



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura

Parecer n.º 440 COGSI/SEAE/MF

Brasília, 31 de dezembro de 2002.

Referência: Ofício n.º 2769/00/DPDE/ de 24 de maio de 2000 e Ofício Gab. FOM n.º 136/2002 de 17 de dezembro de 2002

Assunto: Processo Administrativo n.º 08012.007443/99-17

Representante: Secretaria de Direito Econômico SDE do Ministério da Justiça (“ex officio”).

Representadas: Terminal para Containers da Margem Direita – TECONDI, Santos Libra Terminais S/A – TERMINAL 37, Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA (Rio Cubatão Logística Portuária Ltda.) e Santos Brasil S/A – TECON.

Versão: Pública

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça informou à SEAE, nos termos do art. 38 da Lei n.º 8.884/94, da instauração de Processo Administrativo referente à denúncia de imposição de taxas para liberação de contêineres para os terminais alfandegados no Porto de Santos-SP contra as empresas TERMINAL PARA CONTAINERS DA MARGEM DIREITA – TECONDI, SANTOS LIBRA TERMINAIS S/A – TERMINAL 37, COMPANHIA SIDERÚRGICA PAULISTA – COSIPA (RIO CUBATÃO LOGÍSTICA PORTUÁRIA LTDA.) e SANTOS BRASIL S/A – TECON.

O presente parecer técnico destina-se à instrução de processo constituído na forma da lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, em curso perante o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

Não encerra, por isto, conteúdo decisório ou vinculante, mas apenas auxiliar ao julgamento, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, dos atos e condutas de que trata a lei.

A divulgação de seu teor atende ao propósito de conferir publicidade aos conceitos e critérios observados em procedimentos da espécie pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, em benefício da transparência e uniformidade de condutas.

1. DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS

1.1. Do Representante

A Representante é a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, após tomar conhecimento de cobrança de taxas para liberação de contêineres para os terminais alfandegados no Porto de Santos.

1.2. Das Representadas

Tratam-se das seguintes empresas operadoras de terminais privatizados no Porto de Santos, compreendendo cais privativo:

- (i) Terminal para Containers da Margem Direita – TECONDI;
- (ii) Santos Libra Terminais S/A – TERMINAL 37;
- (iii) Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA (Rio Cubatão Logística Portuária Ltda.);
- (iv) Santos Brasil S/A – TECON.

2. DA DENÚNCIA

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), conforme relatório de sua Inspeção Geral, teve conhecimento em 07 de julho de 1999 da cobrança de taxas por parte dos Terminais Privatizados para a liberação de contêineres para os Terminais Alfandegados no Porto de Santos. Aquela Secretaria encaminhou ofícios para todos os terminais atuantes no Porto de Santos, objetivando investigar se os terminais particulares com piers de atracação de navios estariam cobrando uma nova taxa para entrega de contêineres, além das taxas de capatazias então exigidas.

Os Terminais Alfandegados consistem em áreas de controle aduaneiro da Secretaria da Receita Federal, que cumprem exigências desse órgão e da Alfândega do Porto. À época da existirem no Porto de Santos 15 recintos alfandegados, sendo que somente quatro deles, os ora Representados, possuíam piers de atracação de movimentação de contêineres particulares, o que apontaria para uma concentração da oferta e para uma posição de domínio dessas empresas no mercado de prestação de serviços portuários no Porto de Santos/SP¹.

Conforme informado pela empresa Marimex, os piers particulares passaram a exigir novamente taxas para entrega de contêineres, anteriormente cobradas pela CODESP, utilizando-se de nomes distintos. Ainda segundo, a empresa, algumas vezes, as taxas são exigidas antecipadamente à chegada de navios, sem sequer confirmarem a quantidade que realmente será descarregada.

Assim, segundo a SDE, o fato dos Representados terem apenas quatro terminais alfandegados com pier de atracação particulares, seria propício para a imposição de regras

¹ Atualmente existem cinco operadores portuários no Porto de Santos.

no mercado de prestação de serviços portuários, uma vez que os navios atracam nos seus piers e a carga é descarregada nas áreas de operação das embarcações daqueles terminais para serem removidas para o recinto alfandegado.

Dessa forma, a SDE instaurou processo administrativo por meio de despacho realizado em 26 de agosto de 1999 para apurar a existência de conduta infrativa à ordem econômica, com base nos incisos I a IV do artigo 20 c/c incisos IV, V, X e XXIV do artigo 21, na forma do art.32 e seguintes da Lei n.º 8.884/94, por reconhecer nos fatos abaixo citados indícios suficientes à sua instauração, consistente nas práticas de:

- (i) limitar o acesso de novas empresas ao mercado;
- (ii) criar dificuldades ao funcionamento de empresas concorrentes;
- (iii) regular mercados por meio de acordos para limitar ou controlar a prestação de serviços;
- (iv) impor preços excessivos.

3. TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS EM CONTÊINERES E OPERAÇÃO PORTUÁRIA

De maneira resumida, o transporte marítimo de cargas em contêineres, em especial aquelas em que Porto de Santos é destino das mercadorias, envolve os seguintes agentes: (i) embarcador; (ii) armador; (iii) operador portuário (OP) e; (iv) armazéns alfandegados.

O embarcador, ou seja, o dono ou consignatário da carga, contrata um armador para efetuar o transporte marítimo da mesma. De maneira geral, os contratos de frete entre embarcadores e armadores são firmados na condição *liner terms*, o que implica que está incluída não só a remuneração pelo transporte marítimo da mercadoria em si, mas também a movimentação da mesma, pelo operador portuário, do navio ao cais do terminal (e vice-versa). Essa movimentação é geralmente denominada **movimentação vertical**.

A descarga dos contêineres dos navios é feita pelos operadores portuários, com os quais os armadores firmam contratos que cobrem em geral a movimentação vertical das cargas (*box rate*). Essa era a situação antes da privatização do Porto de Santos. No entanto, podem ser agregados ao *box rate*, valores correspondentes a algumas modalidades de **movimentação horizontal**. Entenda-se por movimentação horizontal toda e qualquer movimentação de cargas entre a balastrada do navio e portão do terminal portuário (*gate*). Segundo a Santos Brasil, atualmente, no Porto da Santos, é comum a existência contratos que incluem movimentações horizontais até a pilha (*stacking area*) ou até o portão (*gate*). Antes da privatização, o pagamento pela movimentação da carga entre o portão e a balastrada do navio era de responsabilidade do exportador/importador. No entanto, atualmente essa movimentação é paga pelo armador, que posteriormente é ressarcido pelo embarcador através do pagamento da chamada “THC do armador”. A “THC do armador” corresponde à antiga capatazia, cobrada pela CODESP quando o Porto de Santos ainda não havia sido privatizado.

Cabe também ao embarcador a escolha do armazém alfandegado no qual sua mercadoria ficará armazenada para o desembaraço aduaneiro e posterior “nacionalização”.

Convém lembrar que, no Porto de Santos, os operadores portuários são responsáveis pela movimentação dos contêineres e também pela sua armazenagem alfandegada. Desse modo, no Porto de Santos, o dono da carga possui três opções: (i) manter a carga armazenada com o próprio operador portuário²; (ii) transferi-la para recintos alfandegados (RAs) nas imediações de Santos³; (iii) transferi-la para estações aduaneiras do interior (EADIs), em geral localizadas em regiões afastadas do porto⁴.

O operador portuário é escolhido pelo armador, ou seja, ao dono da carga não cabe escolha a respeito do terminal portuário no qual seu contêiner será descarregado. No entanto, a despeito de não escolher diretamente o terminal portuário no qual sua mercadoria irá desembarcar, o dono da carga tende a escolher a combinação armador-terminal portuário/armazém alfandegado que minimiza o custo e/ou maximiza a eficiência da operação logística de sua carga.

Desse modo, o armador, com o intuito de se configurar uma opção logística mais atraente, possuiria incentivos para negociar com os operadores portuários condições mais vantajosas para seus clientes (embarcadores). Essa afirmação é corroborada pelo fato dos contratos entre armadores e operadores portuários conterem cláusulas que estipulam valores máximos para uma série de serviços que, embora não sejam diretamente prestados aos armadores, podem vir a ser solicitados pelos embarcadores/consignatários aos operadores portuários⁵.

Aliás cabe salientar que, como no Porto de Santos, em outras partes do mundo os operadores privados também controlam todas as operações do berço até o portão do terminal. De acordo com a literatura, essa conformação traz enorme ganhos de eficiência na operação portuária. O trecho transcrito a seguir ilustra essa afirmação:

“As discussed later, extensive unbundling may mean sacrificing efficiencies the operator may gain through the bundling of services, particularly within the terminal area (defined as the area between the berth and the gate). For this reason, “terminalization,” where a single operator controls the berth-to-gate operation is frequently the preferred approach (with the level of economic regulation depending on the competitive setting, either within the port itself or coming from the outside).” [World Bank (2001)]⁶

² Sempre é necessário algum tempo de armazenamento, na medida que devem ser cumpridos alguns requisitos para o desembarço aduaneiro da carga.

³ Nesse caso, a carga é transferida para os RAs sob o regime DTE.

⁴ Nesse caso, a carga é transferida para as EADIs sob o regime DTAS.

⁵ Essa lista costuma incluir as taxas cobradas quando do atendimento de RAs e EADIs. Para maiores detalhes ver seção 5.

⁶ World Bank (2001) *World Bank Port Reform Tool Kit*. Module 6. Port Regulation Module., p. 13-14.

4. DEFINIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

Diante do exposto nas seções anteriores, caberia definir dois mercados relevantes: (i) movimentação de contêineres e; (ii) armazenagem alfandegada de contêineres. Percebe-se que são de mercados verticalmente relacionados, na medida que correspondem a atividades adjacentes na “cadeia produtiva” sob análise.

Com relação à dimensão geográfica desses mercados, muito provavelmente, para cargas com origem/destino no estado de São Paulo, a opção por outro porto que não o Porto de Santos se mostra economicamente inviável, dado os custos associados as outras etapas da cadeia logística. Desse modo, do ponto de vista da definição do mercado relevantes, não se justificaria a inclusão de operadores portuários que não os localizados no Porto de Santos no mercado relevante de movimentação de contêineres. Pelo mesmo motivo, com relação a armazenagem alfandegada de contêineres convém, incluir no mercado relevantes os cinco operadores portuários localizados no Porto de Santos e os RAs localizados nas imediações da mesma cidade⁷.

5. DA COBRANÇA DE TAXA PARA ATENDIMENTO AOS RAs

Diante do exposto, cabe esclarecer três aspectos. Em primeiro lugar, se a referida taxa cobrada dos terminais retro-portuários efetivamente corresponde um serviço prestado e/ou custos incorridos exclusivamente quando do atendimento do RAs. Em segundo lugar, se esse serviços já foram pagos por outro agente da cadeia (mais especificamente pelo armador). Por último, cabe avaliar o valor cobrado pela taxa, mais especificamente se esse valor é adequado para a cobertura dos custos incorridos na prestação dos serviços aos quais correspondem.

Com relação ao primeiro aspecto, esta Secretaria entende que, de fato, ao atendimento dos RAs correspondem custos específicos. Em grande medida, esses custos referem-se a movimentações adicionais dos contêineres e a tarefas administrativas, logísticas e de controle, somente incorridas quando do atendimento aos RAs. Nesse sentido, o trecho reproduzido abaixo, retirado de parecer juntado aos autos pela empresa Marimex, se mostra bastante ilustrativo:

“Deve-se admitir que os operadores incorrem em alguns custos específicos, quando da escolha do importador recai sobre os serviços de armazenagem prestados por recintos alfandegados secos, seus concorrentes. Estes custos estão relacionados ao ingresso e trânsito de veículos de terceiros em suas instalações e alguns controles. Não integram, por outro lado, os serviços prestados aos armadores dos navios.”⁸

Além disso, cabe salientar que o atendimento aos RAs causa certo transtorno na logística das operações do operador portuário, fato que foi constatado em visita de técnicos

⁷ Também deveriam ser incluídas algumas EADIs, no entanto a inclusão ou não desses agentes no mercado relevante não altera as conclusões explicitadas no presente Parecer.

⁸ Fls. 1288/89 dos autos da SDE.

gerados quando do atendimento aos RAs e que os serviços não são prestados aos armadores, a princípio não se justificaria a transferência da cobrança para esses últimos. Aliás, em caso de transferência da taxa aos armadores, provavelmente grande parte desse valor seria repassado para os donos das cargas, como hoje atualmente ocorre com a chamada THC do armador. Na verdade, do ponto de vista dos embarcadores que se utilizam dos serviços dos RAs, é indiferente se a taxa é cobrada dos armadores ou dos RAs, na medida que, em última análise, esse custo será incorrido pelo próprio dono da carga.

No entanto, convém lembrar que, conforme salientado na seção 3, a despeito de não escolherem diretamente o terminal portuário no qual seus contêineres serão desembarcados, os donos das cargas de certa maneira se beneficiam da concorrência entre os cinco operadores portuários estabelecidos no Porto de Santos. De fato, uma vez que o armador escolheu o operador portuário, o embarcador não mais possui a opção de escolha sobre que empresa irá prestar os serviços de movimentação de seus contêineres. Entretanto, cabe salientar que os armadores possuem incentivos para negociar com os operadores portuários condições mais vantajosas para os seus clientes e assim oferecer aos embarcadores uma cadeia logística mais atraente para suas cargas. Sendo assim, mesmo não escolhendo diretamente o operador portuário, o embarcador é beneficiado pela concorrência entre os cinco terminais instalados no Porto de Santos. Nesse sentido, o poder de mercado dos operadores portuários na movimentação de cargas acaba sendo mitigado.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, ao contrário da alegação dos RAs, pode-se concluir que ao atendimento dos recintos alfandegados há contrapartidas de serviços prestados e custos incorridos. Além disso, esses custos não estão cobertos pela chamada “THC do armador”. Nesse sentido, a cobrança da referida taxa dos RAs pelos operadores portuários se mostraria justificável do ponto de vista estritamente econômico.

No entanto, as assimetrias de informação dificultam sobremaneira a avaliação dos custos incorridos quando do atendimento aos RAs e, por conseguinte, a verificação da abusividade no que diz respeito a magnitude do valor cobrado. Sendo assim, esta Secretaria sugere ao CADE que avalie se o valor da taxa é condizente com os custos incorridos quando da prestação do serviço. Em caso afirmativo, esta SEAE sugere o arquivamento do processo administrativo.

Cabe ressaltar que, de acordo com a literatura internacional, a estrutura dos portos se mostra em geral verticalizada, no sentido que os operadores portuários são responsáveis por todas as movimentações dos contêineres do berço até o portão do terminal (como ocorre no Porto de Santos), pois gera significativos ganhos de eficiência. Nesse sentido, dada a presença dos RAs, a estrutura do Porto de Santos se mostra peculiar.

Ademais, se por um lado, a estrutura verticalizada dos operadores portuários gera **incentivos** para que estes utilizem a referida taxa como instrumento para aumentar artificialmente os custos dos RAs, por outro lado, o poder de mercado detido pelos OPs na movimentação de carga é reduzido pelo incentivo dos armadores em negociar condições vantajosas para seus clientes (embarcadores). Desse modo, não está claro se os OPs possuem **capacidade** de exercer poder de mercado. De qualquer maneira, esta Secretaria entende que faz-se necessário algum tipo de regulação adicional no setor, em especial no que diz respeito às taxas cobradas pelos operadores portuários aos usuários do Porto de Santos.

À apreciação superior.

MAURICIO CANÊDO PINHEIRO
Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura

De acordo.

CRISTIANE ALKMIN JUNQUEIRA SCHMIDT
Secretária-Adjunta

CLAUDIO MONTEIRO CONSIDERA
Secretário de Acompanhamento Econômico