, as empresas incumbentes muitas vezes não permitem que novos operadores acessem a infraestrutura de distribuição e abastecimento.

A OCDE recomenda o seguinte: As autoridades brasileiras devem 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.

Pessoal da aviação civil

Requisito de nacionalidade

De acordo com a legislação brasileira, a tripulação de voos domésticos deve ser composta somente por brasileiros natos ou naturalizados. Em voos internacionais operados por companhias aéreas brasileiras, até um terço dos comissários de bordo podem ser estrangeiros, porém, os pilotos e mecânicos de voo ainda devem ser brasileiros. Em caso de falta de trabalhadores brasileiros, estrangeiros podem ser

contratados provisoriamente, mas a autorização da ANAC é necessária e válida somente pelo tempo necessário para qualificar a nova tripulação brasileira e por um período máximo de seis meses.

Ao excluir estrangeiros, a regulamentação brasileira reduz o número de pessoas capazes de prestar serviços no mercado. Esse requisito também pode dificultar a entrada de possíveis empresas no mercado em razão da dificuldade e do custo de encontrar uma tripulação adequada.

Embora os estrangeiros possam ser empregados como último recurso (mediante autorização da ANAC e por tempo limitado), se não houver brasileiros interessados em se qualificar, a escassez de pessoal continuará. Embora o Brasil não esteja enfrentando uma situação de escassez de tripulantes, isso pode acontecer no futuro.

A OCDE tem uma recomendação. As autoridades brasileiras devem considerar a flexibilização do requisito de nacionalidade, 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. Também deve ser considerada a possibilidade de aumentar o período de flexibilidade para mais de seis meses se não houver trabalhadores brasileiros qualificados suficientes dentro desse prazo.

Limitações de tempo de voo e de jornada de trabalho

De acordo com a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, o Brasil estabelece limitações de tempo de voo e de jornada de trabalho para gerenciar a fadiga e garantir que os tripulantes possam desempenhar as suas funções com segurança em um nível adequado de alerta.

A regulamentação brasileira parece ser mais restritiva do que a de outros países, o que provavelmente aumenta os custos para as companhias aéreas brasileiras em voos de longa distância em comparação com concorrentes estrangeiros. Essas limitações também podem impedir que as companhias aéreas brasileiras ofereçam voos em determinadas rotas, embora isso tenha sido mitigado pelas recentes mudanças regulatórias que preveem um sistema de gerenciamento de risco de fadiga.

A OCDE recomenda o seguinte: As autoridades brasileiras devem considerar a revisão das limitações de tempo de voo e de jornada de trabalho 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.

1.3.3. 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 (TUPs). Os contratos de arrendamento são os principais instrumentos utilizados para a concessão de terminais em portos públicos, enquanto as autorizações são comuns para a construção e exploração de terminais de uso privado (TUP).

Centralização do processo de arrendamento e falta de flexibilidade em contratos de arrendamento

Centralização do processo de arrendamento: A Secretaria de Portos, que faz parte do Ministério da Infraestrutura, é o órgão central de tomada de decisões referentes a arrendamento de terminais em portos públicos. A lei prevê exceções específicas ao permitir a delegação a autoridades portuárias específicas do procedimento de licitação de arrendamentos portuários, bem como da execução, gestão e fiscalização de tais contratos. Contudo, esse procedimento de delegação ainda não foi amplamente adotado.

Ao dar mais autonomia às autoridades portuárias qualificadas e responsáveis para escolher os arrendatários, a descentralização tornaria o processo conforme o procedimento padrão mais rápido e ágil.

A OCDE recomenda o seguinte: As autoridades brasileiras devem considerar uma 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.

Falta de flexibilidade em contratos de arrendamento: A OCDE constatou que falta flexibilidade na capacidade das autoridades públicas de fazer mudanças no uso e melhorias do espaço em portos públicos. Isso afeta as mudanças no tipo de carga e a autorização para novos investimentos. Um processo mais ágil para alterações contratuais pode levar a uma maior eficiência e diminuir a vantagem competitiva dos portos privados.

A OCDE tem duas recomendações.

1. As autoridades brasileiras devem revisar os regulamentos e implementar processos mais eficientes e rápidos para as alterações contratuais.
2. 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 em casos de interesse público e privado.

Duração do processo de autorização para construir e operar instalações portuárias

O processo de obtenção de uma autorização para construir e operar instalações portuárias pode chegar a ter 18 etapas. De modo geral, a conclusão é demorada e envolve muitas entidades diferentes. A entidade solicitante deve aguardar a conclusão do processo antes de fazer qualquer investimento.

Considerando a duração do processo e a necessidade de maior agilidade, a OCDE tem duas recomendações.

1. As autoridades brasileiras devem considerar a redução do número de órgãos envolvidos no processo de autorização.
2. Elas devem 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.

Praticagem e escala de rodízio

Em cada zona de praticagem no Brasil, os práticos que desejam prestar seus serviços às embarcações que chegam a um porto devem seguir uma escala de rodízio que segue uma lista preparada pelo representante dos práticos. A exigência de seguir a escala de rodízio única cria um monopólio artificial no mercado. Os práticos são obrigados a aceitar a atribuição que recebem de acordo com a escala de rodízio única, sem poder escolher seus próprios clientes, ao passo que as embarcações devem aceitar o prático designado de acordo com as regras da escala de rodízio. Isso significa que os práticos escolhidos para prestar serviços a um determinado navio atuam como monopolistas e nenhum outro prático pode competir contra eles.

A OCDE tem duas recomendações.

1. As autoridades brasileiras poderiam extinguir a escala de rodízio única, de acordo com as possibilidades oferecidas na Lei de Praticagem, para dar aos práticos uma opção sobre como prestam seus próprios serviços. Se essa opção for escolhida, 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, ao mesmo tempo em que garante a disponibilidade ininterrupta desses profissionais.

2. Alternativamente, se as autoridades brasileiras mantiverem a atual escala de rodízio estabelecida pela 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.

Órgão gestor de mão de obra

Nos portos públicos brasileiros, o pool de trabalhadores portuários, conhecido como OGMO (Órgão de Gestão de Mão de Obra), detém o monopólio de registrar trabalhadores com vínculo empregatício e avulsos, determinar as equipes de trabalhadores e gerenciar o treinamento de trabalhadores portuários. Por outro lado, os portos privados podem contratar seus trabalhadores livremente. Essa assimetria regulatória causa preocupações concorrenciais.

A OCDE tem quatro recomendações.

1. O monopólio detido pelo OGMO do registro e fornecimento de trabalhadores portuários deve ser extinto. 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.
2. As autoridades brasileiras devem permitir que os operadores portuários designem trabalhadores e que escolham aqueles que melhor atendam às suas necessidades.
3. As autoridades brasileiras devem flexibilizar o número fixo de trabalhadores necessários para realizar cada tarefa.
4. As autoridades brasileiras devem 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.

Taxa de serviço de segregação e entrega: falta de segurança jurídica

A taxa de serviço de segregação e entrega (SSE ou THC2) foi introduzida pela primeira vez em 1996, após o estabelecimento de terminais retroportuários (também conhecidos como “portos secos”), que são áreas fora do porto utilizadas para armazenar mercadorias até seu desembarço aduaneiro. Os operadores portuários começaram a cobrar essa taxa adicional pelo manuseio de contêineres quando eles começaram a ser armazenados em retroportos em vez de em suas próprias áreas de armazenamento.

Por mais de 20 anos, agências reguladoras e outros órgãos competentes tiveram e ainda têm opiniões divergentes sobre a legalidade dessa taxa. Ademais, o marco legal regulatório parece pouco claro, o que contribui para a insegurança jurídica dos operadores portuários, retroportos e importadores.

A OCDE recomenda o seguinte: As autoridades brasileiras devem 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.

Referências

- Aghion, P. et al. (2004), “Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2/2-3, pp. 265-276, <https://www.jstor.org/stable/40004902>. [5]
- ANAC (2021), *Características do mercado de transporte aéreo público: uma visão do mercado no Brasil e comparação dos níveis de concentração com outros países. Texto para Discussão, 01*, <http://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/textos-para-discussao/textos/td-01-caracteristicas-do-mercado-de-transporte-aereo-publico-v201911.pdf>. [30]
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), “*Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1046”, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/5k46bj546kzs-en>. [17]
- Andrews, D. and B. Westmore (2014), “Managerial Capital and Business R&D as Enablers of Productivity Convergence”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1137, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxx3d441knr-en>. [18]
- ANTAQ (2022), *Painel Estatístico Aquaviário da ANTAQ*, <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%5Cantaq%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true>. [28]
- Arnold, J., G. Nicoletti and S. Scarpetta (2011), *Does Anti-Competitive Regulation Matter for Productivity? Evidence from European Firms*, IZA Discussion Paper, Vol. 5511, <https://www.iza.org/publications/dp/5511/does-anti-competitive-regulation-matter-for-productivity-evidence-from-european-firms>. [14]
- Autorité de la concurrence (2020), “*The benefits of competition*”, <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/the-benefits-of-competition>. [9]
- Boik, A. and H. Takahashi (2020), “Fighting Bundles: The Effects of Competition on Second-Degree Price Discrimination”, *American Economic Journal: Microeconomics*, Vol. 12/1, pp. 156-187, <https://doi.org/10.1257/mic.20180303>. [10]
- Bourlès, R. et al. (2013), “Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/5, pp. 1750–1768, https://doi.org/10.1162/REST_a_00338. [15]
- CADE (2017), *Cadernos do Cade: Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros e Cargas*, <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-aereo-de-passageiros-e-cargas-2017.pdf>. [29]
- Cahuc, P. and F. Kamarz (2004), *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, Documentation Française, <http://www.vie-publique.fr/rapport/27046-de-la-precarite-la-mobilite-vers-une-securite-sociale-professionnelle>. [20]
- Causa, O., M. Hermansen and N. Ruiz (2016), *The Distributional Impact of Structural Reforms*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1342, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/social/labour/The-distributional-impact-of-structural-reforms.pdf>. [23]

- Cette, G., J. Lopez and J. Mairesse (2019), “Rent creation and rent sharing: New measures and impacts on total factor productivity”, *Economic Inquiry*, Vol. 57/4, pp. 1915-1938, <https://doi.org/10.1111/ecin.12809>. [11]
- Cette, G., J. Lopez and J. Mairesse (2017), “Upstream Product Market Regulations, ICT, R&D and Productivity”, *The Review of Income and Wealth*, Vol. 63/S1, pp. S68-S89, <https://doi.org/10.1111/roiw.12252>. [16]
- Criscuolo, C., P. Gal and C. Menon (2014), “*The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries*”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 14, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/23074957>. [21]
- Daude, C. and C. de la Maisonneuve (2018), “*Network service deregulation and manufacturing exports in Greece*”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1474, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/18151973>. [19]
- Égert, B. (2017), “The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0a6fdb-en>. [26]
- Eklund, J. and E. Lappi (2018), “Product regulations and persistence of profits: OECD evidence”, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 54/2, pp. 147-164, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11149-018-9365-y>. [25]
- Ennis, S., P. Gonzaga and C. Pike (2019), “Inequality: A hidden cost of market power”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 35/3, pp. 518-549, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grz017>. [24]
- Fournier, J. (2015), “*The negative effect of regulatory divergence on foreign direct investment*”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1268, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/5jrqqvg0dw27-en>. [12]
- Governo do Brasil (2020), *Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil: 2020-2031*, http://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento/arquivos/efd-2020-2031_v2.pdf. [1]
- Griffith, R. and H. Harmgart (2008), ““Supermarkets and Planning Regulation””, *CEPR Discussion Paper No. DP6713*, <https://cepr.org/publications/dp6713>. [7]
- Griffith, R., R. Harrison and H. Simpson (2006), *The link between product market reform, innovation and EU macroeconomic performance*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary817_en.htm. [4]
- Min, H. (2014), “Consumer benefits of reforming a state-dominated industry”, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 47/1, pp. 58-77, <https://doi.org/10.1007/s11149-014-9262-y>. [8]
- Nickell, S. (1996), “Competition and Corporate Performance”, *Journal of Political Economy*, Vol. 104/4, pp. 724-746, <https://doi.org/10.1086/262040>. [2]
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003), “Regulation, productivity and growth: OECD evidence”, *Economic Policy*, Vol. 18/36, pp. 9-72, <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00102>. [13]
- OCDE (2019), *OECD Competition Assessment Toolkit 3: Operational Manual*, OECD Paris, <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>. [27]

- OCDE (2015), *Chapter 2. The effect of pro-growth structural reforms on income inequality*, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/economy/growth/going-for-growth-2015.htm>. [22]
- OCDE (2014), “*Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*”, OECD Paris, <https://www.oecd.org/competition/factsheet-macroeconomics-competition.htm>. [6]
- Van Reenen, J., R. Griffith and R. Blundell (1999), “Market Share, Market Value and Innovation”, *Review of Economic Studies*, Vol. 66/3, pp. 529-554, <https://doi.org/10.1111/1467-937x.00097>. [3]

Notas

¹ A metodologia seguida neste projeto é consistente com os indicadores de regulação do mercado de produtos (PMR) desenvolvido pela OCDE. Para avaliar a postura regulatória de um país e acompanhar o progresso das reformas ao longo do tempo, a OCDE desenvolveu um conjunto de indicadores econômicos de PMR em 1998 (Nicoletti and Scarpetta, 2003_[13]). Esse indicador foi atualizado em 2003, 2008, 2013 e 2018.

² A produtividade multifatorial (MFP) é uma medida da “eficiência da utilização conjunta de insumos de mão de obra e de capital no processo de produção”; ver <https://data.oecd.org/lprdy/multifactor-productivity.htm>.

³ Um estudo analisou os dados de nível de empresa em 10 países de 1998 a 2004 utilizando o índice de PMR da OCDE no âmbito do setor e descobriu que PMRs mais restritivos reduzem a produtividade multifatorial (MFP) das empresas (Arnold, Nicoletti and Scarpetta, 2011_[14]).

⁴ O estudo de 15 países e 20 setores de 1985 a 2007 estimou o efeito da regulamentação dos setores de serviços a montante no aumento da produtividade a jusante. A fronteira da produtividade refere-se aos países e aos setores mais produtivos da amostra. Quanto mais distante um setor estiver da fronteira, menos produtivo ele será.

⁵ O crescimento do emprego no setor de transporte rodoviário na França aumentou de 1,2% ao ano entre 1981 e 1985 para 5,2% ao ano entre 1986 e 1990. Entre 1976 e 2001, o total de postos de trabalho no setor duplicou, passando de 170.000 para 340.000.

⁶ Utilizando o índice PMR da OCDE em sete setores não manufatureiros nos setores de energia, telecomunicações e transporte, um estudo constatou que PMRs restritivos tiveram impacto negativo na renda familiar disponível (Causa, Hermansen and Ruiz, 2016_[23]). Esse resultado se manteve tanto na média quanto em toda a distribuição de renda, e levou a uma maior desigualdade. Os autores observaram que menores barreiras regulatórias à concorrência “tendem a aumentar a renda das famílias e a reduzir a desigualdade de renda, apontando para possíveis sinergias de políticas entre objetivos de eficiência e equidade”.

⁷ O RPK aumentou, em relação a voos domésticos, em mais de 282%, de 25,2 bilhões em 2000 para 96,4 bilhões em 2019; e o ASK mais do que dobrou, passando de 43,6 bilhões em 2000 para 116,6 bilhões em 2019.



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), “Visão Geral”, in *OECD Competition Assessment Reviews: Brazil*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/56e4c6f4-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>.