

Audiência Pública nº 05/2019 – ANTAQ

CONTRIBUIÇÃO

Inicialmente, a Associação de Usuários dos Portos da Bahia – USUPPORT protesta veementemente contra o prazo diminuto desta Audiência Pública, cujo tema é de relevante complexidade, com importância e implicações diretas na competitividade do País. Catorze dias são insuficientes para estudar os materiais que subsidiaram a equipe técnica na elaboração da metodologia, assim como para fundamentar as críticas e sugestões ao objeto sob consulta.

1. LACUNAS METODOLÓGICAS E SEUS IMPACTOS

A partir do exame do material técnico anexo à referida consulta pública (Nota Técnica nº 141/2019/GRP/SRG), depreende-se de antemão que a metodologia de análise de reajuste e abusividade de preços dos terminais portuários de contêiner, arrendados ou autorizados, foi concebida por esta agência sem observar quesitos relevantes, o que por ventura limita a efetividade do propósito de coibir práticas que elevem os custos portuários no Brasil. Tendo em vista que o roteiro de análise se limita à verificação de indícios de abusividade nos **reajustes** de preços doravante, a ANTAQ negligencia a possibilidade de que os preços atuais, cuja definição e cujos reajustes não foram objeto de acompanhamento, sejam abusivos e não módicos.

Diante dessa possibilidade, nenhuma metodologia, ou desdobramento administrativo que a tenha como referência, será capaz de resolver a problemática dos custos portuários estratosféricos no Brasil. Ainda que o terminal reajuste sua tabela em percentuais razoáveis, ou mesmo seguindo indicadores de mercado, seus preços continuarão elevados em razão do histórico de correções abusivas. É o caso, por exemplo, do valor de referência no fornecimento de energia do terminal de contêiner do Porto de Salvador que, na tabela pública do dia 15 de junho de 2017, era de R\$ 371,87 ao dia por unidade de contêiner.

O preço do serviço acessório aumentou 107% de primeiro de janeiro de 2011 a junho de 2017, contra um IGP-M de 44,97% no período (VER ANEXO ENVIADO POR E-MAIL). Todavia, além do reajuste que pode ser considerado injustificável inclusive segundo metodologia proposta pela ANTAQ, uma vez que não houve choques de oferta

e demanda que impactassem no custo da energia elétrica na Bahia e no Brasil nesse ínterim, análise comparativa com outros terminais portuários demonstra concretamente o risco suscitado anteriormente: o acúmulo de reajustes abusivos colocou o serviço de fornecimento de energia no Porto de Salvador num patamar imódico.

Quando comparado ao preço do mesmo serviço no Porto de Pecém, o fornecimento de energia no equipamento baiano é cinco vezes mais caro. À época, no terminal cearense o valor de tabela para a utilização de tomada frigorífica, por dia ou fração e por unidade de contêiner, era de R\$ 73,75. Também podem ser comparados os preços tabelados na época pelos terminais de Suape, Imbituba e Paranaguá. No porto paranaense, o valor cobrado estava em torno de R\$ 204,12; em Santa Catarina, R\$ 110,27; e, em Pernambuco, R\$ 204,10.

Semelhante é a situação com relação à cobrança de armazenagem que, além dos reajustes abusivos de três dígitos (VER ANEXO ENCAMINHADO POR E-MAIL), destoa exageradamente com relação a outros terminais. Na modalidade de embarque, à época, o valor tabelado no Porto de Salvador era R\$ 604,66 reais/contêiner – seja ele de 20 ou 40 pés – no primeiro período de **cinco dias** ou fração. Já em Pecém, o patamar de referência para o primeiro período de **dez dias**, era de R\$ 116,95 para contêineres de 20 pés e de R\$ 175,45 para contêineres de 40 pés.

Ainda que a cobrança seja feita por período, o preço do Tecon Salvador equivalia a aproximadamente R\$ 121,00 por dia de contêiner armazenado, que corresponde a onze vezes o preço diário proporcional de Pecém na armazenagem de um contêiner de 20 pés e, aproximadamente, sete vezes ao da armazenagem de um contêiner de 40 pés. Com relação ao Tecon Imbituba, cuja tabela apresentava um valor de R\$ 73,17, tanto para contêiner de 20 quanto para contêiner de 40 pés, pelos cinco dias posteriores ao primeiro período de dez dias de *free time*, o valor de referência do Tecon Salvador é oito vezes superior.

Inclusive, nada impede a conjectura de que os sucessivos reajustes tiveram como finalidade, além do lucro extraordinário, figurar como uma espécie de guarda-chuva no faturamento dos terminais, principalmente os arrendados, de antecipação para um momento de acompanhamento de preços e tentativa de racionalização e padronização

dos critérios utilizados na análise de denúncias no âmbito da agência reguladora, seja por livre iniciativa desta ou por determinação/recomendação de órgãos de controle tal como se sucedeu.

2. PREMISSAS EQUIVOCADAS, NEUTRALIZAÇÃO DA EFETIVIDADE METODOLÓGICA E RISCO DE EFEITOS INDESEJÁVEIS

2.1 Premissas equivocadas

Apesar de, aparentemente, coerente e eficaz no processo de detecção de justa causa, ou da ausência dela, nos reajustes que tenham superado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou o Deflator do PIB no período, ponderando os níveis de impacto segundo descritores nas áreas de interesse, bem como nos pontos de vista fundamentais e elementares do Modelo de Multicritério de Apoio à Decisão – MCDA – Construtivista, as premissas da fase subsequente – Análise Comparativa (*Benchmarking*) – e os desdobramentos administrativos após a sua realização trazem à tona as fragilidades que comprometem a sustentação e a eficácia metodológica e a consecução do propósito de coibir a abusividade.

A principal fragilidade da metodologia reside em uma das premissas subjacentes à proposta de roteiro de análise do reajuste de preços, bem como nas implicações que ela tem sobre outro pressuposto: “III – preços excessivos/abusivos só serão possíveis em mercados com pouca competição”. Desse modo, tem-se que “II – para os serviços em regime de preço livre em mercados competitivos não deve haver regulação ou controle de preços”. Esses pressupostos, apesar da consonância com a literatura econômica, têm alto grau de abstração e não foram fundamentados por evidência empírica. As suposições sobre essa lacuna são de que é impossível fazê-lo porque não essas hipóteses não guardam qualquer relação fidedigna com a realidade do setor portuário.

Para além da possibilidade de cartelização num ambiente intraporto de duopólio ou oligopólio ou de efetiva competição interportuária, como pode ser visualizado de forma mais efetiva nas regiões Sul e Sudeste quando comparadas às regiões Norte e Nordeste, o mercado portuário por si só tem traços característicos que evidenciam a posição dominante das poucas firmas ofertantes ante um universo de demanda com milhares usuários importadores e exportadores. Estes estão sempre em nítida desvantagem na

relação comercial estabelecida com o agente econômico prestador dos serviços de movimentação de carga, seja pelo padrão de negociação CIF na importação e FOB na exportação e/ou pela concentração máxima na hinterlândia. O preço livre tende a repousar no patamar que proporciona lucro excepcional à firma, expulsando donos de carga do excedente do consumidor.

Prova inequívoca da improcedência empírica dessas hipóteses está cristalizada, inclusive, em levantamento feito por esta agência sobre a cobrança do “serviço” de inspeção não invasiva (escaneamento), nos portos brasileiros, anexado à Nota Técnica nº 30/2017/GRP/SRG, documento utilizado como parâmetro de discussão no âmbito da Audiência Pública 08/2018. Especificamente na tabela II, está demonstrado que os preços indevidamente cobrados aos usuários – já que, diga-se de passagem não se trata de um serviço prestado e solicitado por estes – mais elevados acontecem em cinco terminais de Santa Catarina e no Terminal de Contêiner de Paranaguá (Paraná), talvez o submercado mais competitivo do país. Para se ter noção, o escaneamento de contêineres, na importação, pelo terminal da APM no Porto de Itajaí é dez vezes maior que o de Pecém (VER ANEXO ENVIADO POR E-MAIL).

2.2 Neutralização da efetividade metodológica e risco de efeitos indesejáveis

Como se não bastasse a renúncia à regulação e ao controle de preços para os serviços em mercados de menor concentração, as constatações realizadas de maneira objetiva e sistematizada na matriz de multicritério são totalmente neutralizadas na fase subsequente de *benchmarking*, em razão dos desdobramentos administrativos encetados no término da análise do reajuste. Os parâmetros adotados para comparar os preços praticados por outros terminais se fundamentam exatamente na premissa desmistificada na seção anterior: a de que haverá a prática de preços mínimos no submercado mais competitivo, qualificando-o como preço de referência e o mais provável de ser praticado sem perda significativa de clientes.

No fim das contas, será recomendado ao terminal que pratica a correção impugnada, seja por iniciativa da ANTAQ ou por denúncia de usuário, um reajuste limitado ao preço de referência obtido. Enquanto desdobramento final, a recomendação de *benchmarking* ignora a gravidade do reajuste sem justa causa, no qual fora comprovada

a abusividade praticada em razão da posição dominante de terminais sobre os clientes/usuários; não estão previstas possibilidades de aplicação de sanções administrativas ou encaminhamento a órgãos de defesa da concorrência, tampouco firmeza de que a agência fará valer a recomendação, o que neutraliza totalmente a efetividade e a eficácia da metodologia proposta.

A própria recomendação representa risco de efeitos indesejáveis a usuários dos terminais portuários. Supondo que um usuário do terminal de contêiner do Porto de Salvador faça uma denúncia de um reajuste abusivo e que todo o processo de tratamento da denúncia seja feito nos moldes propostos por essa metodologia, caso reste demonstrado que o reajuste foi feito sem justa causa, logo, de forma abusiva, na fase final, se o preço de referência retirado do submercado mais competitivo for menor que o praticado pelo Tecon Salvador, este terá seu reajuste abusivo legitimado e, segundo subentendido da possível recomendação da agência, poderá elevar o preço até o de referência.

TABELAS - VIGÊNCIA

CEARÁPORTOS/COMPANHIA DE INTEGRAÇÃO PORTUÁRIA DO CEARÁ. **Tabela de Preços do Terminal Portuário do Pecém** – a partir de 06 de maio de 2018. Disponível em <<http://www.cearaportos.ce.gov.br/index.php/tabela-de-precos>>, acessado em 29 de maio de 2018.

TCP/Terminal de Contêineres de Paranaguá. **Tabela de Preços de Serviços** – vigente a partir de 17 de fevereiro de 2018. Disponível em <<https://www.tcp.com.br/servicos/tabela-de-precos/>>, acessado em 29 de maio de 2018.

TECON IMBITUBA/SANTOS BRASIL. Tabela de preços aplicados – a partir de 01 de janeiro de 2018. Disponível em <<https://www.santosbrasil.com.br/tecon-imituba-sistemas/tabela-precos.asp>>, acessado em 31 de maio de 2018.

TECON SALVADOR/WILSON,SONS TERMINAIS. **Tabela de Preços e Condições Comerciais** -01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011. Disponível em acervo Usupport.

TECON SALVADOR/WILSON,SONS TERMINAIS. **Tabela de Preços e Condições Comerciais** - 15 de junho de 2017 a 30 de junho de 2018. Disponível em <<https://www.wilsonsons.com.br/pt/teconsalvador/servicos/tabela-servicos>>, acessado em 29 de maio de 2018.

TECON SUAPE. **Tabela de Preços e Condições Comerciais** – 01 de julho a 31 de dezembro de 2017. Disponível em acervo Usupport.

ANEXO I

REAJUSTE DE PREÇOS NO PORTO DE SALVADOR – ARMAZENAGEM CONTÊINER CHEIO)

D. SERVIÇOS DE ARMAZENAGEM (3)	2011(1)	2017/2018	Reajuste
1. Armazenagem de contêiner cheio			
EMBARQUE			
#	2011	2017/2018	Reajuste
1º PERÍODO	40,00	120,93	202%
2º PERÍODO	47,00	142,23	203%
3º PERÍODO E SUBSEQUENTES	47,00	159,39	239%
DESEMBARQUE			
IMPORTAÇÃO			
1º PERÍODO			Reajuste
CONTÊINER 20'	60,00	205,58	243%
CONTÊINER 40'	60,00	233,98	290%
2º PERÍODO			Reajuste
CONTÊINER 20'	70,00	205,58	194%
CONTÊINER 40'	70,00	233,98	234%
3º PERÍODO			Reajuste
CONTÊINER 20'	80,00	236,61	196%
CONTÊINER 40'	80,00	257,64	222%
4º PERÍODO			Reajuste
CONTÊINER 20'	80,00	262,79	228%
CONTÊINER 40'	80,00	283,82	255%
5º PERÍODO			Reajuste
CONTÊINER 20'	80,00	272,64	241%
CONTÊINER 40'	80,00	304,09	280%
CABOTAGEM			
1º PERÍODO	38,00	162,73	328%
2º PERÍODO	40,00	208,21	421%
3º PERÍODO	45,00	209,72	366%

Notas:

- (1) Preços constantes na tabela em vigor de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2011;
- (2) Preços constantes na tabela que vigorou entre 15 de junho de 2017 e 31 de junho de 2018;
- (3) Os serviços de armazenagem são cobrados por período. No entanto, para viabilizar a comparação buscou-se o preço diário proporcional tendo em vista que, na tabela pública de 2011 o período era composto por dez dias enquanto que na mais atual o período fora reduzido a cinco.

Elaboração própria. Fonte: Tabela de Preços e Condições Comerciais – Tecon Salvador.

Na armazenagem de contêineres, o reajuste abusivo se valeu da redução do número de dias dos períodos. Para o dono da carga, o ideal seria que a cobrança fosse realizada por dia, de modo que o dispêndio seja equivalente ao número de dias em que o contêiner efetivamente fora armazenado, evitando o pagamento por um serviço que não é prestado.

Por mais que a redução do número de dias do período seja um fator favorável a isso, o terminal embutiu reajustes no preço diário proporcional ao fazê-lo. Como pode ser observado acima, tanto na modalidade embarque quanto no desembarque (e aqui há que se fazer menção ao tratamento diferenciado entre as cargas provenientes da importação e da cabotagem proporcionado pelo terminal), os valores foram reajustados em percentuais muito elevados, especialmente quando comparamos o desempenho dos demais preços do mercado.

Anexo II

Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M)

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. The page title is "Calculadora do cidadão" and it includes a navigation menu with "Calculadora do cidadão" and "Ajuda". The main content area is titled "Resultado da Correção pelo IGP-M (FGV)".

Dados básicos da correção pelo IGP-M (FGV)	
Dados informados	
Data inicial	01/2011
Data final	05/2017
Valor nominal	R\$ 1,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,4497233
Valor percentual correspondente	44,9723300 %
Valor corrigido na data final	R\$ 1,45 (REAL)

[Fazer nova pesquisa](#) [Imprimir](#)

Fonte: Calculadora do Cidadão – Banco Central do Brasil.

ANEXO III

Tabela II: Quadro comparativo - Preços cobrados pela inspeção não invasiva de contêineres nos terminais portuários

Terminal	Tipo de Terminal	UF	Utilização do Scanner - Preço de Tabela por contêiner	
			Importação	Exportação
APM Terminais Itajaí	Arrendamento	SC	R\$ 1.032,00	R\$ 1.032,00
Portonave	TUP	SC	R\$ 824,00	R\$ 824,00
Poly Terminais	TUP	SC	R\$ 800,00	R\$ 800,00
Tecon Imbituba	Arrendamento	SC	R\$ 437,00	R\$ 437,00
Porto Itapoá	TUP	SC	R\$ 515,00	R\$ 515,00
São Francisco do Sul - TESC	Arrendamento	SC	R\$ 892,00	R\$ 892,00
Tecon Rio Grande	Arrendamento	RS	R\$ 395,00	R\$ 395,00
TCP - Paranaguá	Arrendamento	PR	R\$ 526,01	R\$ 526,01
Pecém	TUP	CE	R\$ 100,60	R\$ 88,40
Tecon Suape	Arrendamento	PE	R\$ 328,00	R\$ 328,00
Tecon Salvador	Arrendamento	BA	R\$ 211,85	R\$ 211,85

Nota Técnica 30 (0289568)

SEI 50300.007611/2016-48 / pg. 17

Multirio – Tecon 2	Arrendamento	RJ	R\$ 196,30	R\$ 42,95
Libra Rio de Janeiro	Arrendamento	RJ	R\$ 365,86	R\$ 39,28
Tecon Sepetiba - Itaguaí	Arrendamento	RJ	R\$ 200,00	R\$ 47,00
Libra Santos	Arrendamento	SP	R\$ 365,86	R\$ 365,86
Tecon Santos	Arrendamento	SP	R\$ 419,06	R\$ 419,06
Embraport (Santos)	TUP	SP	R\$ 364,60	R\$ 364,60
Ecoporto Santos - Tecondi	Arrendamento	SP	R\$ 290,00	R\$ 290,00
BTP (Santos)	Arrendamento	SP	R\$ 379,77 (ctrs. cheios)	R\$ 85,00 (ctrs. cheios Exp. Europa)
				R\$ 379,77 (demais casos)
			R\$ 73,61 (ctrs. Vazios) - cobrado do armador*	R\$ 73,61 (ctrs. Vazios) - cobrado do armador
Rodrimar - Terminal do Saboó	Arrendamento	SP	R\$ 240,00	R\$ 240,00
TVV - Vitória	Arrendamento	ES	R\$ 283,55	R\$ 283,55
Tecon Vila do Conde	Arrendamento	PA	R\$ 295,76	R\$ 295,76
Porto Chibatão	TUP	AM	R\$ 208,60	R\$ 208,60
Super Terminais Comércio e Indústria	TUP	AM	R\$ 207,00	R\$ 207,00
Preço Médio da Tabela (contêineres cheios)**			R\$ 411,58	R\$ 378,55

Fonte: Tabelas Públicas de Preços e Serviços dos respectivos terminais portuários (vigentes na data de consulta: 26/05/2017)

Fonte: Nota Técnica nº 30/2017/GRP/SRG.