



Nota Técnica SEI nº 39748/2021/ME

Assunto: **Registro de Instalação de Flutuante fundada em Macau-RN**

1. INTRODUÇÃO

1. Esta Nota Técnica trata de requerimento formulado pela empresa Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A. para registro de instalação de apoio flutuante, a ser construída e explorada fora da área do porto organizado, no Município de Macau, Estado do Rio Grande do Norte. No julgamento do requerimento, sob o Processo no. 50300.007229/2021-00, a Diretoria da ANTAQ resolveu indeferir o pleito da empresa.

2. Neste documento são apresentadas considerações a respeito do requerimento da empresa Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A. e da correspondente decisão da ANTAQ. O objetivo desta Nota é apresentar algumas questões para discussão, baseando-se nos argumentos que fundamentaram a decisão da ANTAQ, a qual, por sua vez, baseou-se na Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA. Trata-se de manifestação em conformidade com as atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME) relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

2. ANÁLISE

2.1 Requerimento da empresa Hidrovias do Brasil e Decisão da ANTAQ

3. No julgamento do Processo nº 50300.007229/2021-00, a Diretoria da ANTAQ decidiu indeferir o pleito da empresa interessada em obter registro de instalação de apoio ao transporte aquaviário a ser implantado no município de Macau/RN, que tem por objetivo viabilizar a movimentação de sal marinho, proveniente das salinas da região, através de embarcação fundeada, sem propulsão, funcionando como instalação flutuante e realizando a transferência a contrabordo do sal, de barcaça para navio, inclusive com capacidade de armazenagem na própria instalação.

4. Não obstante tenha havido o reconhecimento de que a empresa interessada preencheu todos os requisitos previstos na legislação de regência, outrossim respeitados e ultrapassados todos os prazos legais, acabou sendo levada em conta a superveniente Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, a qual concluiu que: "o requerimento de Registro da Instalação Flutuante de Macau/RN restou incompatível com o interesse público e com as atuais diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário".

5. Fundamentalmente, argumentou-se na decisão da ANTAQ que:

a) o registro de instalações de apoio ao transporte aquaviário possui caráter discricionário (ou seja, não é de deferimento obrigatório, mesmo que haja o preenchimento dos requisitos legais);

b) não obstante não haja previsão específica na Resolução Normativa n. 13-ANTAQ, as decisões da ANTAQ precisam atentar para "a devida implementação das políticas setoriais formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação";

c) a posição expressa pelo Ministério da Infraestrutura na aludida Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA foi no sentido de que a autorização da instalação flutuante, na verdade, acarretaria a inviabilização do Terminal Salineiro hoje existente, que atuaria com uma demanda residual. Assim:

"caso a Agência autorizasse o registro em tela, ao invés de fomentar a concorrência, estaria atuando em sentido contrário e colocando em risco toda a cadeia salineira do estado. Isso porque o flutuante não possui capacidade para sozinho escoar todo o volume de sal produzido no estado, de modo que caso o arrendamento do Terminal Salineiro fosse inviabilizado, o restante da demanda que seria atendida pelo TERSAB ficaria reprimida, sem opção alternativa para o escoamento de carga pela via aquaviária".

6. A SNPTA encaminhou à ANTAQ manifestação sobre os impactos do deferimento do pleito em tela no planejamento setorial, sugerindo seu indeferimento, nos termos do Ofício nº186/2021/SNPTA (SEI nº 1307093) e da

Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, que apresentou as seguintes conclusões:

"7.1. Em resposta ao Ofício n.º 81/2020/SOG-ANTAQ (SEI nº 2377868), e com base nas informações expostas ao longo desta Nota Técnica, entende-se que a aprovação da Instalação Flutuante de Macau/RN, causará:

7.1.1. VPL negativo no TERSAB de - R\$ 230.650 Milhões, demonstrando a inviabilidade do empreendimento neste cenário, impedindo, assim, a realização dos seguintes investimentos: R\$67,6 milhões do Governo Federal; R\$ 164.1 Milhões do arrendatário em CAPEX;

7.1.2. Possibilidade de liquidação da CODERN, dado que o TERSAB representa 69% no faturamento da CODERN;

7.1.3. Riscos para os atuais 120 empregados da CODERN lotados no TERSAB, uma vez que o Terminal não tem capacidade de coexistência;

7.1.4. Riscos para economia e os empregos no Rio Grande do Norte, visto que a Instalação Flutuante, em caso de paralisação do TERSAB, não tem capacidade para o escoamento da produção salineira daquele Estado; e

7.1.5. Aumento da participação do sal chileno, que ampliaria sua participação na indústria química no Sudeste, manteria sua posição na indústria química de Alagoas, e ampliaria sua participação no mercado de degelo americano, o que seria muito prejudicial à balança comercial brasileira.

7.2. Destaque-se que o TERSAB foi qualificado junto ao Programa de Parcerias e Investimentos - PPI, conforme Decreto Presidencial n.º 10.484/2020, devendo, por força da Lei n.º 13.334/2016, receber tratamento de prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ficando claramente caracterizado o interesse público.

7.3. Desta forma, esta setorial técnica entende que o requerimento de Registro da Instalação Flutuante de Macau/RN restou incompatível com o interesse público e com às atuais diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário. Sendo assim, sugere-se ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias que, caso de acordo com elementos aqui expostos, submeta-os à análise do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, para que comunique à ANTAQ sob os impactos que o registro da Instalação Flutuante de Macau/RN causará em relação à viabilidade do projeto TERSAB."

7. É importante ressaltar que a empresa HIDROVIAS encaminhou à ANTAQ o estudo denominado "Análise da coexistência das instalações do TERSAB e da instalação flutuante da HIDROVIAS DO BRASIL na movimentação de sal marinho na costa do estado do Rio Grande do Norte" (SEI nº 1313233) para subsidiar o pleito, bem como cópia de carta do Sindicato da Indústria da Extração de Sal no Estado do Rio Grande do Norte (SIESAL), SEI nº 1313394, enviada à SNPTA, para informar a capacidade instalada e o potencial de expansão dos seus associados no setor salineiro da costa do Rio Grande do Norte.

8. A análise do estudo apresentado pela requerente, intitulado "Análise da coexistência das instalações do TERSAB e da instalação flutuante da HIDROVIAS DO BRASIL na movimentação de sal marinho na costa do estado do Rio Grande do Norte" (SEI nº 1313233), bem como a Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI nº 1307093), apresentada pela SNPTA, permite verificar que as premissas utilizadas para estimativa de movimentação de sal até o horizonte de 2040 nos dois estudos são diferentes, levando naturalmente a cenários distintos, conforme disposto no quadro a seguir:

Cenários de movimentação de sal marinho no estado do Rio Grande do Norte (ton)					
Fonte / Ano	2021	2025	2030	2035	2040
Estudo Hidrovias do Brasil*	2.553.880	5.500.000	6.000.000	6.306.060	6.627.733
Nota Técnica nº 52/2021 SNPTA	2.534.000	2.635.000	2.766.000	2.897.000	3.033.000

*Os valores extraídos do estudo da Hidrovias do Brasil consideram a movimentação conjunta a ser realizada no TERSAB e no flutuante da empresa.

9. O estudo apresentado pela HIDROVIAS DO BRASIL considerou a expectativa de participação em mercados que hoje não demandam o sal do Rio Grande do Norte, como a possível demanda da empresa Braskem em Maceió/AL, ou a ampliação em outros mercados que já recebem o produto. Já o estudo empreendido pela SNPTA foi baseado nos dados apresentados no Plano Mestre do Complexo Portuário de Areia Branca e no Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

10. Baseado no estudo empreendido pela SNPTA, concluiu-se que a movimentação se deslocaria completamente do TERSAB para o flutuante, o cenário vislumbrado seria de completa inviabilidade econômico-financeira do arrendamento do Terminal Salineiro, contando o empreendimento com um Valor Presente Líquido (VPL) negativo, estimado em - R\$ 230,6 milhões.

11. De acordo com a análise da ANTAQ, baseada na Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI nº 1307093), a autorização do registro da instalação flutuante da HIDROVIAS DO BRASIL pela Agência, ao invés de fomentar a concorrência, estaria atuando em sentido contrário e colocando em risco toda a cadeia salineira do estado. Isso porque inviabilizaria o TERSAB e porque o flutuante não possui capacidade para sozinho escoar todo o volume de sal produzido no estado. Assim, com a eventual inviabilização do arrendamento do Terminal Salineiro, o restante da demanda que seria atendida pelo TERSAB ficaria reprimida, sem opção alternativa para o escoamento de carga pela via aquaviária.

2.2 Questões para discussão

12. Embora a premissa de que as decisões da ANTAQ devem se compatibilizar com as políticas e diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, cuja fixação incumbe ao Ministério da Infraestrutura, seja correta, os argumentos que sustentaram a decisão de indeferir o registro da Instalação Flutuante de Macau/RN merecem discussão mais aprofundada.

13. Note-se que a decisão da ANTAQ está calcada na expectativa de que o flutuante deve deslocar a maior parte da demanda por movimentação salineira a ponto de inviabilizar o TERSAB. Seria a demanda da empresa que responde sozinha por cerca de 70% da movimentação média atual da TERSAB.

14. Para ocorrer tal deslocamento de demanda da TERSAB para o terminal flutuante, é necessário que esse último seja muito mais eficiente. Tratar-se-ia de diferencial de eficiência em favor do terminal flutuante, por meio de níveis de preços significativamente mais baixos e/ou melhor qualidade que o agente preferiria indubitavelmente esse terminal, em detrimento do TERSAB.

15. Em havendo uma oferta contundentemente mais eficiente do terminal flutuante, como se precisa supor no cenário considerado pela ANTAQ, não se pode descartar, sem estudos mais aprofundados do que os considerados no processo em tela, a hipótese de que o funcionamento desse terminal pode aumentar o bem-estar do consumidor de tal infraestrutura. Isso porque o efeito econômico esperado de uma oferta mais eficiente de serviços é de melhoria do bem-estar do consumidor, e não o contrário. Especialmente, considerando que o terminal flutuante atenderia mais de 2/3 da demanda média atual. Dessa forma, é necessário aferir os ganhos de eficiência, reconhecidos pela própria agência no cenário que baseou sua decisão, e seus respectivos efeitos sobre o bem-estar do consumidor para constatar o efeito líquido final de autorização do projeto sobre a economia.

16. Outro ponto é que a conclusão da ANTAQ e SNPTA de que a TERSAB ficaria inviabilizada baseia-se numa estimativa de crescimento de demanda que não leva em conta o impacto dos ganhos de eficiência citados. Isso porque os referidos ganhos amparam reduções de custo que incentivam aumento de consumo e demanda pelas infraestruturas em apreço. Aumento esse que pode tornar viável economicamente o funcionamento tanto do terminal flutuante, como do TERSAB.

17. Uma outra questão importante é que não se consideraram os incentivos ao aumento de eficiência do TERSAB decorrentes da operação de um concorrente mais eficiente. A concorrência tem o condão de incentivar os agentes a buscar reduções de custo e melhorias de qualidade. Esse incentivo pode propiciar que o TERSAB tenha viabilidade-econômica distinta da apontada pela Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI nº 1307093) e que permita manutenção de sua operação ainda que atendendo um menor nível de demanda.

18. Além disso, existe ainda uma hipótese não discutida na análise da SNPTA/DNOP que merece investigação. Para argumentar que a saída de operação do TERSAB vai gerar demanda reprimida a ponto de gerar perdas na balança comercial brasileira, assume-se que outros agentes não seriam capazes de dimensionar uma nova infraestrutura de forma a atender a demanda residual de forma competitiva. Ou seja, ainda que o TERSAB se mostre ineficiente ao ponto de não ser capaz de permanecer em operação frente ao novo concorrente, a demanda órfã não criaria o incentivo para que um novo entrante mais eficiente viesse servir o mercado. Ora, dada a natureza das instalações flutuantes de que trata o caso e a agilidade regulatória possibilitada pelo respectivo normativo da ANTAQ, tal hipótese deveria ser estudada antes que se possa tecer considerações sobre riscos para a balança comercial ou de redução da concorrência.

19. O exposto, portanto, indica que, muito embora ANTAQ e SNPTA tenham considerado cenário em que o terminal flutuante propicia ganhos claros de eficiência econômica, a ponto de se prever deslocamento pleno da principal fonte de demanda do TERSAB para o terminal flutuante, esses ganhos não foram considerados em estimativas de aumento do bem-estar do consumidor com a oferta de serviços de menor custo e/ou melhor qualidade.

20. Não foram considerados também os incentivos dessa oferta de menor custo no aumento de demanda pelas infraestruturas em apreço, o que se espera em outras circunstâncias usuais de mercado. Por fim, não se consideraram também incentivos à redução de custo da própria TERSAB com a concorrência do terminal flutuante, nem tampouco a possibilidade de entrada de novos concorrentes mais eficientes, que são, em ambos os casos, a expectativa do impacto da competição

sobre os agentes econômicos em um ambiente de transparência e previsibilidade do quadro regulatório.

21. Ademais, os mencionados efeitos e incentivos são circunstâncias importantes de serem avaliadas em qualquer circunstância. Isso porque a concorrência tem efeitos intertemporais nos comportamentos das firmas e consumidores, que não se identificaram nos documentos constantes no processo em análise.

22. Em vista das considerações supracitadas, avalia-se que estudos mais aprofundados, considerando os efeitos de eficiência e os incentivos comentados, sejam realizados para se aferir de modo mais acurado o efeito mais provável da operação do terminal flutuante sobre o bem-estar dos consumidores no mercado em comento.

3. CONCLUSÃO

23. Esta Nota Técnica tratou de requerimento formulado pela empresa Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A. para registro de instalação de apoio flutuante, a ser construída e explorada fora da área do porto organizado, no Município de Macau, Estado do Rio Grande do Norte.

24. No julgamento do requerimento, a Diretoria da ANTAQ resolveu indeferir o pleito da empresa, baseando-se na posição expressa pelo Ministério da Infraestrutura na Nota Técnica nº 52/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA, de que a autorização da instalação flutuante, na verdade, acarretaria a inviabilização do Terminal Salineiro hoje existente, que atuaria com uma demanda residual.

25. Considerando-se os argumentos que fundamentaram a decisão da ANTAQ, nesta Nota foram apresentadas questões para discussão no sentido de avaliar os efeitos e incentivos da operação de uma agente mais eficiente no mercado em apreço, que foi a hipótese considerada pela ANTAQ e SNPTA, ao prever deslocamento pleno da principal fonte de demanda da TEESAB. Ademais, trata-se de circunstância importante de ser avaliada uma vez que a concorrência tem efeitos intertemporais nos comportamentos das firmas e consumidores, que não se identificaram nos documentos constantes no processo em análise.

4. RECOMENDAÇÃO

26. Por todo o exposto, sugere-se o sobrestamento da decisão definitiva, pela ANTAQ, acerca do recurso apresentado pela empresa Hidrovias do Brasil - Vila do Conde S.A. em relação ao indeferimento do pedido para registro de instalação de apoio flutuante, a ser construída e explorada fora da área do porto organizado, no Município de Macau, Estado do Rio Grande do Norte, no âmbito do Processo no. 50300.007229/2021-00.

27. Tal sobrestamento se destinaria a possibilitar a ampliação dos estudos realizados, nos termos desta nota técnica, de modo a complementar os elementos necessários à fundamentação da decisão que permitirá a implementação da melhor alternativa para o caso em análise.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ELIEZER DE LIMA LOPES

Especialista em Políticas Públicas e
Gestão Governamental

Documento assinado eletronicamente

MAURICIO MARINS MACHADO

Coordenador- Geral de
Desregulamentação e Competitividade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário-Adjunto de Advocacia da Concorrência e Competitividade



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 23/08/2021, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 23/08/2021, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º

do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 23/08/2021, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eliezer de Lima Lopes, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 23/08/2021, às 14:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18151071** e o código CRC **A728892B**.

Referência: Processo nº 10099.100666/2021-10.

SEI nº 18151071