



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE ECONOMIA

CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ADERMES PASCOAL DE ARAÚJO OLIVEIRA JÚNIOR

MONOPÓLIO E FALHAS DE REGULAÇÃO NO PORTO DE SALVADOR

SALVADOR

2018

ADERMES PASCOAL DE ARAÚJO OLIVEIRA JÚNIOR

MONOPÓLIO E FALHAS DE REGULAÇÃO NO PORTO DE SALVADOR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Área de Concentração: Planejamento de Transportes.

Orientador: Prof.º Ms.Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

SALVADOR

2018

O048 Oliveira Junior, Adermes Pascoal de Araújo
Monopólio e falhas de regulação no Porto de Salvador / Adermes
Pascoal de Araújo Oliveira Junior. – Salvador:, 2018

90p. il. fig.

Trabalho de Conclusão de (Graduação em Economia)-
Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2018.

Orientador: Prof.º Ms.Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

1.Regulação econômica 2. Porto de Salvador 3. Monopólio
I. Carvalho, Ihering Guedes AlcoforadoII. TítuloIII. Universidade
Federal da Bahia

CDD 330.9

ADERMES PASCOAL DE ARAÚJO OLIVEIRA JÚNIOR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

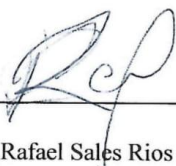
Aprovado em 13 de julho de 2018.

Banca examinadora



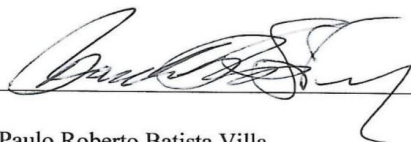
Prof. Me. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho

Universidade Federal da Bahia-UFBA



Me. Rafael Sales Rios

Universidade Católica de Brasília – UCB



Sr. Paulo Roberto Batista Villa

Associação de Usuários dos Portos da Bahia

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela força, pela luz e pelo dom da vida; a meus pais Adermes e Beca, pelas inúmeras renúncias e pela confiança depositada em todos esses anos; e as minhas irmãs Alice e Ana Clara pelo amor sincero, doce e inspirador.

Agradeço também ao suporte fundamental recebido, ao longo dessa etapa, dos meus tios Antonio José, Kátia, Ana, Alberto, Ceíça, Gleber, Cássia, Analice e aos meus primos Pollyana, Alexandre, Nordon e Marcos Antônio.

Sou profundamente grato à Usp, nas pessoas de Marconi, Paulo Villa, Aldina, Mário e Maria, minha segunda casa, que deu total sentido a minha formação de economista e que a cada dia me proporciona mais aprendizado e experiências únicas.

Meus sinceros agradecimentos ao professor Ihering Alcoforado que, ao aceitar meu convite para a orientação, colocou a minha disposição sua vasta experiência e seu conhecimento em infraestrutura de transporte de cargas. Neste ensejo, estendo minha gratidão a todos os professores que passaram por minha vida estudantil, inclusive aqueles a quem presto homenagens póstumas como os professores Ricardo Caffé e Tertuliano Teixeira.

Agradeço a Altair, Bruno, Cris, Gabriela, Gemison, Ícaro, Jaqueline, Juan, Juliana, Leonardo Bruno, Lilana, Luana, Marcos Vinícius, Paulinha, Pedro, Roger, Rommel e Silvana, que entre amizades de longa data, gratas surpresas – inclusive proporcionadas pela Faculdade de Economia – ou lastimados desencontros, foram fundamentais para que eu não esmorecesse no caminho e seguisse a jornada fortalecido pela inspiração de sua amizade.

Não posso deixar de agradecer aos colaboradores da Faculdade de Economia Alessandra, Afranio, Ana Maria, Carlos, Cesar, Cristina, Edson, Fabio, Fabrício, Jailton, João, Joseane, Jutáí, Luciano, Marcelo, Marileide, Miguel, Telma e Washington, de quem recebi diariamente tratamento fraterno, muitas vezes em circunstâncias de ansiedade, tristeza e preocupação.

RESUMO

Os portos desempenham papel fundamental na economia brasileira. Em virtude disso, o arranjo do setor portuário nacional enseja debates que envolvem temáticas como eficiência e competitividade. Este trabalho tem como objetivo analisar a disposição atual do Porto de Salvador, no que tange à movimentação de carga e descarga de contêineres, conjuntura esta marcada pela estrutura de mercado de monopólio nas referidas operações. Após visitar aspectos teóricos relativos a monopólio, mensuração de concentração de mercado e regulação econômica, investigação mostra situações nas quais foram observados abusos de posição dominante, bem como fragilidades na atuação de atores públicos como Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba) na lida de assuntos relativos à conduta do terminal de contêineres do Porto de Salvador. A partir desse diagnóstico, recomenda-se a adoção de algumas práticas para sanar as lacunas regulatórias.

Palavras-chave: Porto de Salvador. Monopólio.Regulação Econômica.

ABSTRACT

The ports play a fundamental role in the Brazilian economy. As a result, the arrangement of the national port sector leads to debates involving topics such as efficiency and competitiveness. This work has the objective of analyzing the current disposition of the Port of Salvador, in relation to the container movement, which is marked by the monopoly market structure in these operations. After studying theoretical aspects related to monopoly, measurement of market concentration and economic regulation, research shows situations in which shows dominance abuse of power, as well as weaknesses in the performance of public actors such as the National Agency for Waterway Transportation (Antaq) and Companhia Bahia's State Docks Company (Codeba) in the handling of matters related to the conduct of the container terminal of the Port of Salvador. Based on this diagnosis, it is recommended to adopt some practices to remedy the regulatory gaps.

Keywords: Port of Salvador. Monopoly. Economic Regulation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAP	Conselho da Autoridade Portuária
CODEBA	Companhia Docas do Estado da Bahia
EADIs	Estações Aduaneiras do Interior
ECD	Estrutura, Conduta e Desempenho
HHI	Herfindahl-Hirschman Index
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
MPF	Ministério Público Federal
PORTOBRAS	Empresa dos Portos do Brasil S/A
SDP	Sistema de Desempenho Portuário
TCU	Tribunal de Contas da União
TECON	Terminal de Contêineres
TEU	Twenty Foot Equivalent Unit
THC	Terminal Handling Charge
THC2	Terminal Handling Charge 2
USUPPORT	Associação de Usuários dos Portos da Bahia

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Custo Total Médio, Economia e Deseconomia de Escala	16
Figura 2 – Equilíbrio de mercado no monopólio.....	17
Figura 3 - Monopólio natural fraco regulado	28
Figura 4 - Monopólio natural forte regulado	29
Figura 5– Mercados Geográficos para Carga Geral (incluindo Contêineres) – 2009 a 2012 ..	50
Figura 6 - Mercados Geográficos para Carga Geral (incluindo Contêineres) – 2009 a 2012 ..	51
Figura 7 – Preços de serviços acessórios no Tecon Salvador.....	71
Figura 8 – Preços de serviços acessórios atualizados no Tecon Salvador.....	71

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ASPECTOS TEÓRICOS	14
2.1	MONOPÓLIO E CONCENTRAÇÃO NO MERCADO PORTUÁRIO BRASILEIRO E BAIANO	15
2.1.1	Concentração no mercado portuário brasileiro e baiano	18
2.2	REGULAÇÃO ECONÔMICA	26
2.2.1	Aspectos microeconômicos e modelos tarifários	28
2.2.1.1	Aspectos microeconômicos	28
2.2.1.2	Modelos tarifários	29
2.2.2	Análise Normativa como teoria positiva/Abordagem convencional (Economia do Bem-Estar)	33
2.2.3	Teoria Econômica da Regulação	34
2.2.3.1	Stigler (1971)	35
2.2.3.2	Peltzman (1976)	37
2.2.3.3	Becker (1983)	40
2.2.4	Assimetria de informação na atividade regulatória e Teoria da Agência	42
2.2.4.1	Assimetria de informação	42
2.2.4.2	Teoria da Agência	44
3	PORTO DE SALVADOR: DA CONSTITUIÇÃO DO MONOPÓLIO ATUAL ÀS SUAS CONSEQUÊNCIAS	46
3.1	HISTÓRIA, IMPORTÂNCIA E A FORMAÇÃO DO MONOPÓLIO	46
3.2	ABUSO DE POSIÇÃO DOMINANTE: AS CONSEQUÊNCIAS DO MONOPÓLIO NO PORTO DE SALVADOR	51
3.2.1	Modicidade tarifária x preços abusivos: comparação com outros portos	54
3.2.1.1	Armazenagem	55
3.2.1.2	Fornecimento de energia a contêiner refrigerado	57
3.2.2	Agendamento <i>gold</i>	58
3.2.3	Reajustes de preços	59
4	AGÊNCIAS REGULADORAS, REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL E EVIDÊNCIAS DE FALHAS DE REGULAÇÃO NO PORTO DE SALVADOR	62
4.1	AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGUAÇÃO DO SETOR	62

	PORTUÁRIO NO BRASIL	
4.2	EVIDÊNCIAS DE FALHAS DE REGULAÇÃO NO PORTO DE SALVADOR	64
4.2.1	THC2 e o conflito “Tecon Salvador x EADIs”	65
4.2.2	Falhas nos atos normativos e os reajustes abusivos	66
4.2.3	Fornecimento de energia para contêiner refrigerado	69
4.2.4	Agendamento <i>gold</i>	72
4.2.5	Obstáculos à competição intraportuária	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	85
	ANEXOS	90

1 INTRODUÇÃO

O Porto de Salvador é um ativo de infraestrutura de suma importância para o estado da Bahia. Através dele, a economia local se conecta com mercados consumidores e fornecedores de insumos e produtos finais que podem estar no território nacional ou em outras partes do mundo.

Com mais de 400 anos, a história do porto se confunde com a história da cidade de Salvador, da Bahia e do Brasil. Ao longo do tempo, o equipamento foi objeto de sucessivos planos de modernização e sua gestão/operação esteve, alternadamente, nas mãos de entes públicos e privados.

Com o processo de redemocratização no final da década de oitenta e o surgimento do novo marco regulatório – Lei de Modernização dos Portos (8.630/1993) – a gestão portuária, sob comando da Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba) veio a licitar as operações de carga e descarga do terminal de contêineres do porto à iniciativa privada por meio do contrato de arrendamento 012/2000.

Desde então, o Tecon Salvador, do grupo Wilson Sons, detém o monopólio do mercado portuário soteropolitano de cargas conteneirizadas. Esse fato é de extrema importância porque o Porto de Salvador, responsável por 35%¹ da movimentação dos portos públicos baianos, é o único terminal portuário do Estado especializado na movimentação de contêineres, o que lhe confere ainda mais protagonismo para a economia local.

A inexistência de concorrência intraportuária, em Salvador, preocupa no que tange ao poder de mercado que tende advir de estruturas monopolísticas, com os possíveis ganhos extraordinários da firma em detrimento dos consumidores e empresas que dele dependem.

Em função disso, questiona-se: como tem sido a relação entre firma e consumidores? Existe abuso de posição dominante conforme esperado em estruturas de monopólio? Como a regulação econômica atua para harmonizar os interesses diversos? Existem lacunas ou fragilidades na atuação do ente regulador?

¹ Estatística de Movimentação de Cargas da Codeba - 2017.

Dessa maneira, procurar-se-á:

- Evidenciar o nível de concentração no mercado portuário baiano de cargas containerizadas;
- Elencar situações de conflito entre operador portuário e usuários;
- Analisar, sucintamente, o surgimento e as funções da agência reguladora setorial, bem como sua atuação ante contenciosos no Porto de Salvador;
- Propor iniciativas para sanar as lacunas regulatórias.

O trabalho é composto de quatro capítulos, além das partes introdutória e conclusiva. No primeiro bloco do capítulo dois, são apresentados os aspectos teóricos que relacionam o tema à Ciência Econômica, ao apresentar alguns conceitos relativos a monopólio e a mensuração da concentração do mercado portuário brasileiro e baiano à luz do indicador de Herfindahl-Hirschman (HHI). O cálculo do índice mostra que há uma concentração máxima de mercado para o terminal de contêineres no Porto de Salvador.

Já a segunda seção trata dos aspectos teóricos de regulação econômica, quando são discutidos a Análise Normativa como teoria positiva e a teoria positiva propriamente dita: Teoria Econômica da Regulação, com os modelos de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983).

O capítulo seguinte faz um apanhado sobre o Porto de Salvador, contando um pouco de sua história, seu desenvolvimento e abrangência geográfica para evidenciar, em primeiro lugar, a importância do porto e, em segundo lugar, o processo de constituição do monopólio nas atividades de carga e descarga de contêineres.

Em seguida, são apresentadas as consequências do monopólio no porto fazendo-se referência a situações diversas que já foram citadas por outros trabalhos ou constantes em documentos oficiais quando da realização de denúncias pelos usuários donos de carga e/ou prestadores de serviços. O abuso de posição dominante é materializado, através de práticas anticompetitivas, reajustes abusivos, preços não módicos, entre outros.

O capítulo quatro faz uma análise sucinta sobre o surgimento das agências reguladoras e a regulação do setor portuário no Brasil, lembrando que uma das características desse processo é o hiato entre o surgimento do novo marco regulatório, que transferiu as operações portuárias para a iniciativa privada, e a concepção do ente regulador setorial – a Antaq – cujas diretrizes, funções e objetivos, constantes no mecanismo que lhe deu origem (Lei 10.233/2001) são também evidenciados no conteúdo do capítulo.

Na segunda seção desse capítulo, trata-se das fragilidades da atuação do Estado tendo como base a Lei 10.233/2001, que regulamenta a atuação da Antaq, e outros atores públicos importantes como a Codeba, no tocante às relações assimétricas de mercado estabelecidas entre o operador portuário de cargas containerizadas e seus diversos clientes. São analisadas situações em que as lacunas das autoridades competentes sinalizam a pouca efetividade da regulação enquanto instrumento de harmonização de interesses e promoção de eficiência competitiva. Entre os primeiros passos que podem, de antemão, serem dados nesse sentido estão i) a concepção de mecanismos de acompanhamento de preços e custos para melhor avaliar denúncias de abuso e ii) a observância de práticas internacionais quanto à criação de novos serviços.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

2.1 MONOPÓLIO E CONCENTRAÇÃO NO MERCADO PORTUÁRIO BRASILEIRO E BAIANO

Como aponta a Teoria Econômica, quando apenas uma firma produz determinada mercadoria ou determinado serviço, a estrutura de mercado daquela indústria compreende a um ambiente monopolista.

Na definição de Train (1995) apud Benjó (1999), “um monopólio natural surge quando a estrutura dos custos de produção do setor considerado faz com que o mercado seja atendido com menores preços por uma empresa ao invés de mais de uma”. Em outras palavras, o caráter natural do monopólio tem como origem a realização de economias de escala e de escopo – conceitos relativos à estrutura de custo de produção.

Para uma melhor compreensão das origens do monopólio natural, convida-se a uma revisão de conceitos e aspectos microeconômicos:

Como se sabe, o volume de produção de uma firma é resultado da combinação dos recursos mobilizados (ROSSETTI, 1984, apud BENJÓ, 1999). Os custos são divididos basicamente em fixos e variáveis. Enquanto os primeiros se referem àqueles que constam em diferentes níveis de produção (capacidade instalada), ou seja, que não se alteram com a variação da quantidade produzida (WONACOTT; WONACOTT, 1994, apud BENJÓ, 1999), os custos variáveis, como o próprio nome sugere, são os que crescem com a quantidade produzida (insumos necessários à atividade produtiva, por exemplo).

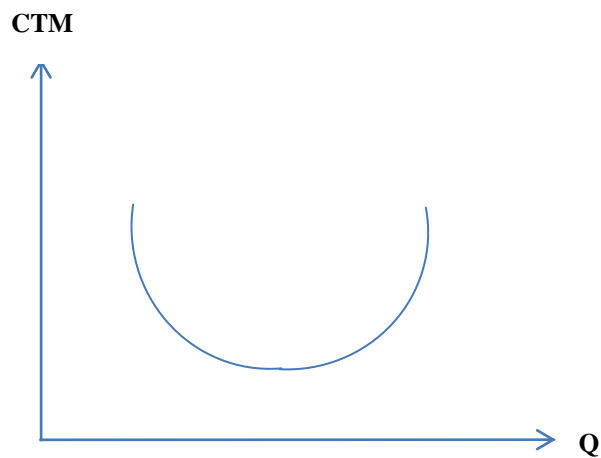
Para além, os custos podem ainda ser classificados como custo médio e custo marginal. Custos fixos e variáveis médios são, respectivamente, o custo fixo e o custo variável dividido pelo montante total produzido. Como ressalta Benjó (1999), o custo variável médio tem a particularidade de decrescer até certo nível de produção, mantendo-se relativamente constante durante certo intervalo para, então, registrar progressiva tendência à expansão.

Esse movimento do custo variável médio está por trás do movimento de custo médio total e do conceito de economia de escala, conceito importante para a compreensão do monopólio natural. De acordo com Benjó (1999), a firma incorrerá em economias de escala quando os

custos totais médios forem decrescentes em função de igual decrescimento de seus custos variáveis médios. O limite reside no ponto em que, após manterem-se relativamente constantes, a inflexão de crescimento dos custos sinalizam a deseconomia de escala.

Como pode ser visto na figura abaixo, na parte decrescente da curva de custos, tem-se um cenário de economia de escala e, a posteriori, deseconomia de escala.

Figura 1 - Custo Total Médio, Economia e Deseconomia de Escala



Fonte: Benjó,1999.

Esse fenômeno é resultado da relevância dos custos variáveis frente aos custos fixos. A partir de determinado nível de produção, os gastos necessários para a produção de uma mesma quantidade adicional serão proporcionalmente maiores.

Outro conceito subjacente à formação dos monopólios naturais é o de economia de escopo. De acordo com Benjó (1999), podem ser realizadas economias de escopo quando for possível a um produtor fornecer mais de um tipo de serviço, em regime de monopólio natural. Aqui, a firma produz dois tipos de serviço em proporções que viabilizem a prática de custos médios inferiores aos preços demandados. Será feita essa escolha se a soma dos lucros obtidos for superior ao lucro correspondente a apenas um serviço.

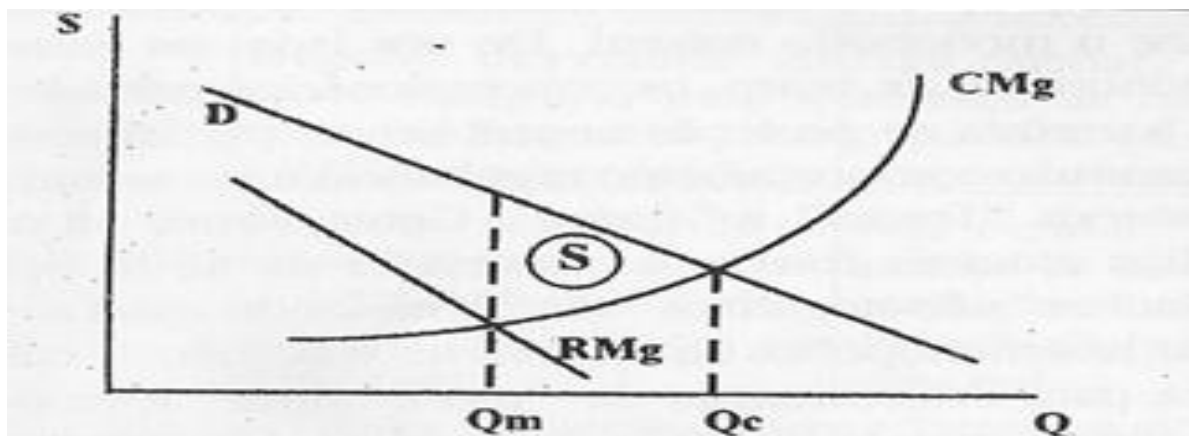
Nessa estrutura de mercado, a empresa exclusiva, que tende a arbitrar sobre os preços, não os tomando como dados, maximiza seus lucros em detrimento dos consumidores. Isso ocorre porque a indústria monopolizada, contrariamente à lógica predominante numa estrutura competitiva, opera num nível de produção em que o preço é maior que o custo marginal e, por

essa razão, em geral, o preço do bem é mais alto e a quantidade ofertada menor (VARIAN, 2006)².

Como afirma Benjó (1999), cabe ao monopolista, constatar se, ao preço determinado, há demanda suficiente para a quantidade correspondente. Num mercado de concorrência perfeita, o ponto ótimo é determinado pela interseção da curva de custo marginal³, que se confunde com a curva de oferta, e a curva de demanda.

O equilíbrio de mercado numa estrutura monopolista é a interseção da curva de custo marginal com a de receita marginal⁴ ($RMg = CMg$). Aqui, a ineficiência é inevitável porque, agindo livremente, o monopolista produziria em menor quantidade vendendo o bem a um preço mais alto.

Figura 2 – Equilíbrio de mercado no monopólio



Fonte: Benjó (1999)

Dessa maneira, uma vez que a firma garante lucros extraordinários diminuindo o bem estar econômico, o mercado funciona de forma ineficiente: uma quantidade menor de consumidores dispõem de mais recursos para adquirir o bem ou serviço ofertado⁵:

²O presente trabalho não tem por objetivo a revisão mais aprofundada dos conceitos teóricos microeconômicos, limitando-se apenas à menção conceitual para situar a problemática em questão no campo e arcabouço teórico da ciência econômica.

³ Custo marginal é o dispêndio incorrido para produzir uma unidade adicional de produção. Ele cresce a taxas elevadas, especialmente na faixa de deseconomias de escala. Essa tendência ao crescimento do custo, ainda que inicialmente ele possa vir a diminuir, ocorre em razão da lei dos rendimentos decrescentes (WONACOTT; WONACOTT, 1994, apud BENJÓ, 1999).

⁴ Como traz Benjó (1999), receita marginal (RMg) é o incremento de receita gerado pela produção de uma unidade adicional.

⁵ Isso ocorre porque a quantidade ofertada está aquém daquela que estaria à disposição dos consumidores caso a empresa monopolista operasse no nível ótimo, havendo, assim, uma redução no excedente do consumidor.

Há forte relação entre concentração econômica e possibilidade de exercício de poder de mercado. Monopólios e oligopólios restringem a produção e aumentam preços, o que prejudica a eficiência da economia e o bem-estar do consumidor (CADE, 2014, p. 7).

As ineficiências que tendem advir da concentração máxima de mercado podem ser classificadas pelas óticas estática e dinâmica. Por um lado, na perspectiva estática, o monopólio torna o mercado ineficiente por meio de preços muito acima dos custos marginais o que, por tabela, resulta em lucros extraordinários. Por outro lado, analisando o aspecto dinâmico, as ineficiências são resultado da ausência de incentivos à inovação tecnológica e melhoria dos produtos, restringindo ganhos de produtividade (ALVES, 2008).

Num ambiente concorrencial, o inverso é garantido ao passo em que a competição promove eficiências alocativas e produtivas, bem como progresso técnico na economia, maximizando o bem-estar do consumidor (CADE, 2014).

2.1.1 Concentração no mercado portuário brasileiro e baiano

É possível quantificar a distribuição de poder de mercado por meio de instrumentais analíticos desenvolvidos e estudados pelos teóricos da organização industrial que se debruçaram sobre a questão. Trata-se dos indicadores concorrenciais. Segundo CADE (2014), tais indicadores são calculados de maneira objetiva, utilizando, para esse fim, valores e variáveis intrínsecas às firmas participantes do e ao mercado/setor em específico.

No bojo da teoria da Estrutura, Conduta e Desempenho (ECD), há, à disposição de autoridades antitrustes do mundo inteiro, indicadores de estrutura de mercado de vários tipos, a saber: de concentração, barreiras à entrada, mobilidade, inovação, preço, lucros, produtividade e qualidade do produto. No entanto, tendo em vista a literatura disponível sobre a concentração de mercado portuário, no Brasil, no presente estudo, será utilizado o indicador de Herfindahl-Hirschman (HHI).

Coutinho et al (2014) buscou investigar a competição entre os portos e terminais portuários brasileiros calculando suas participações de mercado em termos de movimentação de cargas

para que, dessa forma, fosse possível calcular o índice de concentração de acordo com a metodologia do HHI.

O índice de Herfindahl-Hirschmané adotado pela divisão antitruste do Departamento de Justiça americano (DoJ). Seu cálculo se baseia na soma dos quadrados da parcela de participação de todas as firmas de um determinado mercado, a saber:

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Sabendo que S_i^2 diz respeito à porção do mercado atendida pelo porto ou terminal i ,

$$HHI = S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_n^2$$

Logo, temos o limite

$$\frac{1}{n} \leq HHI \leq 1.$$

Nos casos em que o índice atinge o limite inferior, os portos têm igual participação de mercado. O outro extremo, em que o índice atinge o limite superior, trata-se de uma situação de monopólio, com apenas um porto movimentando a totalidade das cargas.

Coutinho et al (2014) mostram que na metodologia das autoridades antitrustes americanas, um mercado cujo índice de Herfindahl-Hirschman situa-se entre 0,15 e 0,25 é considerado de concentração moderada. Já os indicadores acima de 0,25, para os especialistas da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça, trazem indicativos de um mercado altamente concentrado.

No estudo supracitado, foram calculados o *HHI* para os portos identificados a cada mercado geográfico⁶, por triênio, desde 1997.

⁶A identificação do mercado geográfico portuário, ou hinterlândia, evidencia a região continental onde um porto em específico exerce maior influência nas operações de carga e descarga de mercadorias do comércio exterior.

Quadro1 – Indicadores de Herfindahl-Hirschman para Cargas Gerais (incluindo Contêineres), entre 1997 e 2012, para os Mercados Geográficos Identificados

Mercado Geográfico	1997 a 1999	2000 a 2002	2003 a 2005	2006 a 2008	2009 a 2012
Aratu/Salvador	0,516	0,510	0,472	0,389	0,389
Barcarena/Belém	0,357	0,402	0,455	0,59	0,724
Itajaí/São Francisco do Sul	0,362	0,410	0,426	0,438	0,476
Manaus	0,897	0,935	0,910	0,910	0,747
Paranaguá	0,602	0,645	0,543	0,587	0,665
Pecém/Fortaleza	0,687	0,773	0,390	0,496	0,405
Rio de Janeiro/Sepetiba/Santos	0,433	0,409	0,301	0,383	0,338
Rio Grande	0,735	0,699	0,770	0,777	0,807
Santos	0,771	0,788	0,806	0,820	0,836
Santos/Paranaguá/Manaus	0,231	0,235	0,214	0,190	0,299
São Luiz	0,729	0,743	0,764	0,733	0,563
Suape/Maceió/Recife	0,218	0,253	0,189	0,254	0,343
Vitória	0,668	0,75	0,706	0,709	0,686
Vitória/Santos	0,272	0,46	0,415	0,348	0,428

Fonte: Coutinho et al (2014).

O quadro acima mostra que, no quadriênio mais recente, as hinterlândias com maiores concentrações de mercado são aquelas onde Santos e Rio Grande são os portos de maior influência. Em ambos mercados geográficos, o índice de Herfindahl-Hirschman superou a marca de 0,8.

No mercado geográfico de Salvador, o índice vem sofrendo reduções desde 1997-1999, quando atingiu a marca de 0,516. Entretanto, o índice ainda está acima do patamar de 0,25, quando há evidências de que o mercado é concentrado.

Nesse aspecto, convém ressaltar que a influência do Porto de Salvador em seu mercado geográfico vem igualmente apresentando quedas, com percentual expressivo do comércio exterior baiano sendo movimentado em outros estados⁷. Por essa razão, é compreensível que

⁷Atualmente, cerca de 30% das cargas containerizadas do comércio exterior baiano são movimentadas por portos e terminais localizados em outros estados (USUPORT, 2017).

os indicadores de concentração obtidos pela participação do porto no comércio exterior das mesorregiões sob sua influência direta esteja diminuindo.

Os argumentos acima também podem ser observados no estudo de Coutinho et al (2014). No relatório final da avaliação da concorrência na prestação de serviços portuários, também foram mensuradas participação de mercado para o porto mais importante na movimentação de cargas gerais (incluindo contêineres) e, exclusivamente, para cargas containerizadas:

Quadro2– Participação dos Portos mais Importantes para Cargas Gerais (incluindo Contêineres), entre 1997 e 2012, para os Mercados Geográficos Identificados

Mercado Geográfico	1997 a 1999	2000 a 2002	2003 a 2005	2006 a 2008	2009 a 2012	Principal Porto
Aratu/Salvador	79,9%	69,1%	66,2%	52,0%	52,1%	Salvador
Barcarena/Belém	30,7%	53,7%	62,7%	74,9%	84,6%	Barcarena
Itajaí/São Francisco do Sul	41,5%	47,6%	57,0%	62,2%	65,0%	Itajaí
Manaus	94,7%	96,7%	95,4%	95,4%	86,1%	Manaus
Paranaguá	76,6%	79,6%	72,4%	75,6%	80,8%	Paranaguá
Pecém/Fortaleza	nd	nd	48,5%	65,8%	59,1%	Pecém
Rio de Janeiro/Sepeitiba/Santos	62,1%	60,9%	47,8%	57,6%	52,3%	Rio de Janeiro
Rio Grande	85,5%	83,3%	87,6%	88,0%	89,7%	Rio Grande
Santos	87,6%	88,6%	89,7%	90,5%	91,4%	Santos
Santos/Paranaguá/Manaus	24,0%	34,3%	31,5%	29,4%	49,6%	Santos
São Luiz	84,8%	85,4%	87,1%	85,4%	74,3%	São Luiz
Suape/Maceió/Recife	18,6%	44,2%	33,1%	44,2%	54,5%	Suape
Vitória	81,1%	86,3%	83,7%	83,9%	82,5%	Vitória
Vitória/Santos	9,9%	3,9%	12,0%	35,1%	52,4%	Vitória

Fonte: Coutinho et al (2014).

O quadro acima mostra que, entre os anos de 2009 e 2012, o percentual do valor total importado mais exportado, no Porto de Salvador, dos bens e mercadorias, produzidos em seu mercado geográfico, alcançou os 52,1%. A fatia do comércio exterior dessa região movimentado pelos equipamentos de Aratu Salvador havia atingido a marca de 79,9% no triênio que inicia a série histórica analisada – 1997 a 1999.

Voltando à problemática da quantificação da concentração de mercado, quando analisada, especificamente, a realidade da carga em contêiner, situação que mais apetece a um estudo voltado para o Porto de Salvador, cuja vocação containerizada se expressa na predominância desse tipo de carga em sua movimentação geral, percebe-se que, nesse quesito, há mais evidências ainda de concentração na hinterlândia atendida pelo terminal portuário localizado na Baía de Todos os Santos.

Quadro3– Indicadores de Herfindahl-Hirschman para Contêineres, entre 1997 e 2012, para os Mercados Geográficos Identificados

Mercado Geográfico	1997 a 1999	2000 a 2002	2003 a 2005	2006 a 2008	2009 a 2012
Barcarena/Belém/Santarém	0,374	0,422	0,272	0,197	0,218
Itajaí/São Francisco do Sul	0,369	0,416	0,461	0,524	0,565
Manaus	0,884	0,926	0,939	0,923	0,737
Paranaguá	0,599	0,626	0,548	0,583	0,653
Pecém/Fortaleza	0,662	0,760	0,384	0,469	0,388
Rio de Janeiro/Sepeitiba/Santos	0,426	0,379	0,322	0,404	0,346
Rio Grande	0,758	0,719	0,778	0,777	0,823
Salvador	0,495	0,360	0,292	0,332	0,402
Santos	0,747	0,780	0,801	0,840	0,861
Santos/Paranaguá/Manaus	0,229	0,239	0,238	0,218	0,322
Santos/Vitória	0,362	0,492	0,427	0,462	0,455
São Luiz	0,470	0,590	0,779	0,614	0,650
Suape/Maceió/Recife	0,233	0,230	0,197	0,266	0,319
Vitória	0,508	0,675	0,660	0,721	0,641

Fonte: Coutinho et al (2014).

O quadro anterior aponta um índice de Herfindahl-Hirschman superior para o mercado geográfico do Porto de Salvador na movimentação de contêineres com relação ao observado para todas as cargas gerais. Entre os anos de 2009 e 2012, o índice atingiu a marca de 0,402.

O indicador de concorrência obtido acima são mais fidedignos para analisar a concorrência interportos, mostrando como as instalações portuárias competem pelas cargas nas diversas regiões e sub-regiões do país. Entretanto, não é possível realizar maiores inferências sobre competição intraportos, isto é, entre os terminais num mesmo porto organizado.

Utilizando dados relativos ao período entre 2010 e primeiro semestre de 2013, provenientes do Sistema de Desempenho Portuário (SDP) da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Coutinho et al (2014) buscou investigar e fundamentar com maior profundidade a concorrência intraportuária, enumerando os cinco principais terminais de cada mercado geográfico.

Quadro4 – Lista de Principais Terminais nos Mercados Geográficos de Cargas Containerizadas de 2010 a meados de 2013⁸

Mercado Geográfico	Nome do Terminal	UF	Estimativa da Importância do Terminal no Mercado
Barcarena/Belém	Cais Público	PA	62,9%
	Cais Público	PA	31,1%
	CAIS PÚBLICOS	PA	6,0%
Itajaí/São Francisco do Sul	TUP PORTONAVE	SC	42,2%
	Comercial	SC	19,9%
	TUP PORTO ITAPOÁ	SC	13,8%
	TECONVI	SC	10,5%
	Cais Públicos	SC	8,8%
Manaus	TUP SUPER TERMINAIS	AM	55,0%
	TUP CHIBATÃO	AM	44,3%
Paranaguá	TCP	PR	97,9%
	MULTIPLO USO	PR	2,0%
Pecém/Fortaleza	TUP PECÉM	CE	69,4%
	Cais Público	CE	30,5%
Rio de Janeiro/Septiba/Santos	TERM. DE CONTÊINERES	RJ	35,4%
	TERM. CONTÊINERES 2	RJ	34,3%
	TERM. CONTÊINERES 1	RJ	22,3%
	TECON	SP	3,5%
	T-35	SP	1,1%
Rio Grande	TECON	RS	99,6%
Salvador	TECON	BA	99,5%
Santos	TECON	SP	51,5%
	T-35	SP	16,6%
	TECONDI	SP	9,5%

⁸ Os autores decidiram, por parcimônia, que os terminais com participação relativa menor do que 1% na hinterlândia não seriam listados. Por essa razão, a soma das importâncias (%) não totaliza 100%.

	Cais Público	SP	8,0%
	RODRIMAR	SP	7,6%
Santos/Paranaguá/Manaus	TECON	SP	37,6%
	T-35	SP	12,2%
	TCP	PR	11,1%
	TUP SUPER TERMINAIS	AM	8,6%
	TECONDI	SP	7,0%
Santos/Vitória	TECON	SP	36,5%
	TVV	ES	28,6%
	T-35	SP	11,8%
	TECONDI	SP	6,8%
	Cais Público	SP	5,6%
São Luiz	Cais Público	MA	100,0%
Suape/Maceió/Recife	TECON	PE	75,1%
	Cais Público	PE	23,3%
	Cais Público	PE	1,2%
Vitória	TVV	ES	98,3%
	PEIÚ	ES	1,4%

Fonte: Coutinho et al (2014).

Os dados acima indicam a participação relativa dos principais terminais em termos de porcentagem do peso bruto total das cargas contêinerizadas movimentadas nos referidos mercados geográficos. Na hinterlândia do Porto de Salvador, 99,5% dos contêineres foram movimentados pelo Tecon.

Conseqüentemente, indicadores de concentração de Herfindahl-Hirschman para os terminais supracitados são passíveis de cálculo, como segue abaixo:

Quadro5– Indicadores de Concentração entre Terminais nos Mercados Geográficos de Cargas Contêinerizadas de 2010 a meados de 2013

Mercado Geográfico	Ano	HHI dos Terminais no Mercado Geográfico
Barcarena/Belém/Santarém	2010	0,427
	2011	0,443
	2012	0,638
	2013	0,476
Itajaí/São Francisco do Sul	2010	0,334

	2011	0,277
	2012	0,288
	2013	0,314
Manaus	2010	0,529
	2011	0,571
	2012	0,519
	2013	0,538
Paranaguá	2010	0,914
	2011	0,963
	2012	0,977
	2013	0,990
Pecém/Fortaleza	2010	0,583
	2011	0,611
	2012	0,564
	2013	0,525
Rio de Janeiro/Santos/Sepeitiba	2010	0,264
	2011	0,293
	2012	0,318
	2013	0,313
Rio Grande	2010	0,976
	2011	0,999
	2012	0,999
	2013	0,997
Salvador	2010	0,999
	2011	0,975
	2012	0,988
	2013	0,999
Santos	2010	0,297
	2011	0,301
	2012	0,332
	2013	0,380
Santos/Paranguá/Manaus	2010	0,185
	2011	0,186
	2012	0,202
	2013	0,228
Santos/Vitória	2010	0,237
	2011	0,235
	2012	0,249
	2013	0,293

São Luiz	2010	1,000
	2011	1,000
	2012	1,000
	2013	1,000
Suape/Maceió/Recife	2010	0,784
	2011	0,644
	2012	0,586
	2013	0,481
Vitória	2010	0,980
	2011	0,947
	2012	0,965
	2013	0,999

Fonte: Coutinho et al (2014).

Esse cenário indica que inexistem, ou praticamente inexistem, concorrências intraportuária em Paranaguá, Salvador, Rio Grande, São Luiz e Vitória. Esses números chamam a atenção porque indicam a estrutura monopolística do setor, que tende a proporcionar poder de mercado e ganhos extraordinários aos operadores em detrimento dos donos de carga.

2.2 REGULIZAÇÃO ECONÔMICA

O conceito de regulação econômica, em geral, diz respeito às intervenções pontuais ou constantes do Estado na economia. Por meio dela, as autoridades governamentais buscam influenciar o comportamento dos agentes econômicos.

Segundo Fiani (1998), o conceito de regulação é a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões.

Já Aragão apud Alves (2008) afirma que a regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis.

Trata-se de um tema que interessa a cientistas políticos, juristas e economistas. No campo da Ciência Política, os esforços se desdobram para a compreensão dos fenômenos políticos e governamentais na formulação e implementação das políticas públicas; no Direito, as atenções se voltam ao conjunto de regras adotado, bem como à efetividade de sua aplicação e regras de processo administrativo. Na Economia, a regulação de certos tipos ou grupos de indústrias é avaliada para mensurar como incentivos econômicos podem ser utilizados como instrumento de políticas no plano microeconômico (ALVES, 2008).

Como pondera Salgado (2003), a regulação tem como função incentivar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, promover o bem-estar de consumidores e usuários e propiciar eficiência econômica.

Os atores envolvidos, no âmbito da regulação econômica, são as firmas reguladoras, governo e órgão regulador. Geralmente, a relação estabelecida entre firmas monopolistas e agência orbita em torno de um contrato de concessão (a menos que se trate de empresa pública). Nesse aspecto, cabe ao ente regulador atender ao interesse público ao menos tempo em que assegura os direitos inerentes aos contratos firmados com a empresa regulada (CARVALHAL; BOURDEAUX-REGO, 2010).

De acordo com Benjó (1999), a regulação de monopólios naturais concessionados busca garantir os retornos sociais desejáveis quando a competição não se viabiliza ou gera ineficiência. Logo, a função regulatória é maximizar o benefício resultante das concessões por meio da garantia de mecanismos apropriados para definição de tarifas e reajustes, bem como proteger consumidores contra eventuais abusos de um monopólio natural desregulamentado, ao induzir ao concessionário a um nível de produção ótimo.

Berg e Tschirhart (1988) apud Benjó (1999) definem que a condição necessária para justificar a regulação de preços de uma concessionária é que a natureza da atividade caracterize monopólio natural. Para eles, se houver possibilidade tecnológica, institucional ou econômica de que se evitem barreiras à entrada⁹ de novos participantes, a regulação deve ser paulatinamente suprimida.

⁹ Segundo os autores, As barreiras à entrada num mercado de monopólio podem ser ainda de natureza tecnológica, propiciadas pela natureza do serviço como meio de acesso fundamental à viabilização do regime de

2.2.1 Aspectos microeconômicos e modelos tarifários

2.2.1.2 Aspectos microeconômicos

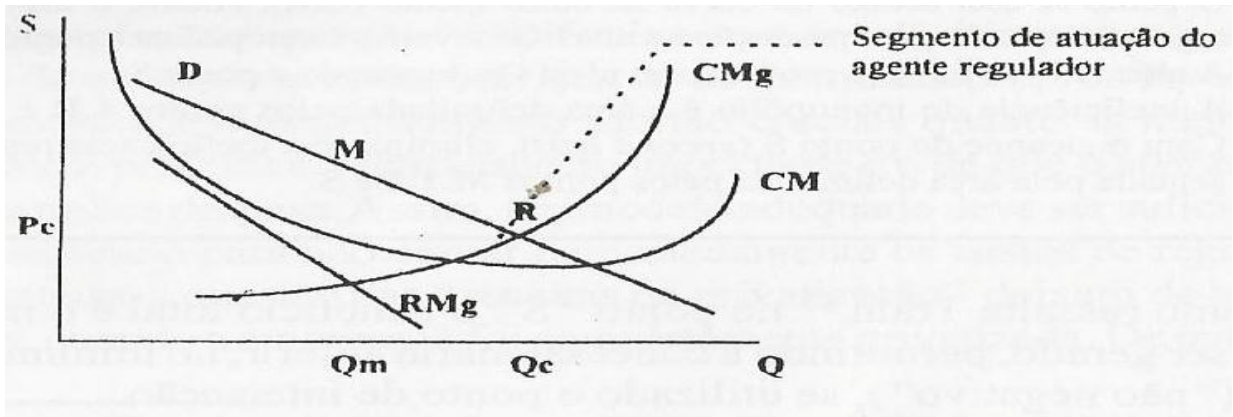
O desafio da regulação é tornar o funcionamento do mercado monopolizado mais eficiente possível. Conquanto o comportamento esperado da firma monopolista é a maximização do seu nível de produção, como evidenciado na figura 2 da seção anterior, na interseção entre as curvas de custo e receita marginais.

Quando da intervenção, visando aumentar a quantidade ofertada ao mesmo tempo em que reduz o preço, o ente regulador tem de optar por uma de duas alternativas a depender do comportamento dos custos médios.

Se a interseção da curva de custo marginal com a curva de demanda ocorre em um ponto acima da curva de custo médio de produção, este é o ponto ótimo da ação reguladora. Este ponto, na literatura, é definido como primeiro-ótimo (*first-best*), trata-se de um monopólio natural fraco e a aplicação da regulação se dá pelo método de “precificação pelo custo marginal” (*marginal-cost pricing*). Como mostra a figura de Benjó (1999) a seguir:

Figura 3 - Monopólio natural fraco regulado

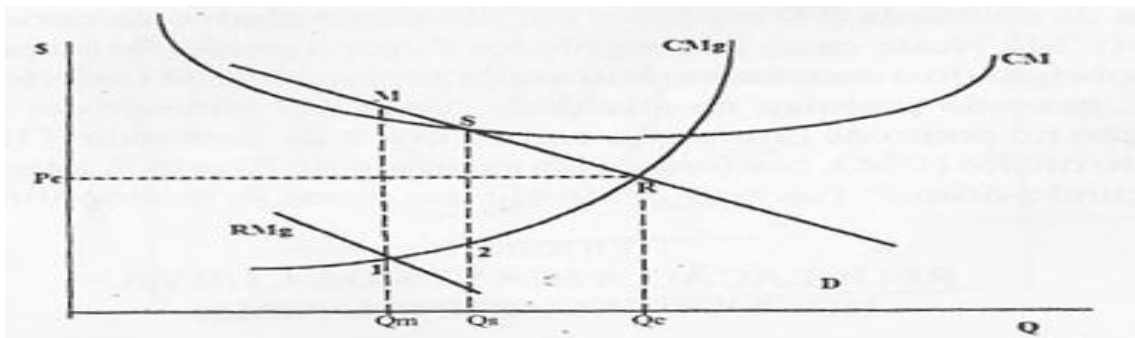
concorrência e, por fim, pela proibição da concorrência nos casos em que a concessão é estabelecida por prazo indeterminado.



Fonte: Benjó (1999).

Todavia, caso a interseção entre a curva de custo marginal e a curva de demanda ocorra num ponto abaixo da curva de custo médio, a regulação deve apelar para a opção de segundo ótimo (*secondbest*). Se a opção adotar for a mesma citada anteriormente, a agência reguladora estará impondo o concessionário a produzir num determinado nível em que o preço é inferior a seus custo médio, acarretando prejuízos à firma. Nessa situação, o monopólio é conhecido como “natural forte” e o procedimento regulatório é o de “precificação pelo custo médio” (*average-costpricing*), como pode ser observado na figura a seguir.

Figura 4 - Monopólio natural forte regulado



Fonte: Benjó (1999).

2.2.1.2 Modelos tarifários

Os modelos tarifários são os instrumentos à disposição dos órgãos reguladores para a consecução de suas funções. Como ressalta Benjó (1999), sua aplicação está relacionada à definição da política de preços e estratégia para estimular o concessionário a otimizar seu fornecimento de bens ou serviços.

A regulação de preços é o mecanismo mais importante de que os governos dispõem para premiar ou penalizar os proprietários privados de monopólios regulados. De acordo com o Banco Mundial (1995) apud Benjó (1999), um sistema de regulação de preços ideal deve ser capaz de incentivar o investimento, promover a melhoria na qualidade dos serviços prestados e premiar o aumento de eficiência produtiva, perseguindo os resultados semelhantes a um mercado competitivo. A maior fatia possível desses benefícios será repassada ao consumidor.

A metodologia para comparar os modelos de controle tarifário deve considerar cinco critérios (LITTLECHILD, 1983, apud BENJÓ, 1999), a saber:

- a) Protecionismo contra monopólio;
- b) Eficiência e inovação;
- c) Encargos regulatórios;
- d) Promoção de competição;
- e) Receitas de privatização.

Além disso, vale ressaltar que concepção coerente de contratos regulatórios, sob a orientação dos futuros agentes reguladores, quando da privatização, constitui-se em elemento fundamental ao sucesso dos investimentos de longo-prazo a serem realizados pelos concessionários privados.

Sucintamente, ainda de acordo com Benjó (1999), os principais modelos de reajustes tarifários para a regulação de preços em serviço de utilidade pública são 1) retorno sobre o investimento; 2) RPI – X pricecap; 3) Benchmark regulation; 4) Yardstickcomparison.

1) Retorno sobre investimento

Nesse modelo, espera-se que a companhia concessionária regulada obtenha uma taxa de retorno considerada justa pelo regulador, sobre seus investimentos de capital. Com isso, a firma pode escolher o nível de fornecimento, os insumos produtivos e as tarifas praticadas, desde que a margem operacional líquida (lucro) não ultrapasse o limite estabelecido. Essa taxa de retorno é definida como a divisão das receitas subtraídas os custos de insumos (não incluindo bens de capital) pelo investimento em bens de capital.

Tem-se, então, a Taxa de Retorno sobre o Capital Investido:

$$\text{TRCI} = (\text{PQ} - wL)/K$$

Onde:

P = Tarifa praticada pelo concessionário; Q = Volume de fornecimento; L = Mão de obra e matérias-primas utilizadas; W = Valor médio unitário do insumo “L” (especialmente salário); K = Valor do investimento em bens de capital.

Dessa forma, a firma está livre para escolher qualquer nível para a “P”, “Q”, “L”, “w” e “K”, desde que o retorno seja inferior ou igual à taxa permitida pelo regulador. À primeira vista, percebe-se que modelo traz consigo três incentivos como objetivos: 1) aumento dos investimentos em bens de capital; 2) redução dos custos de capital investido; 3) motivação do aumento de eficiência produtiva do capital. Apesar disso, o Banco Mundial (1995) critica esse modelo de regulação por induzir as empresas a inflacionar custos, investir excessivamente e praticar o “subsídio-cruzado”.

2) RPI – X *PriceCap*;

Esse método, que surgiu no Reino Unido quando da privatização da British-Telecom, considera, no “RPI”, a variação percentual de um índice oficial de preços no varejo e “X” um percentual a ser deduzido (ou acrescido, em casos de “X” negativo) correspondente a parte da produtividade obtida.

Dessa forma, o índice é o fator de reajuste que o regulador permite periodicamente ao concessionário. Todavia, é importante considerar que as formas de determinação de “X” e da periodicidade de reajustamento (*regulatorylags*) são elementos básicos ao sucesso do modelo. No ato de privatização, se estabelece a tarifa ofertada pela empresa vencedora do certame licitatório e, por tabela, um mecanismo de reajuste baseado em um índice de variação de preços no varejo (RPI), para corrigi-lo periodicamente.

Como os períodos, em geral, são longos, é possível que as concessionárias conduzam políticas de aumento de produtividade que, ao reduzir custos, se transformam em fontes de retorno adicional do negócio.

Quando ocorre aumento de produtividade, deduz-se do índice de variação “RPI” o percentual de aumento de produtividade “X”. Admite-se, também, que a apenas uma parte do ganho de produtividade seja abatido, como estímulo ao esforço do concessionário em reduzir custos. A parte restante, então, seria absorvida pelos usuários do serviço (consumidores).

Nesse momento de regulação, o período entre os reajustes deve ser, em geral, longo incentivando aumento de produtividade, incentivando investimentos de longo prazo.

O método de retorno sobre investimento incorpora maior dificuldade de gerenciamento regulatório. A definição do custo de capital gera conflitos entre as partes, enquanto o método de price-cap é mais eficaz no incentivo à redução de custos, exigindo um aparato regulatório mais reduzido, além de reduzir o problema e captura do regulador pelo concessionário.

3) *Benchmark regulation*

Adotado quando a concessionária detém o monopólio da informação, criando um ambiente de assimetria informacional ou quando o processo regulatório independente é inédito e o agente regulador quer se valer de experiências bem-sucedidas em outros países.

Considera-se o desempenho de uma companhia hipotética, conceitualmente eficiente, e com estrutura de custos similares à concessão a ser regulada. Podem ser colocados, como parâmetros, as modalidades de retorno sobre investimento, produtividade da mão de obra, custos incorridos, etc.

Produtividade extra do concessionário é benefício extra concedido pelo agente regulador. No entanto, podem surgir discordâncias entre a agência e o monopolista sobre o padrão de comparação. Nesses conflitos, a firma reclama do poder discricionário do agente.

4) *Yardstickcomparison*

Caso especial de regulação por incentivos. O agente regulador cria para a concessão regulada uma medida de comparação, utilizando parâmetros de desempenho preestabelecidos, tendo como base para os valores adotados a performance de outras concessionárias em áreas geográficas diversas. Aqui é definida uma fronteira eficiente quanto ao uso de insumos produtivos, buscando o aumento da eficiência alocativa.

A técnica estimula a eficiência por comparação.

*

Para fins práticos, costuma-se dividir o estudo da regulação, no campo da ciência econômica, entre aquelas contribuições que procuravam definir as condições e os princípios da intervenção regulatória na atividade econômica – Análise Normativa como teoria positiva – e as contribuições que buscaram entender como o processo regulatório se organiza, incluindo variáveis políticas na análise da intervenção do Estado na Economia – Teoria Econômica da Regulação, uma análise de fato positiva.

Na seção subsequente, serão apresentadas, de maneira sucinta, as principais abordagens que se debruçaram sobre o tema no bojo do pensamento econômico, assim como o problema da assimetria de informação na atividade regulatória.

2.2.2 Análise Normativa como teoria positiva/Abordagem convencional (Economia do Bem-Estar)

Até os anos setenta, predominaram as iniciativas teóricas da Economia do Bem-Estar. Essa contribuição buscou definir as condições e os princípios da intervenção do Estado na economia, que deveria ocorrer em circunstâncias muito específicas, nas quais o interesse privado não consegue garantir o funcionamento adequado dos mercados, especialmente quando estes geram efeitos nocivos.

De acordo com a teoria convencional, por meio de uma gama de instrumentos institucionais como impostos, subsídios, regulação de quantidades, dentre outros, o governo é requisitado a intervir para garantir o maior bem-estar social possível, corrigindo as falhas de mercado (externalidades positivas e negativas, monopólios naturais e bens públicos).

Além das externalidades, no que tange ao comportamento competitivo dos consumidores e produtores, a teoria estava voltada à questão dos monopólios naturais¹⁰ (FIANI, 1998). Nessas situações, a regulação se limitaria a discriminar custos e arbitrar uma taxa de retorno adequada ao negócio, minimizando a possibilidade de extração de renda econômica.

Os limites da regulação, enquanto objeto de estudo da Economia, estavam voltados à regulação econômica de monopólios naturais, num contexto em que essa era falha de mercado mais destacada.

A teoria levava em consideração que políticos e reguladores seriam indivíduos maximizadores de bem-estar, instados a corrigir as ineficiências resultantes do funcionamento inadequado dos mercados, principalmente naqueles monopolizados ou oligopolizados. Nessa perspectiva, a regulação visa exclusivamente proteger o interesse coletivo.

O ente regulador atuaria para formular e implementar políticas como um problema técnico ou de controle de engenharia que levaria a bons resultados, se fossem implementadas de acordo com as recomendações, abstraindo instituições políticas, econômicas e suas dinâmicas (ALVES, 2008). Em suma, confundiam-se aspectos normativos (como deveria se comportar o agente regulador) com os aspectos positivos (como ele efetivamente se comporta) (FIANI, 2004).

Os fundamentos teóricos tiveram de ser revisados perante as necessidades que se apresentavam e as fragilidades¹¹ da teoria até então predominante.

2.2.3 Teoria Econômica da Regulação

Ao negligenciar aspectos importantes, principalmente, aqueles voltados a elementos de tomada de decisão dos governos, a teoria convencional abriu caminho para uma inflexão crítica.

¹⁰ Monopólios naturais são aqueles em que, dada a presença de retornos crescentes de escala, toda ou quase toda a demanda pode ser atendida a um preço que cubra o custo de oportunidade por um único ofertante.

¹¹ Segundo Bregman (2006), as fragilidades mais frequentemente apontadas são a ausência da explicação do mecanismo de funcionamento da regulação (a teoria não conclui que a regulação existe para corrigir uma falha de mercado, mas assume que o regulador assim o faz) e a falta de evidência empírica uma vez que as indústrias reguladas não são necessariamente monopólios naturais.

Emergiu, então, o conceito de falhas de governo que logo fora acrescentado ao arcabouço da teoria econômica. Para melhor compreender a atuação do governo, que não é orientada pelo *profit-seeking*, era imprescindível que a teoria desenvolvesse ou incorporasse conceitos relacionados aos determinantes, restrições e consequências, sobre a economia, da atuação governamental (FIANI, 1998).

O resultado da revisão teórica em vigência trouxe a novidade de que legisladores e burocratas, responsáveis pelo estabelecimento da regulação econômica governamental, estão sujeitos à cooptação por aqueles agentes econômicos que desejam obter uma renda extraordinária (alheia mesmo ao mecanismo de preços, por meio de atividades de *rent-seeking*, como a regulação governamental).

A Teoria Econômica da Regulação nasce da transição da ideia que se tinha de Estado como ente benevolente para uma noção de Estado como potencial fonte de ameaça ou de recursos para toda atividade econômica.

Ainda que não deem ênfase às maneiras como os interesses especiais capturam as agências reguladoras e tenham obtido resultados diversos, o que inclusive leva Fiani (2004) a questionar se de fato existe um corpo analítico consistente na chamada teoria econômica da regulação, entre os principais modelos que acrescentam, além dos econômicos, os processos políticos na atuação regulatória do Estado, são os de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983).

2.2.3.1 Stigler (1971)

A inflexão crítica contra a noção de que a regulação econômica visava única e exclusivamente eliminar as falhas de mercado, de modo a beneficiar os consumidores adveio de Stigler com “A teoria da regulação econômica”¹², trabalho no qual o autor buscou integrar o comportamento político à análise econômica, concluindo que, na maior parte dos casos, a regulação beneficia a indústria em questão.

¹²Publicado em “The Bell Journal of Economics and Management Science”, no ano de 1971.

O regulador não utilizaria o poder em suas mãos para corrigir falhas de mercado, promovendo, dessa maneira, o bem comum; mas, como qualquer agente racional, aquele maximiza uma função utilidade e, por isso, a regulação dos setores é determinada, a priori, pelos objetivos do governo e dos legisladores.

Para Stigler, está nas mãos do Estado o poder de beneficiar ou prejudicar as atividades econômicas e, portanto, a teoria da regulação econômica tem por tarefa justificar quem receberá os benefícios ou quem arcará com ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais serão seus efeitos sobre a alocação de recursos.

O desafio é descobrir quando e por que uma indústria (ou outro grupo de pessoas que pensam da mesma forma) é capaz de usar o Estado para seus propósitos, ou é escolhida pelo Estado para ser usada em proveito de outros.

Aqui, a regulação passa a ser vista como uma espécie de bem, ofertado e demandado num mercado específico. Neste, a oferta de regulação é realizada pelos legisladores – agentes maximizadores de apoio político. Os burocratas responsáveis pela concepção das políticas regulatórias atuam de modo a satisfazer sua função-objetivo, cuja utilidade deriva do orçamento e dos votos dos eleitores. Por outro lado, a demanda advém dos grupos que disputam regulação favorável a seus negócios e bem-estar para se protegerem da concorrência e garantirem benefícios diversos.

A intervenção do Estado na economia, ao contrário do que se pensava anteriormente, nada mais é, na visão de Stigler, que a oferta de regulação em troca de apoio político, o que constitui um verdadeiro comércio regulatório totalmente estranho a qualquer ideia de interesse público ou coletivo; é o resultado da interação de interesses privados, orientados exclusivamente pela busca de benesses (ALVES, 2008).

Para ele, os grupos que possuem custos menores de organização e informação, bem como maiores ganhos potenciais per capita são os grupos com probabilidade de sucesso em influenciar o processo regulatório e, conseqüentemente, os maiores demandantes por regulação.

Logo, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício, quem mais dá valor ao bem. Devido aos poderes excepcionais do Estado (coação e tributação dos cidadãos, bem como a determinação da movimentação física de recursos), estão, à vista da indústria, possibilidades de utilizar a regulação para aumentar sua lucratividade.

Stigler enumera quatro principais políticas regulatórias que uma indústria ou corporação profissional pode obter do Estado, a saber: a) subvenção direta em dinheiro (subsídios); b) controle sobre a entrada de novos concorrentes (política de preços, integração vertical e artifícios similares); c) poderes sobre produtos substitutos e complementares; d) fixação de preços.

Por fim, para obter esses benefícios, a indústria que demanda regulação deve procurar os partidos políticos. A organização para constituição e manutenção dos partidos tem custos que, por sua vez, já se apresentam como elementos condicionantes à captação de recursos junto a indústrias. Portanto, os beneficiários das políticas regulatórias devem arcar com votos e recursos financeiros, que podem ser providos por contribuições de campanha, levantamento de fundos, além de outros métodos indiretos como o emprego de trabalhadores do partido.

Completando o diagnóstico pessimista de Stigler, Fiani (2004) ressalta que na abordagem do autor, ao substituir os mecanismos de mercado na alocação de recursos, a regulação econômica induz à ineficiência na medida em que incorpora, ao processo de decisão, agentes insuficientemente informados, que não possuem interesse direto nas questões da regulação. Questões essas que, por sua vez, são apresentadas juntamente com um grande número de outras questões, impedindo uma escolha eficiente.

2.2.3.2 Peltzman (1976)

A concepção de Peltzman difere da contribuição de Stigler e conclui que a regulação econômica não é capturada por nenhum interesse econômico de forma exclusiva. Pelo contrário, a regulação visa atender aos grupos de interesse afetados, estabelecendo uma solução conjunta: o que vai além dos interesses únicos da indústria.

Essa posição leva em consideração a possibilidade de que, ao oferecer votos ou dinheiro, os consumidores organizados podem derrocar a proteção pura do produtor como posição regulatória dominante (SALGADO, 2003).

O modelo de Peltzman para analisar essa questão pressupõe que o regulador possui uma função-objetivo de apoio político na qual ele procura maximizar o apoio político cedido por diversos grupos de maneira a permanecer no seu cargo.

A função-objetivo é definida como $M = M(P, r)^{13}$, onde P é o nível da tarifa do agente regulado e r sua taxa de lucro. Supondo uma taxa marginal decrescente¹⁴ entre preço e lucro, o ente regulador procura conquistar o máximo de apoio possível entre produtores e consumidores.

As variáveis preço e taxa de lucro interessam diretamente consumidores e produtores. Quando a taxa de lucro é igual a zero, a tarifa equivale à prevalecente nas condições de concorrência perfeita. À medida que P cresce, r aumenta na direção da tarifa típica de monopólio.

Para maximizar o apoio político recebido de ambos os grupos, o regulador não estabelece um preço regulado equivalente ao que seria praticado no mercado ideal, tampouco àquele que vigoraria numa indústria monopolista. Como existe uma limitação na capacidade de arbitrar entre satisfazer a indústria com uma tarifa maior e, por tabela, um retorno maior, ou agradar consumidores com uma tarifa menor, proporcionando para os produtores um retorno menor, o regulador busca um patamar equilibrado entre os dois extremos.

Visando obter um nível de apoio constante à sua manutenção no posto, o regulador se depara com o *trade-off* entre menor preço e maior lucros para os produtores levando em consideração que a troca contínua de apoio dos produtores por apoio dos consumidores, com a redução de preços, e vice-versa, elevando os mesmos, é limitada pela necessidade de angariar o mínimo de suporte de ambos.

¹³Para o consumidor, interessa o menor preço. Em contrapartida, tendo em vista que o lucro é função do preço do bem ou serviço comercializado, para uma maior taxa de lucro possível, diametralmente oposta aos interesses do consumidor, à indústria interessa o maior preço possível.

¹⁴Como lembra FIANI (2004), o principal resultado da análise de Peltzman é que o produto político marginal de uma unidade monetária de lucros deve ser igual ao produto político marginal do corte de preços.

A contribuição de Peltzman indica que o poder público é chamado a intervir nos casos em que o preço de mercado está próximo dos patamares que mais satisfazem consumidores ou produtores. Nos casos em que os preços estão próximos daquele que maximiza o apoio político, os benefícios políticos ao regulador são pequenos e insuficientes para compensar os custos de implementação e operação de uma agência (BREGMAN, 2006).

Como ressalta Fiani (1998), os pressupostos assumidos no modelo de Becker – a função objetivo de apoio político depende da tarifa regulada e, por conseguinte, da taxa de lucro ($M=M(P,r)$) – os grupos de consumidores e monopolistas têm interesse nulo nos casos de indústrias em que o preço de equilíbrio equivale àquele definido como aquele que maximiza o apoio recebido pelo regulador, seja um valor mais ou menos equidistante daquele observado nos casos em que a indústria fosse concorrencial ou monopolista.

A partir desse raciocínio depreende-se que, nos casos em que o preço de mercado se situe muito próximo ao patamar de concorrência ou de monopólio, os consumidores teriam muito a ganhar com a imposição da regulação, no primeiro caso, enquanto que no segundo o ganho com o advento da intervenção do Estado seria da indústria.

Em Peltzman, o critério para determinar quais serão as indústrias reguladas advém da consideração explícita dos grupos de interesses envolvidos e atingidos pela regulação, bem como de sua capacidade de mobilização política. Como ressalta Bregman (2006), apesar disso, o regulador age com alguma restrição porque as informações fornecidas pela firma regulada não são necessariamente verdadeiras ou completas.

Como ressalta Salgado (2003), as características da regulação apontadas por Peltzman quando da fundamentação do modelo indicam que grupos compactos e bem organizados tendem a se beneficiar mais da regulação que grupos amplos e difusos, o que cria uma tendência compensatória muito maior aos produtores em detrimento dos consumidores, uma vez que aqueles, em geral, são mais bem organizados. Todavia, a decisão do regulador no estabelecimento da política regulatória frequentemente inclui subconjuntos de consumidores.

Além disso, a política regulatória buscará preservar uma distribuição de rendas politicamente ótima entre os grupos de consumidores e produtores abrangidos nessa “coalizão”. Obviamente, como processo dinâmico, a política tende a compensar mudanças nessa

distribuição *pari passu* às transformações ocorridas nas condições de custo e demanda do mercado regulado.

2.2.3.3 Becker (1983)

Becker não admite que regulação é capturada exclusivamente pela indústria, mas, divergindo do enfoque de Peltzman, o agente regulador apenas responde à pressão exercida pelos diferentes grupos de pressão, transferindo riquezas de um grupo prejudicado a outro que sai exitoso das atividades de *rent-seeking* (FIANI, 1998). O volume de pressão exercido por cada grupo depende, inversamente, do número de seus membros e, diretamente, dos recursos utilizados.

A atuação do Estado é determinada pela competição entre os grupos de pressão por influência política, num contexto institucional em que gastos em atividades políticas se traduzem em maior influência e maior acesso a recursos públicos.

A intervenção do Estado implica na transferência de renda entre os grupos de pressão, havendo, a qualquer momento, uma perda de bem-estar originada da própria atividade regulatória. Isso indica que o grupo vitorioso obtém menos do que é extraído do grupo perdedor.

O resultado dessa disputa determina o equilíbrio da estrutura de taxas, subsídios e outros favores políticos. A mudança na influência de qualquer grupo, que venha a afetar sua taxa e subsídios, deve afetar subsídios e taxas e, conseqüentemente, a influência dos demais grupos.

A percepção de Becker indica que os grupos não necessariamente ganham ou perdem. A disputa pela influência política pode até mesmo vir a ser um círculo indefinido ao passo em que perdedores, os grupos pesadamente taxados, num segundo momento, podem aumentar sua influência política e cortar suas taxas a partir de gastos adicionais em atividades políticas.

O crescimento da perda de bem-estar com o crescimento marginal da arrecadação aumenta a resistência do grupo prejudicado, o que desestimula o esforço dos vitoriosos para a obtenção de valores ainda maiores.

Como aponta Alves (2008), a principal moeda política a ser distribuída da maneira que mais beneficie o regulador é a riqueza de consumidores e produtores. No entanto, a perda líquida de bem-estar social ocasionada pelas medidas de regulação é uma limitação ao aumento indefinido das políticas regulatórias ineficientes. Fiani (2004) ressalta que, no modelo, os custos de peso morto (as distorções na utilização dos recursos por conta da tributação e dos subsídios) têm um efeito enorme sobre a competição pela influência.

Quanto à atuação dos grupos de pressão, perdas e ganhos estimulam o comportamento político dos atores. As perdas marginais de bem-estar crescentes fortalecem as posições dos perdedores em detrimento dos ganhadores. Isso ocorre porque os custos de peso morto estimulam os esforços dos grupos taxados para obter uma taxação menor e desencorajam os esforços daqueles subsidiados para obter ainda mais transferência de renda.

Os perdedores não têm de aceitar o resultado de uma regulação pró-grupo de pressão mais influente. Aqueles devem agir, por meio de atividade de *lobby*, ameaças, desobediência, migração e outras formas de pressão política, para aumentar sua influência, gastando tempo, energia e dinheiro em atividades políticas.

Pressupondo a existência de dois grupos s e t , com renda sendo transferida de t para s ; R a renda subtraída de cada membro do grupo t , n o número de membros deste, temos que, segundo o modelo de Becker, o montante de renda arrecada pelo grupo s equivale a $s = nF(R)$. A tributação do grupo t , bem como o montante de subsídios recebido pelo grupo s , é definida de acordo com a função influência desse grupo de pressão. Esta depende da pressão exercida pelo grupo tributado, subsidiado e outras variáveis externas. Assim, o crescimento da influência do grupo s é acompanhado pelo crescimento da taxação sobre t e, por tabela, pela redução da influência política desse grupo.

O modelo assume a hipótese básica de que taxas, subsídios, regulação e outros instrumentos políticos são utilizados para aumentar o bem-estar do grupo de pressão mais influente. O resultado líquido é de soma zero, no quesito influência política, de soma negativa em taxas e subsídios por conta dos custos de peso morto.

No trato das questões referentes à regulação, para um entendimento mais completo, é imprescindível que sejam levados à tona problemas de natureza econômica que rondam a concepção de políticas regulatórias – os efeitos da assimetria de informação. Tendo em vista a inexistência de informação perfeita, com a indisponibilidade de dados e informes gerais sobre o mercado para consumidores e órgãos regulatórios, o exercício da regulação econômica traz consigo a tendência à captura como algo inerente.

2.2.4 Assimetria de informação na atividade regulatória e Teoria da Agência

2.2.4.1 Assimetria de informação

O conceito de informação assimétrica está relacionado à indisponibilidade de informação perfeita a respeito dos bens e serviços transacionados, num determinado mercado, em função do alto custo para sua obtenção. As consequências desse fenômeno tendem a causar problemas que comprometem o funcionamento adequado e eficiente do mercado (VARIAN, 2006).

A informação é elemento chave na tomada de decisões econômicas e estratégicas. E o problema de indisponibilidade, e/ou de alto custo em obtê-la, também ocorre nas relações estabelecidas entre firma regulada e agente regulador: para a consecução de suas funções regulatórias, o ente necessita de informações detalhadas sobre as atividades econômico-financeiras e operacionais das firmas, cujas melhores fontes são as próprias firmas.

Como afirma Carvalho e Bordeaux-Rego (2010), as primeiras dificuldades que se apresentam, nesse quesito, são os problemas de captura do regulador e os custos inerentes à obtenção das informações, por parte deste, tendo em vista, principalmente, que não é de todo interesse dos regulados o repasse das informações mais relevantes à regulação.

A informação assimétrica ronda a principal razão de ser de uma agência reguladora: formação de preços, com fixação de tarifas que conciliem os interesses diametralmente opostos de firmas reguladas e os consumidores do mercado em questão. Quando da definição dos preços a serem praticados, a agência sai em larga desvantagem.

Enquanto que o agente regulado conhece todas as etapas de produção e estrutura de custos inerentes à sua atividade, o regulador está totalmente desprovido dessas informações. Com isso, em geral, as decisões das agências reguladoras se subordinam ao que é compartilhado pela firma. É nesse ponto onde se desenvolve a captura regulatória, cuja consequência é a perda de credibilidade da agência enquanto árbitro de conflitos, gerando aumento dos custos e diminuição da eficácia da regulação.

De um modo geral, as empresas se esforçam para omitir e ocultar dados e referências a seu respeito que possam beneficiar concorrentes. Resguardam-se sua estrutura de custos, investimentos em inovação (pesquisa e desenvolvimento), saúde financeira e outros aspectos relativos à dinâmica interna.

O cenário perfeito seria aquele no qual fosse possível a revelação das informações necessárias à agência setorial, por meio de incentivos, para que então esta pudesse estimular a operação de forma eficiente. A regulação pode recorrer a outros mecanismos obtê-las que não as provenientes das firmas reguladas. Entretanto, isso possui custos de aparelhamento que apenas reduzem, mas que não eliminam¹⁵, a assimetria de informações quanto às questões de natureza técnica, econômica e financeira das firmas (CARVALHAL; BOURDEAUX-REGO, 2010).

O fato de não haver total transparência tende a acarretar problemas que derivam do oportunismo dos atores mais bem informados ante os demais. Na teoria econômica, eles foram definidos como problemas da seleção adversa e risco moral.

Na explicação de Carvalho e Bordeaux-Rego (2010), o problema da seleção adversa pode ser compreendido a partir da análise de um cenário hipotético em que são ofertados produtos com qualidades diversas, num determinado mercado, e que apenas as firmas ofertantes conhecem a qualidade do bem ou serviço que produzem. Como os consumidores não têm acesso a essa informação privilegiada, a seleção do produto é adversa.

Logo, a seleção adversa é oriunda de comportamentos oportunistas derivados de assimetria de informações quando da assinatura do contrato entre as partes, prejudicando a operação das

¹⁵ Por mais que o agente tenha acesso a informações contábeis e financeiras, estas não necessariamente indicam os próximos passos a serem tomados pela empresa regulada (CARVALHAL, 2010).

transações antes mesmo da relação comercial. Isso porque, nesse ato, uma das partes precisa de informações relativas à natureza da outra que nem sempre são fornecidas.

2.2.4.2 Teoria da Agência

Uma das mais importantes contribuições teóricas à ciência econômica, no que tange à problemática da assimetria da informação, é a Teoria da Agência. Esta se baseia nos laços estruturados entre dois atores econômicos: o principal e o agente. A relação estabelecida entre as partes é fruto de um contrato por meio do qual o principal concede, ao agente, prerrogativas plenipotenciárias para fazer valer suas funções e vontades (JENSEN; MACKLING, 1976 apud CARVALHAL; BORDEAUX-REGO, 2010).

Dentre as diversas possibilidades de enquadrar os atores econômicos, sociais e políticos como agente ou principal, Pinto Jr e Pires (2000) trazem, à análise teórica, a empresa regulada como agente e agência reguladora como principal. Trata-se de um exercício intelectual que coloca o Estado como um ator que transfere a responsabilidade ofertar um bem ou serviço de interesse público para um terceiro interessado. Aqui, a agência é a representação desse todo público relacionada ao ente privado cuja função é fazer valer sua vontade quando da oferta do bem ou serviço.

O problema da assimetria da informação reside na disponibilidade de uma gama de comportamentos possíveis e passíveis de serem adotados pelo agente, que podem resultar em consequência sobre o bem-estar das partes contratuais e que não podem ser visualizadas pelo principal. A tensão, que tende a ser mais ou menos forte de acordo com a distinção de interesses entre as partes maximizadoras de utilidade, se manifesta mais fortemente quando há risco moral e seleção adversa.

Estabelecido o contrato entre as partes, resta configurada uma situação em que o agente, a partir de agora visualizado como empresa regulada, tem à sua disposição um conjunto de informações que interessam diretamente o principal e que só chegam a este por seu intermédio e desejo. Dentro desse corpo teórico, é nesse fato que reside a captura da regulação: a captura ocorre quando da tomada de decisões baseada em informações obtidas por intermédio dos regulados.

Para a consecução dos objetivos de alocação eficiente de recursos; aumento do desempenho técnico das empresas reguladas (visando a redução de custos); e a minimização dos efeitos distributivos da repartição das rendas entre produtores e consumidores (LEVÊQUE, 1999, apud CARVALHAL; BORDEAUX-REGO, 2010), enquanto principal da relação, a agência deve buscar meios para evitar pautar suas ações e decisões de acordo com o que interessa à empresa regulada em detrimento do interesse público.

A tentativa de minimizar a adversidade e os efeitos da suspeição, esses atores estabelecem mecanismos contratuais que visam garantir monitoramento, fluxo de informações, representação, retidão na conduta, bem como o desencorajamento de tomada de decisões, por parte do agente, que não estejam em sintonia com as vontades do principal que representa. Todavia, essas possibilidades geram o que foi conhecido na literatura como custos de agência (JENSEN; MACKLING, 1976 apud CARVALHAL; BORDEAUX-REGO, 2010). Mais custoso será quanto maior for o hiato entre o agente e o principal no acesso às informações.

A definição de tarifas e reajustes são componente básico na relação entre agência reguladora e firma regulada. Nas situações concretas, o principal não conhece a estrutura de custos do agente e, em função disso, tende a arbitrar de uma forma que não atende ao interesse público. Como ressalta Benjó (1999), o desafio regulatório é a criação de mecanismos de motivação ao lucro, que sejam consistentes com os retornos pretendidos pelo regulador. Em outras palavras, o ponto crucial da regulação é a consistência entre maximização do benefício social e a maximização do lucro da firma regulada (TRAIN, 1995).

3PORTO DE SALVADOR: DA CONSTITUIÇÃO DO MONOPÓLIO ATUAL ÀS SUAS CONSEQUÊNCIAS

3.1 HISTÓRIA, IMPORTÂNCIA E A FORMAÇÃO DO MONOPÓLIO

O Porto de Salvador guarda uma relação com a história da cidade que remonta aos tempos coloniais. Há mais de 400 anos, o equipamento desempenha papel fundamental na formação, bem como no desenvolvimento da economia e sociedade baianas.

Desde o Regimento de Almerim, que levou Tomé de Souza a se tornar Governador Geral do Brasil, em 1548, a Corte portuguesa fazia menção à Baía de Todos os Santos como lugar mais adequado na costa brasileira para o estabelecimento de uma povoação grande, que figurasse como uma espécie de cidade fortaleza.

Essa localidade onde tomariam lugar as principais instituições que fariam jus às vontades do Rei e que daria suporte às demais povoações ao longo das terras descobertas, deveria oferecer, entre outros requisitos, às condições mais propícias à atividade portuária:

Eu, ElRei, faço saber a vós, Tomé de Sousa, fidalgo de minha casa, que vendo eu quanto serviço de Deus e meu é conservar e enobrecer as Capitâneas e povoações das terras do Brasil e dar ordem e maneira com que melhor e mais seguramente se possam ir povoando, para exalçamento da nossa Santa Fé e proveito de meus Reinos e Senhorios, e dos naturais deles, ordenei ora de mandar nas ditas terras fazer uma fortaleza e povoação grande e forte, em um lugar conveniente, para daí se dar favor e ajuda às outras povoações e se ministrar justiça e prover nas cousas que cumprirem a meu serviço e aos negócios de minha Fazenda e a bem das partes; e por ser informado que a Bahia de todos os Santos é o lugar mais conveniente da costa do Brasil para se poder fazer a dita povoação e assento, assim pela disposição do porto e rios que nela entram, como pela bondade, abastança e saúde da terra, e por outros respeitos, hei por meu serviço que na dita Bahia se faça a dita povoação e assento, e para isso vá uma armada com gente, artilharia, armas e munições e todo o mais que for necessário (...)

(...) E portanto vos encomendo e mando que como tiverdes pacífica a terra, vejais, com pessoas que o bem entendam, o lugar que será mais aparelhado para se fazer a dita fortaleza forte, e que se possa bem defender, e que tenha a disposição e qualidades para aí, por o tempo em diante, se ir fazendo uma povoação grande; e tal

convém que seja, para dela se proverem as outras Capitâneas como, com ajuda de Nosso Senhor, espero que esta seja, e deve de ser em sítio sadio e de bons ares, e que tenha abastança de água e porto em que bem possam amarrar os navios e vararem-se quando cumprir, porque todas estas qualidades, ou as mais delas que puderem ser, cumpre que tenha a dita fortaleza e povoação; por assim ter assentado que dela se favoreçam e provejam todas as terras do Brasil (...) (CODEBA/ROSADO, 2000, p. 18).

Em função de sua localização estratégica, Salvador se tornara o centro administrativo da colônia, mas também o elo do Brasil com o processo de acumulação capitalista mundial através de seu porto.

A cidade de Salvador se beneficiava economicamente da atividade portuária de duas formas: além de ponto de circulação de pessoas e mercadorias, inclusive escravos¹⁶, o porto se tornara importante ponto de reparo e construção de embarcações com o advento da instalação do Arsenal da Marinha pela administração portuguesa, em 1571 (RIOS; MELLO SILVA, 2011).

De acordo com Rosado/Codeba(2000), nos primórdios coloniais, o Porto de Salvador era caracterizado pela coexistência de inúmeros ancoradouros, trapiches, alvarengas ou saveiros, em sua maior parte de propriedade privada de comerciantes – nacionais ou estrangeiros – que, de forma isolada, funcionavam como docas de atracação.

Inexistia, dessa maneira, uma unidade portuária organizada e segura como a conhecida atualmente e, por isso, por conta do caráter rudimentar das instalações, as cargas estavam suscetíveis a sinistros como incêndios, roubo e desmoronamento das estruturas de armazenagem, por exemplo.

No entanto, em meados do século XIX, com os avanços tecnológicos no transporte marítimo mundial em função, sobretudo, do advento da navegação a vapor, ficaram patente as fragilidades do Porto de Salvador enquanto equipamento adequado a satisfazer às demandas de movimentação de mercadorias da época:

O aperfeiçoamento dos transportes marítimos, no século XIX, com o advento da navegação a vapor, colocou em maior evidência a situação carente do porto baiano.

¹⁶ ROSADO (2000) mostra que, em 1550, o Porto de Salvador recebeu os primeiros escravos vindos da África.

Em busca de uma solução de atracação de navios, de trânsito de mercadorias e de passageiros, autoridades e particulares, a partir da segunda década do século XIX, manifestaram o crescente interesse pela modernização da área portuária de Salvador. O desejo e o empenho manifesto no século passado veio a realizar-se nas duas primeiras décadas do século XX, continuando até o momento com a atuação da Autoridade Portuária CODEBA. (CODEBA/ROSADO, 2000, p. 18).

Após sucessivos planos de melhoramentos e modernização portuária, em 1891, o Governo Provisório da República concedeu à iniciativa privada a autorização para construir e gerir as docas no porto por meio do Decreto nº 1.233.

Nesse momento, foi constituída a Companhia Docas e Melhoramentos da Bahia, que, a posteriori, veio a se chamar Companhia Internacional de Docas e Melhoramentos do Brasil e finalmente, Companhia Concessionária do Porto da Bahia.

Com o advento do regime militar em 1964 e da criação do Conselho Nacional de Transportes, houve a expropriação da gestão privada por meio de intervenção federal no Porto de Salvador, em 1970, com o Decreto nº 67.677, em seu artigo 1º.

“Art. 1º - Os serviços concedidos à Companhia Docas da Bahia e as instalações do Porto de Salvador, no Estado da Bahia, ficam sob intervenção federal, sendo ocupados, a partir desta data, todos os bens relacionados à concessão do citado porto”. (CODEBA/ROSADO, 2000, p. 40).

Depois da criação da Empresa dos Portos do Brasil S/A (PORTOBRÁS), em substituição ao Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DPVN), autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes que veio a ser extinta, o Porto de Salvador foi encampado sob a égide do Decreto nº 77.297, em 1976:

Art. 1º - Ficam encampados os bens, instalações e serviços vinculados ao Porto de Salvador, cuja exploração foi dada como concessão à Companhia Docas da Bahia, denominação atual da Companhia Concessionária das Docas do Porto da Bahia, sucessora da Companhia Internacional de Docas e Melhoramentos no Brasil, nos termos do contrato lavrado de conformidade com o Decreto nº 14.417, de 16.10.1920, que reviu e consolidou todas as cláusulas de contratos anteriores e modificações introduzidas por legislação anterior. (CODEBA/ROSADO, 2000, p. 40).

Após esse episódio, o Porto de Salvador foi administrado provisoriamente pela Portobrás até a criação da Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA), em 1977. A partir de então, essa empresa pública fora incumbida de administrar o porto.

As transformações ocorridas na economia brasileira, na década de 1990, em razão do esgotamento do modelo desenvolvimentista vigente no século XX, se desdobraram também no setor portuário. No campo institucional, esse fenômeno resultou na Lei 8.630/1993, a chamada Lei de Modernização dos Portos.

A nova lei, que dispunha sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, possibilitou que as operações de carga e descargas fossem realizadas pela iniciativa privada, por meio de licitação para contrato de arrendamento, no caso de portos públicos organizados, e autorização de autoridade competente em caso de terminal de uso privativo.

Especificamente no caso do Porto de Salvador, a consequência mais marcante do novo marco institucional foi a privatização das atividades de movimentação de contêineres, com a concessão das operações ao grupo Wilson Sons por meio do contrato 012/2000.

Desde então, o Tecon Salvador detém o monopólio do mercado portuário soteropolitano de cargas conteneurizadas.

*

A identificação do mercado geográfico portuário, ou hinterlândia, evidencia a região continental onde um porto em específico exerce maior influência nas operações de carga e descarga de mercadorias do comércio exterior.

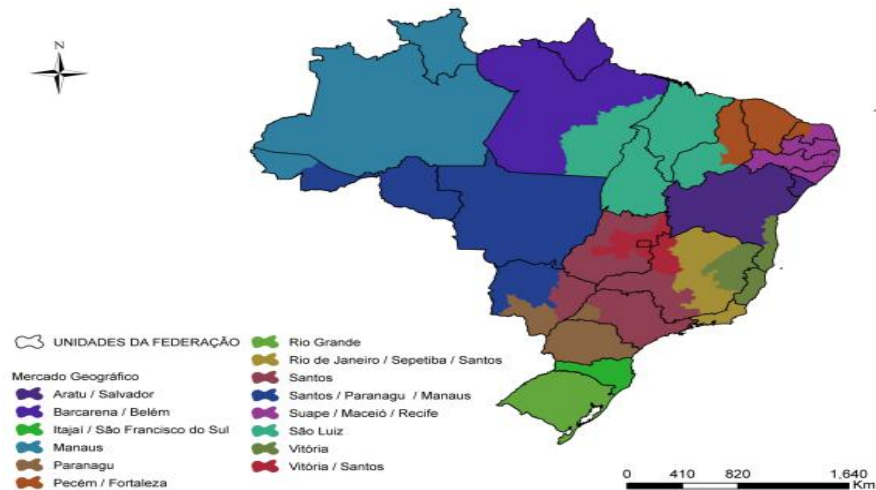
De acordo com Coutinho et al (2014), na movimentação de carga geral (incluindo contêineres), o Porto de Salvador atende a um mercado geográfico¹⁷ que abrange maior parte

¹⁷A metodologia utilizada para definição do mercado geográfico considerou a origem (município, microrregião e mesorregião) da mercadoria utilizando o CNPJ da empresa importadora e/ou exportadora e o porto ao qual o posto da Receita Federal está relacionado.

A hinterlândia de cada porto foi definida depois de uma análise agrupamentos homogêneos (clusters):

do Estado da Bahia e a totalidade do Estado de Sergipe, como pode ser visualizado na imagem a seguir.

Figura 5– Mercados Geográficos para Carga Geral (incluindo Contêineres) – 2009 a 2012¹⁸



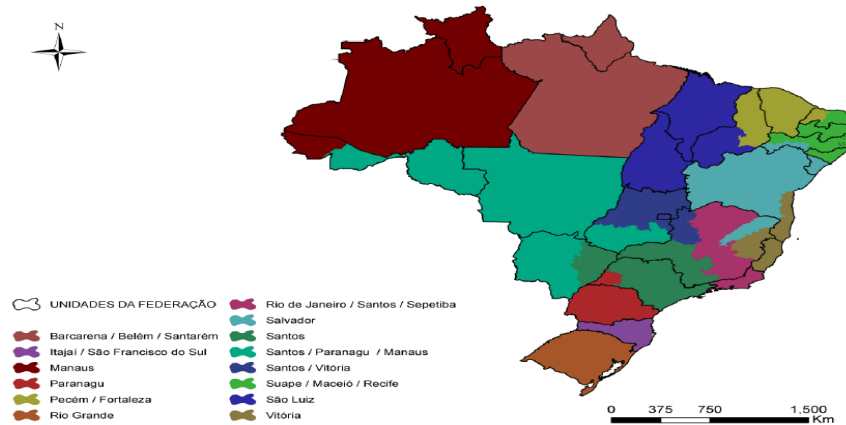
Fonte: Coutinho et al, 2014.

Tratando-se especificamente de cargas containerizadas, o Porto de Salvador tem influência ainda maior. O estudo da UnB aponta que o equipamento localizado na Baía de Todos os Santos é o principal porto para grande parte da Bahia, totalidade de Sergipe, bem como cidades e regiões de Pernambuco, no Vale do São Francisco, e parte considerável do nordeste de Minas Gerais.

“Identificaram-se mesorregiões com participações percentuais homogêneas de cada porto no somatório das importações e exportações da mesorregião. Dessa forma, os mercados geográficos foram identificados com base nas transações efetivamente ocorridas de importações e exportações”, (COUTINHO ET AL, 2014).

¹⁸Apesar de Aratu estar considerado na análise, sabe-se que a movimentação do porto localizado na cidade de Candeias limita-se a granéis sólidos, líquidos e produtos gasosos. O próprio estudo leva em consideração a possibilidade de haver distorção nos números por terem sido alfandegadas mercadorias de Carga Geral no posto da Receita Federal no Porto de Aratu.

Figura 6 - Mercados Geográficos para Carga Geral (incluindo Contêineres) – 2009 a 2012



Fonte: Coutinho et al, 2014.

No cenário baiano, portos públicos (Aratu, Ilhéus e Salvador) e terminais de uso privativo têm relevância acentuada em função da dependência de sua economia para com o modal marítimo em suas transações com o exterior, além da navegação de cabotagem.

O Porto de Salvador, responsável por 35%¹⁹ da movimentação dos portos públicos baianos, é o único terminal portuário do Estado especializado na movimentação de contêineres, o que lhe confere ainda mais importância. Nesse aspecto, convém ressaltar que as consequências do monopólio não fogem ao preconizado na literatura. O terminal de contêineres arbitra sobre preços e reajustes de forma abusiva; cria serviços que não deveriam existir e, até mesmo, chegam ao limite de realizar cobranças em separado por serviços indissociáveis.

3.2 ABUSO DE POSIÇÃO DOMINANTE: AS CONSEQUÊNCIAS DO MONOPÓLIO NO PORTO DE SALVADOR

As práticas anticompetitivas do Tecon Salvador não são uma novidade. Desde o início do arrendamento, o terminal, em função de seu poder de monopólio, arbitra sobre cobranças e preços para extrair lucros extraordinários.

O primeiro caso emblemático foi o imbróglio entre o terminal e as zonas de armazenagem secundária, então conhecidas como EADIs, as Estações Aduaneiras do Interior, que funcionam, enquanto recinto alfandegado de uso público, como portos secos prestadores de

¹⁹ Estatística de Movimentação de Cargas da Codeba - 2017.

serviços de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bens de viajantes (IN Nº 1.208, RFB 2011).

Como analisado por Alban (2004), o conflito entre as partes se dava em função de uma segunda taxa cobrada, sem a agregação de valor, para a movimentação de contêineres provenientes da importação cuja armazenagem e demais trâmites aduaneiros não seriam realizados na zona primária, estando, portanto, os contêineres destinados às estações aduaneiras supracitadas. Essa taxa ficou conhecida como THC2²⁰.

Considerada como indevida pelas EADIs, a tarifa era vista pelo terminal como essencial à remuneração do serviço de segregação de contêineres. O argumento dos operadores portuários seguia na direção de que a segregação, o transporte, bem como armazenamento dos contêineres até a retirada pelos recintos alfandegados constituem “um sobretrabalho e, pelo tanto, necessita-se de uma sobretaxa”.

Segundo o autor, a legitimidade para a cobrança desse serviço, ora discutido como adicional ou não, depende das circunstâncias que ensejam sua criação:

O argumento do TECON, conforme observado, só faz sentido se o serviço adicional, de fato existir, for gerado por uma imposição externa e, sobretudo, não estiver contido na taxa de movimentação acordada (...)(ALBAN, 2004, p.11).

À época, o Tecon se aproveitou das circunstâncias para afirmar que o serviço de segregação não era tão somente uma realidade concreta, quanto à execução das atividades portuárias, como também algo exigido pela Receita Federal. Entretanto, o terminal já realizava a cobrança antes mesmo da portaria em questão:

(...) Consciente dessas questões, o TECON, em seus posicionamentos, ressalta sempre que o serviço adicional, não só existe, como seria uma exigência da portaria

²⁰A razão de ser do termo “THC2” advém da duplicação da “THC”, abreviatura de Terminal Handling Charge. De acordo com ALBAN (2004), essa é a taxa que “remunera toda a despesa envolvida na movimentação do contêiner no terminal portuário”.

KEEDI (2001) apud ALBAN (2004) traz a abrangência do THC tanto na exportação quanto na importação. Na exportação, tem-se que o THC “inicia partir do momento em que o contêiner adentra o terminal portuário, e estende-se até a sua colocação ao lado do navio, pronto para ser içado pelo guindastes”. Por outro lado, na importação, “ocorre o movimento inverso, isto é, a THC refere-se à despesa com a movimentação da unidade de carga a partir de sua colocação ao lado do navio, estendendo-se até o momento em que deixa o terminal portuário”.

de n. 6 da Superintendência Regional da Receita Federal. Nessa portaria, exige-se, de fato, que os contêineres em trânsito para estações alfandegas externas, sejam segregados, em uma área pré-determinada, para inspeção do lacre pela Receita. A portaria, contudo, é de 21 de novembro de 2000, e a taxa de segregação vem sendo cobrada desde o início do arrendamento, em março de 2000. A Superintendência Regional, por outro lado, em portaria posterior, de n. 34, em 17 de 2002, suspendeu a exigência de segregação (ALBAN, 2004, p. 11).

No fim das contas, ocorre que não há razões, que não inerentes à dinâmica própria do terminal, que leve à segregação dos contêineres. Este serviço, conforme expressa o trabalho de Alban, é, em sua essência, apenas uma movimentação interna do equipamento que não envolve nenhuma operação não prevista na cesta de serviços abrangidos pela THC.

De acordo com o primeiro aditivo ao contrato de arrendamento 012/2000, a referida cesta básica de serviços corresponde ao exposto na “cláusula vigésima terceira – dos preços da arrendatária”, a saber:

CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA - DOS PREÇOS DA ARRENDATÁRIA
Fica acrescida a seguinte cláusula ao Contrato na 12/2000:
"CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA OITAVA - DOS PREÇOS MÁXIMOS - Os valores máximos a serem cobrados pela ARRENDATÁRIA serão de R\$216,18 por contêiner movimentado e R\$10,67 por tonelada de carga geral movimentada.

I - Estes valores compreendem os seguintes serviços:

- a) Utilização de infra-estrutura portuária de acesso ao terminal;
- b) Fornecimento de equipamentos para movimentação de contêiner e carga geral;
- c) Serviços prestados em terra;
- d) Transporte, recebimento ou entrega de contêiner e carga geral, da área de armazenagem do pátio do terminal para o navio ou no sentido inverso;
- e) Empilhamento/desempilhamento, cargas e descargas de mercadorias no terminal;
- f) Vigilância do terminal.

A cobrança da tarifa em duplicidade constituiu uma séria ameaça à sustentabilidade financeira e econômica dos portos secos. Valendo-se da posição de operador portuário, o Tecon praticamente expulsou as EADIs do ramo de recinto alfandegado no mercado baiano.

Como pondera Alban (2004), “na medida em que as EADIs perdem rentabilidade, elas perdem, paralelamente, capacidade de expansão, podendo inclusive se tornar inviáveis”. O

THC2 exige a redução das margens de lucro da zona secundária, para evitar a perda de fatia de mercado, o que dificulta a atração de novos investimentos no mercado de armazenamento alfandegado. A tendência que se apresenta numa circunstância como essa é a formação de monopólio também neste segmento.

Entretanto, essa não foi a única situação em que foram detectados abusos típicos de uma estrutura de mercado monopolizado. A ausência de concorrência intraportuária e interportuária, tendo em vista que os terminais de contêineres mais próximos estão situados nos Estados de Pernambuco e Espírito Santo, encorajam ainda mais arbitrariedade sob a forma de preços elevados, reajustes abusivos e fragmentação de serviços essenciais em serviços acessórios.

3.2.1 Modicidade tarifária x preços abusivos: comparação com outros portos

As maiores reclamações dos usuários do Porto de Salvador são relativas às tarifas, uma vez que os preços praticados pelo Tecon não respeitam o princípio da modicidade e são reajustados em percentuais bem acima dos índices de mercado.

O princípio da modicidade tarifária está relacionado como um dos princípios que devem ser observados na prestação adequada de serviço público, seja ele oferecido diretamente pelo poder público ou sob regime de concessão ou permissão, conforme art. 6º, § 1º da lei 8.987/95²¹, a saber:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O conceito de modicidade tarifária se refere ao estabelecimento de preços razoáveis e competitivos a serem despendidos pelos usuários e consumidores quando do pagamento de

²¹Essa lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

contrapartida para o recebimento de determinado serviço público. Por outro lado, esse valor deve remunerar o prestador sem que haja lucros extraordinários:

[...] “a tarifa módica não seria sinônimo de preço vil ou desprezível, o que se confrontaria com o conceito de serviço público adequado” (ALMDEIDA, 2009, p. 151-152). A autora, para explicar isso, introduz a ideia de que a modicidade deve vincular-se ao que chama de “tarifa justa, tanto sob o foco do concessionário – valor suficiente para a remuneração do serviço, sem que importe lucros exacerbados – como do usuário – quantia que possa ser desembolsada sem sacrifício excepcional”. Assim, para se alcançar a tarifa módica, devem ser observadas a “justa remuneração e a capacidade econômica do usuário” (SOUZA, 2006, p. 131).

O princípio foi absorvido pela legislação portuária, estando normatizada na Resolução 3.274-ANTAQ, em seu artigo 3º, inciso VII:

Art. 3º A Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário devem observar permanentemente, sem prejuízo de outras obrigações constantes da regulamentação aplicável e dos respectivos contratos, as seguintes condições mínimas: (...)

VII - modicidade, adotando tarifas ou preços em bases justas, transparentes e não discriminatórias aos usuários e que reflitam a complexidade e os custos das atividades, observando as tarifas ou preços-teto, desde que estabelecidos pela ANTAQ. (ANTAQ, 2014, p. 5).

No entanto, como pode ser observado nas tabelas públicas de preços, existe uma desproporcionalidade entre os preços tabelados em Salvador com relação aos tabelados²² em portos e/ou terminais de outros estados, o que representa fortes indicativos de que o terminal não respeita o princípio da modicidade tarifária, a saber:

3.2.1.1 Armazenagem

No caso da armazenagem de contêineres para embarque, o dono da carga tem de pagar R\$ 604,66 reais/contêiner – seja ele de 20 ou 40 pés²³ – no primeiro período de **cinco dias** ou

²² Os preços apresentados nesta seção foram retirados de tabelas públicas. Trata-se de informação divulgada pelos terminais citados em sítio próprio e/ou encontrados em acervo disponibilizado, quando da elaboração do presente trabalho.

²³ Segundo o portal “Porto Gente”, 20 pés é a unidade padrão de contêiner utilizada para medir capacidade de contêineres em navios, trens, etc. Essa medida também recebe o nome de TEU (da sigla TwentyFootEquivalent

fração. Em Pecém, Ceará, o valor pago pelo primeiro período de **dez dias**, é 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 valor cobrado pelo Tecon Salvador equivale a aproximadamente R\$ 121,00 por dia de contêiner armazenado. Esse valor é quase onze vezes superior ao preço diário proporcional cobrado por Pecém na armazenagem de um contêiner de 20 pés e, aproximadamente, sete vezes maior que o valor cobrado, pelo mesmo terminal, por dia de armazenagem de um contêiner de 40 pés.

Enquanto isso, no Tecon Imbituba (Santa Catarina), os períodos de cinco dias posteriores ao primeiro período de dez dias de *free time*²⁴, para contêiner de 20 ou 40 pés, custam, ao embarcador, R\$ 73,17. Este valor representa uma média de aproximadamente R\$ 14,64 por dia de armazenagem, valor este oito vezes menor que o cobrado na capital baiana. Nesse caso em específico, vale ressaltar que essa proporcionalidade só aumenta conforme o contêiner passe mais tempo armazenado uma vez que os preços aumentam conforme os períodos no caso baiano.

No terminal de contêiner de Paranaguá (Paraná), a cobrança não é realizada por período. Isso significa que o embarcador não tem de pagar por um prazo específico que pode vir a ser maior do que o efetivamente utilizado. O preço diário cobrado de armazenagem por TEU é de R\$ 10,96. Isso significa que o dono de carga que necessita armazená-la, tanto na exportação quanto na navegação de cabotagem, paga R\$ 10,96 por um contêiner de 20 pés e o dobro – R\$ 21,92 – por um contêiner de 40 pés.

Assim como nos demais terminais, o preço é muito mais razoável que o praticado pelo Tecon Salvador, uma vez que o serviço aqui custa onze e cinco vezes mais ao embarcador de contêineres de 20 e 40 pés, respectivamente.

No mercado portuário é uma prática comum que o serviço de armazenagem das mercadorias desembarcadas em armazém ou pátio ainda seja cobrado sob a modalidade *ad valorem*.

Unit). Um contêiner de 20 pés é um contêiner de 1 TEU, enquanto um contêiner de 40 pés é um contêiner de 2 TEUs.

²⁴O *free time* é um período no qual o embarcador está isento de cobrança na armazenagem. Entretanto, conforme observado nas tabelas públicas, haverá cobrança retroativa caso o contêiner não seja embarcado nesse período previsto.

No Porto de Salvador, os percentuais que incidirão sobre o valor da mercadoria são determinados pelo período da armazenagem. No primeiro período de cinco dias, o percentual é de 0,53%, enquanto que nos segundo, terceiro e subsequentes, as taxas são de 1,04% e 1,56%, respectivamente.

Enquanto isso, no Tecon Imbituba, para um período de dez dias, o percentual fica em 0,25% do valor da mercadoria no primeiro período. No segundo e terceiro períodos, as taxas são, respectivamente, 0,44% e 0,20%.

No entanto, haverá predomínio de uma cobrança mínima caso a mercadoria tenha baixo valor agregado e a cobrança *ad valorem* esteja abaixo do piso tabelado.

O valor mínimo pago pelo primeiro período de cinco dias por contêiner desembarcado, no Tecon Salvador, é de R\$ 1.027,92 por contêiner de 20 pés e R\$ 1.169,89 por contêiner de 40 pés. Isso equivaleria, por dia, a R\$ 205,58 e R\$ 233,98 respectivamente. A cobrança mínima no terminal catarinense para qualquer período de dez dias e qualquer tamanho de contêiner é de R\$195,81, o que equivale a menos de R\$ 20,00 por dia armazenado.

3.2.1.2 Fornecimento de energia a contêiner refrigerado

Outro caso emblemático de preço abusivo no terminal de contêineres do Porto de Salvador é o cobrado pelo fornecimento de energia elétrica para os contentores refrigerados. Esse serviço é demandado, sobretudo, pelos exportadores de frutas.

Segundo tabela de preços atual do operador portuário, o valor cobrado pelo fornecimento de área, tomada especial, energia elétrica a cntrs integrados e/ou Clip-ons, por unidade e monitoramento de temperatura por dia é de R\$ 371,87 reais por contêiner. Na comparação do valor cobrado pelo mesmo serviço em outros portos brasileiros, o porto de Salvador se apresenta como um dos mais caros.

Com relação ao Porto de Pecém, no Ceará, o fornecimento de energia em Salvador é cinco vezes mais caro. Como pode ser observado na tabela de preços em vigência, no equipamento cearense, o valor cobrado para a utilização de tomada frigorífica, por dia ou fração e por unidade de contêiner é de R\$ 73,75.

Também podem ser comparados os preços tabelados do Tecon do Porto de Suape (Pernambuco), Tecon Imbituba (Santa Catarina) e no Terminal de Contêineres de Paranaguá (Paraná). No equipamento paranaense, o valor cobrado está em torno de R\$ 204,12; em Santa Catarina, o fornecimento de energia custa R\$ 110,27; e, em Suape, R\$ 204,10.

Vale ressaltar que até recentemente, na busca pela obtenção de lucros extraordinários, possibilitada, sobretudo, pela posição de mercado, o Tecon Salvador costumava dividir o serviço de fornecimento de energia em dois. Como pode ser visualizado na tabela que vigou de 06 de julho de 2016 a 15 de junho de 2017, o serviço de fornecimento de área, tomada especial e energia elétrica a contêiner refrigerado era feito em separado ao de monitoramento de temperatura por unidade e por dia, como se fosse possível demandá-los em separado.

Na tabela atual, os serviços foram reunidos em um só. Contudo, não prevaleceu o preço estipulado para o fornecimento de energia. Pelo contrário, o terminal somou os valores.

3.2.2 Agendamento *gold*

O agendamento *gold* é uma modalidade de entrega de contêiner, uma espécie de agendamento extraordinário, mediante pagamento²⁵, criado pelo terminal de contêineres do Porto de Salvador. Na prática, essa cobrança permite que contêineres cheios sejam entregues no terminal quando as janelas²⁶ disponíveis para agendamento ordinário estejam totalmente ocupadas.

A cobrança do serviço foi anunciada pelo Tecon S.A à unidade regional da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) no dia 13 de maio de 2015 com o envio da Tabela de Preços e Condições Comerciais, referente ao ano de 2015, com atualização de valores e inclusão de novos serviços.

O serviço entrou em vigor no dia 14 de junho de 2015, mas se tornou amplamente conhecido no final de janeiro de 2016, quando prestadores de serviços e donos de cargas, que tentavam

²⁵ O valor cobrado na tabela de serviços público era de R\$300,00/contêiner. O preço foi reajustado para R\$ 359,54 com a tabela que entrou em vigor em 15 de junho de 2017.

²⁶ “Janela” é o jargão utilizado para se referir ao espaço de tempo de uma hora em que o terminal recebe/entrega um determinado número de contêineres.

agendar entrega de contêiner no sistema eletrônico do Tecon Salvador, se depararam com a indisponibilidade de janelas para agendamento comum e a modalidade *gold* como alternativa ao impasse.

As alegações do terminal para a redução foram a limitação para o estacionamento de caminhões no pátio da Codeba²⁷ e o super dimensionamento do número de janelas à demanda do porto. Dessa maneira, o terminal melhor distribuiria o atendimento.

Como será tratado adiante, no capítulo de evidências de falhas na regulação, a fiscalização da unidade regional da Antaq percebeu que para viabilizar as condições necessárias à cobrança pelo “serviço”, o terminal reduziu o número de janelas nos horários comerciais, obrigando os usuários a pagarem pela simples entrega do contêiner.

3.2.3 Reajustes de preços

Na contramão do princípio da modicidade, o Tecon Salvador aplica reajustes muito acima do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Desde 2011²⁸, boa parte dos serviços essenciais prestados aos donos de carga é corrigida a uma taxa percentual de até três dígitos.

A tabela abaixo está dividida entre os serviços portuários de movimentação, armazenagem e outros acessórios para a carga containerizada. Ela está subdividida em serviços na modalidade embarque e desembarque, com os preços constantes na tabela pública de 2011 e na tabela mais recente, que esteve em vigência até 30 de junho de 2018.

Quadro6 – Reajustes de tarifas dos serviços do Tecon Salvador (2011–2017/2018)

A. MANUSEIO DE CONTÊINER	2011 (1)	2017/2018 (2)	Reajuste
Cheio	120,00	362,79	202%
Vazio	50,00	187,97	276%
DESEMBARQUE			

²⁷ A Companhia rebate o argumento do terminal afirmando que foram realizadas obras de melhoria para duplicar a capacidade de atendimento.

²⁸ É deste ano a tabela pública de serviços mais antiga encontrada em versão digital para a elaboração do presente trabalho monográfico.

Cheio	120,00	362,79	202%
Vazio	50,00	362,79	626%
B. SERVIÇOS ACESSÓRIOS			
	2011	2017/2018	Reajuste
2. Fornecimento de área, tomada especial e energia elétrica a CNTRs integrados e/ou Clip-ons, por unidade/dia calendário	180,00	371,87	107%
Extremação de carga – CNTR 20´	410,00	1.908,47	365%
Extremação de carga – CNTR 40´	460,00	3.043,83	562%
D. SERVIÇOS DE ARMAZENAGEM (3)			
	2011	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	2011	2017/2018	Reajuste
CONTÊINER 20´	60,00	205,58	243%
CONTÊINER 40´	60,00	233,98	290%
2º PERÍODO	2011	2017/2018	Reajuste
CONTÊINER 20´	70,00	205,58	194%
CONTÊINER 40´	70,00	233,98	234%
3º PERÍODO	2011	2017/2018	Reajuste
CONTÊINER 20´	80,00	236,61	196%
CONTÊINER 40´	80,00	257,64	222%
4º PERÍODO	2011	2017/2018	Reajuste
CONTÊINER 20´	80,00	262,79	228%
CONTÊINER 40´	80,00	283,82	255%
5º PERÍODO	2011	2017/2018	Reajuste
CONTÊINER 20´	80,00	272,64	241%
CONTÊINER 40´	80,00	304,09	280%

CABOTAGEM	2011	2017/2018	Reajuste
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.

Como pode ser visualizado na tabela acima, contra um IGP-M de 44,97% (ver anexo II) observado entre janeiro de 2011 e maio de 2017, o preço da movimentação de contêineres cheios subiu 202%, tanto no embarque quanto no desembarque. Entretanto, foi o manuseio de contêiner vazio desembarcado que apresentou o maior reajuste no período – 626%.

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.

4AGÊNCIAS REGULADORAS,REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL E EVIDÊNCIAS DE FALHAS DE REGULAÇÃO NO PORTO DE SALVADOR

4.1 AGÊNCIAS REGULADORAS E A REGULAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

As agências reguladoras brasileiras apareceram no final dos anos 1990, mais precisamente a partir de 1996. A concepção dessas instituições seguiu o exemplo internacional, dotando esses entes públicos de independência com relação ao Poder Executivo (PACHECO, 2006).

O contexto em questão era o de reformas levadas a cabo pelo Governo Federal no ano de 1995. A equipe do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado propunha medidas que redesenhavam o papel do Estado na economia:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (...) Busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infraestrutura. (BRASIL, 1995 apud PACHECO, 2006, p. 4).

As reformas, então, serviriam para mudar o escopo de atuação do Estado, descentralizando a prestação de serviços públicos, mas, sobretudo, reformulando as funções de regulação de modo que, quando as agências reguladoras se tornaram de fato pauta no debate reformista, sabia-se que esses entes públicos demandariam autonomia para fazer valer o propósito da regulação – execução de políticas de Estado permanentes como, por exemplo, regulação de preços públicos em regime de monopólio (BRESSER PEREIRA, 1998 apud PACHECO, 2006).

Para a consecução de suas funções, as agências precisariam dispor de autonomia administrativa e política de modo a garantir, eficiência e resultados, com a primeira, bem como a permanência e a credibilidade de suas decisões, com a segunda..

À época, a prioridade dada pelo Estado brasileiro à reforma do Estado promoveu a desestatização quando o debate sobre a regulação ainda se desenrolava. Em 1996, o Conselho da Reforma do Estado, órgão assessor da Presidência da República, ainda sugeria critérios e princípios²⁹ a serem observados na criação das agências reguladoras quando já havia um novo marco regulatório no setor portuário.

Portanto, assim como em quase todos os setores de infraestrutura, a criação de uma agência para regular as operações portuárias se deu após sua privatização. A transferência da atividade estatal para as mãos da iniciativa privada aconteceu com o estabelecimento do novo regime jurídico decretado pela Lei de nº 8.630 de 1993, a chamada Lei de Modernização dos Portos.

Com a nova legislação, a exploração do porto organizado³⁰ pôde vir a ser realizada diretamente pela União ou mediante concessão. Essa flexibilização permitiu que as companhias docas responsáveis pela gestão portuária realizassem arrendamentos de terminais e áreas para destravar investimentos, atraindo capital privado.

Entretanto, o arcabouço institucional específico para a regulação do setor nasceu com um atraso de oito anos com a criação da Antaq, entidade da administração federal indireta, com regime autárquico especial³¹, vinculada ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, em 2001, por meio da Lei de nº 10.233.

O órgão fora concebido com a intenção de supervisionar o setor, estando entre seus objetivos a regulação e fiscalização das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros. Tudo isso de modo a garantir “garantir a

²⁹ Os princípios apontados pelo órgão incluem autonomia e independência decisório. Isso poderia ser garantido com o estabelecimento de mandatos fixos para os dirigentes, que não fossem coincidentes com aqueles dos membros do Poder Executivo, além do requisito de as decisões serem tomadas em colegiado, com consulta pública prévia a respeito das normas a serem editadas com o setor e usuários, entre outras disposições (ABRANCHES, 1999 apud PACHECO, 2006).

³⁰ Na lei, o conceito de porto organizado está relacionado ao equipamento construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária;

³¹ De acordo com a lei, o regime autárquico especial é “caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes”.

movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas”³².

Indo além, a lei determina ainda que a agência atue de modo a “harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica”³³.

A ação enérgica em situações de distorção das condições de mercado está também regulamentada no corpo da lei. A repressão a “fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica” está relacionada às diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação do transporte aquaviário³⁴.

Entre outras atribuições da autarquia, dentro de sua esfera de atuação, estão a promoção de estudos como aqueles voltados às “definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados”³⁵.

Por fim, outra atribuição está relacionada à elaboração e edição de normas e regulamentos relativos “à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores”³⁶.

4.2 EVIDÊNCIAS DE FALHAS DE REGULAÇÃO NO PORTO DE SALVADOR

A atuação do Estado por meio de agência reguladora setorial, Antaq, e outros atores públicos importantes, como a Codeba, no tocante às relações assimétricas de mercado estabelecidas entre o operador portuário de cargas containerizadas e seus diversos clientes, apresenta lacunas que sinalizam a pouca efetividade da regulação enquanto instrumento de harmonização de interesses e promoção de eficiência competitiva.

³² Ver BRASIL (2001) – Lei 10.233/2001, artigo 20, inciso II, alínea “a”.

³³ Ver BRASIL (2001) – Lei 10.233/2001, artigo 20, inciso II, alínea “b”.

³⁴ Ver BRASIL (2001) – Lei 10.233/2001, artigo 12, inciso VII.

³⁵ Ver BRASIL (2001) – Lei 10.233/2001, artigo 27, inciso II.

³⁶ Ver BRASIL (2001) – Lei 10.233/2001, artigo 27, inciso IV.

4.2.1 THC2 eo conflito “Tecon Salvador x EADIs”

A primeira circunstância em que fora constatada a fragilidade do aparato regulatório ocorrera com a eclosão do contencioso entre o Tecon Salvador e as EADIs e a polêmica cobrança em duplicidade pela segregação de contêineres. Como afirma Alban (2004), a resolução do conflito poderia ter sido efetivada rapidamente pela Codeba.

À época, a diretoria-presidência da empresa gestora do porto seguiu na direção contrária à posição formal do Conselho da Autoridade Portuária (CAP³⁷), ainda que este tivesse, em princípio, alguma influência sobre a tomada de decisões na companhia.

O CAP considerou que a segregação de contêineres, serviço este pelo qual o terminal desejava aplicar uma segunda cobrança, já estava contida na tarifa de movimentação prevista em contrato. De acordo com o autor, em deliberação formal, o Conselho “recomendou “que a CODEBA, na qualidade de Autoridade Portuária [procedesse] a fiscalização das condições contratuais pactuadas relativas à aplicação de tarifas na exploração do terminal pela arrendatária””.

O entendimento da Companhia, em parecer jurídico, no entanto, legitimava a cobrança do THC2 tendo em vista que este “não integra o rol de serviços constantes do inciso XIV da cláusula vigésima quarta”, que trata dos serviços que compõe o THC. Indo além, a posição da Autoridade Portuária foi taxativa quanto à consideração de que se tratava de um “serviço extra, contratado pelas EADIs, e cujos preços deveriam ser “negociados livremente entre a TECON e seus clientes””.

Para além da posição favorável ao terminal, a Codeba sugeriu ao CAP o encaminhamento da questão a outros organismos como Secretaria de Direito Econômico do Governo Federal, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica e à Antaq, o que demonstra sua inabilidade para gerir a crise.

³⁷ O marco regulatório proveniente da Lei de Modernização dos Portos de 1993 trouxe consigo um novo modelo institucional. Nele, articulam-se atores importantes, sob a regulação da Antaq, como Autoridade Portuária, Operadores Portuários e o Conselho da Autoridade Portuária, o CAP. Enquanto organismo normatizador e regulador do porto, o CAP é constituído por conselheiros advindos de setores com interesse na atividade portuária como o Poder Público (representantes da União, Estado e Município), operadores, usuários e trabalhadores portuários (ALBAN. 2004).

*

Outras evidências de falhas de regulação no mercado portuário de Salvador podem ser extraídas de documentos oficiais que consubstanciam os atos administrativos das autoridades competentes, como é o caso das respostas fornecidas pela agência reguladora a denúncias efetuadas por usuários do porto, a saber:

4.2.2 Falhas nos atos normativos e os reajustes abusivos

Quando analisados o contrato de arrendamento 012/2000, que culminou na privatização das operações e sua transferência para a empresa Wilson Sons, bem como o primeiro aditivo ao referido contrato, substanciados e garantidos pela Codeba e Antaq, vêm à tona as falhas de regulação quando da elaboração dos atos normativos.

O primeiro aditivo, mais precisamente em sua cláusula vigésima terceira, “Dos preços da arrendatária”, acrescenta ao contrato original, a cláusula quinquagésima oitava, “Os preços máximos”, com a seguinte redação:

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA OITAVA - DOS PREÇOS MÁXIMOS - Os valores máximos a serem cobrados pela ARRENDATÁRIA serão de R\$ 216,18 por contêiner movimentado e R\$ 10,67 por tonelada de carga geral movimentada.

I - Estes valores compreendem os seguintes serviços:

- a) Utilização de infra-estrutura portuária de acesso ao terminal;
- b) Fornecimento de equipamentos para movimentação de contêiner e carga geral;
- c) Serviços prestados em terra;
- d) Transporte, recebimento ou entrega de contêiner e carga geral, da área de armazenagem do pátio do terminal para o navio ou no sentido inverso;
- e) Empilhamento/desempilhamento, cargas e descargas de mercadorias no terminal;
- f) Vigilância do terminal.

II - Os preços dos serviços de estiva/desestiva, remoção a bordo, remoção por cais, consolidação/desconsolidação de contêiner, armazenagem de contêiner ou de carga geral, fornecimento de energia elétrica para contêiner refrigerado, monitoramento de contêiner refrigerado, pesagem e demais serviços adicionais não previstos no item anterior, terão seus preços negociados entre a ARRENDATÁRIA e seus clientes/usuários, observado o princípio da modicidade. (grifo do autor) [...] (CODEBA, 2010, p. 26).

Como pode ser visto acima, estão no contrato de arrendamento e suas alterações o aval e a legitimidade institucional que levam o Tecon Salvador a praticar os reajustes abusivos mencionados no capítulo cinco.

A livre negociação, em circunstâncias de concentração de mercado máxima, culminou, entre 2011 e 2018, em taxas percentuais de até três dígitos nos reajustes de boa parte de serviços acessórios essenciais – fornecimento de energia elétrica para contêiner refrigerado (107%); armazenagem (até 421%); extremação de carga (562%), etc.

Com relação a essa matéria, convém ressaltar posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito da atuação da Antaq. Em Auditoria Operacional³⁸ realizada no setor portuário, com o objetivo de elencar os principais gargalos que impactam a eficiência do setor, o tribunal identificou, entre outras, fragilidades do ente regulador no que tange a preços e tarifas.

Achado 3 - Fragilidade na atuação da Antaq quanto à harmonização de objetivos de usuários e empresas arrendatárias no que diz respeito à cobrança de tarifas na movimentação de contêineres.

SITUAÇÃO ENCONTRADA

A Antaq não dispõe de instrumentos adequados para o tratamento das denúncias recebidas sobre abusividade de tarifas e preços, haja vista que: a) Não há procedimento formalmente definido e padronizado para avaliação da abusividade de tarifas e preços impugnados; b) Não há acompanhamento dos custos de movimentação de contêiner, que subsidiariam a análise de abusividade de tarifas e preços impugnados. (TCU, 2018, p. 25).

Dessa maneira, compromete-se uma das maiores razões de ser do ente regulador. A ausência de instrumental e metodologias padronizados, para avaliar conflitos oriundos de questões relativas a preços e tarifas, somada a falhas normativas como a que propõe a livre negociação de preços, mesmo em situações de monopólio, são obstáculos à constatação e ao combate de práticas abusivas e anticompetitivas.

³⁸ O resultado da auditoria foi apresentado numa painel de matriz de achados. Objetivando contribuir com a redução de gargalos para o comércio exterior, o TCU identificou pontos importantes e sugeriu ações e direcionamento aos agentes intervenientes auditados – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), Companhias Docas e outros órgãos gestores de portos públicos, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Nas palavras do TCU, que em seu trabalho consultou todos os *players* e interessados no assunto, inclusive servidores da Antaq, são evidências da fragilidade regulatória:

- a) Análise incompleta ou insuficiente em quatro desses processos(**denúncias sobre abusividade de tarifas e preços**), o que poderia levar a conclusões equivocadas ou conflitantes sobre a abusividade de preços e tarifas (inclusão do autor);
- b) Manifestação da área responsável que reconhece a ausência de metodologia;
- c) Inexistência de índices ou indicadores de custos de movimentação.

Alguns dos métodos de análise de abusividade de preço são o que analisa a evolução do preço com relação as taxas de inflação do período; por meio da comparação do preço questionado com os de outros terminais de contêineres; além da comparação do preços com o custos informados pelo terminal.

Dessa maneira, a ausência de método e critérios para constatar abusos, a fiscalização insuficiente do ente regulador sobre os valores pagos por aqueles serviços essenciais e a existência de complexos portuários com concentração elevada de mercado (como é o caso de Salvador) sem regulação sobre preço-teto são as principais deficiências da Antaq.

Os resultados disso são o aparecimento de denúncias de abusividade na importação de contêiner, cujas conclusões dentro da agência não contribuem para harmonizar os conflitos de interesse entre usuários e terminais. Isso passa a percepção de falhas na regulação por análise não exauriente das questões.

Também como consequência apontada pelo resultado da auditoria ressalta-se a tendência ao aumento do risco da abusividade de preços e tarifas pela falta de acompanhamento de custos associados a sua majoração e da concentração de mercado.

O documento trouxe, ao final, propostas de acompanhamento com as seguintes determinações à Antaq:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO – Determinação à Antaq

- 1) apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de trabalho para desenvolver metodologia de análise de abusividade de preços e tarifas praticados no setor portuário, na movimentação de contêiner, com vistas a harmonizar objetivos de usuários e empresas concessionárias arrendatárias, preservado o interesse público;
- 2) apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de trabalho para regulamentar a obtenção sistemática dos custos dos terminais relativos à movimentação de contêiner até a sua saída do terminal;
- 3) apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de trabalho para:
 - 3.1) revisar a Res. 2389/2012, com vistas a harmonizar pontos conflituosos no normativo, em relação a serviços acessórios, isto é, aqueles não contemplados no THC e Box Rate; e
 - 3.2) medidas para acompanhamento da modicidade dos preços e tarifas praticados. (TCU, 2018, p. 29)

A posição do Tribunal de Contas da União é cristalina quanto às lacunas encontradas na regulação do setor portuário, caracterizando-as, em seu documento, como fragilidades que se configuram como gargalos à eficiência do sistema.

4.2.3 Fornecimento de energia para contêiner refrigerado

Em denúncia oferecida pela Associação de Usuários dos Portos da Bahia³⁹ (Usuport) à unidade regional da Antaq, em 17 de junho de 2016, foi levado à tona o reajuste de 9.000%, no preço cobrado pelo fornecimento de energia para contêiner refrigerado, contra um IGP-M de 250%⁴⁰ no período.

Na resposta, a agência buscou desconstruir os argumentos apresentados mostrando que, embora os preços praticados pelo Tecon Salvador (à época, R\$ 291,95/dia) fossem consideravelmente maiores que alguns outros terminais selecionados pela fiscalização, a título de comparação, os preços de fato praticados (de R\$ 115,00 a R\$ 190,00), em função da “livre negociação” estavam próximos dos preços **tabelados** pelos terminais de Suape, Paranaguá e Pecém.

³⁹De acordo com seu estatuto social, a Associação de Usuários dos Portos da Bahia – Usuport “é uma associação de fins não econômicos, constituída sob a forma da Lei, [...] que tem por finalidade a representação e a defesa dos interesses dos associados bem como de toda a coletividade em sua generalidade, usuários dos portos e das vias públicas de acesso, da e pela Bahia, na defesa dos interesses e direitos de toda a comunidade e, no desempenho de seus objetivos, atuar como órgão técnico e consultivo do poder público”.

⁴⁰ Os dois percentuais foram apontados pela Usuport e constam no documento oficial.

Quadro 7 – Preços de fornecimento de energia para contêiner refrigerado por terminal

TERMINAL	Preço/dia
Tecon Salvador	R\$ 291,95
Tecon Suape	R\$ 196,47
Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP)	R\$ 143,70
Pecém	R\$ 67,35

Elaboração própria, 2018.

Fonte: Antaq.

Nesse quesito, convém ressaltar falhas observadas na posição da agência:

- 1) Na resposta da fiscalização, as notas fiscais⁴¹ que comparam os preços praticados pelo Tecon Salvador aos preços tabelados de outros terminais, que foram citadas pela equipe fiscalizadora, não foram anexadas ao relatório.

Convém ressaltar que para gerar uma análise com viés, essas notas deveriam ter sido selecionadas aleatoriamente e não ficou claro que tenha sido este o procedimento da agência na seleção das mesmas.

- 2) Tendo em vista que, normalmente, os donos de cargas que demandam contêiner *reefer* movimentam um número elevado de contêineres – e, por isso, possuem algum poder de barganha – não apenas o Tecon Salvador praticará preços diferenciados com relação àqueles divulgados em tabela pública.

Os demais terminais, visando atrair o para si os contêineres a serem exportados, igualmente negociarão seus preços com os usuários.

Para dar maior robustez a seus argumentos, a Antaq deveria comparar os preços praticados pelo Tecon Salvador, constante nas notas fiscais selecionadas, em vez dos **tabelados**, aos preços **praticados** pelos terminais de contêineres de Suape, Pecém e Paranaguá.


- 3) Outra fragilidade na comparação entre Salvador e demais portos diz respeito à natureza do serviço prestado. Diferentemente dos terminais de Pecém, Suape e Paranaguá, à época, o

⁴¹NF 46735, 47125, 47352, 47450, 47467, 47468, 47477, 47489, 47510, 47512, 47595, 47613, 47624, 47642, 47645, 47650, 47651, 47666.

Tecon Salvador cobrava um valor adicional para monitoramento de temperatura, como se fosse possível demandar o serviço de energia elétrica para refrigeração de contêiner sem monitorá-lo.

Isso significa que além dos R\$ 291,95/dia, ou qualquer que fosse o preço praticado oriundo da “livre negociação” amplamente citada pela Antaq, o dono da carga tinha de desembolsar R\$ 62,68 a mais por dia e por contêiner armazenado, como pode ser visto nas figuras a seguir.

Figura 7 – Preços de serviços acessórios no Tecon Salvador




B. SERVIÇOS ACESSÓRIOS	
B.1. Serviço de Pesagem	
B.1.1 Contêineres	R\$ 144,16 / contêiner
B.1.2 VGM no Agendamento	R\$ 123,50 / contêiner
B.1.3 VGM Posterior ao Agendamento	R\$ 142,98 / contêiner
B.1.4 VGM Extraordinário	R\$ 173,45 / contêiner
B.1.5 Mercadorias	R\$ 15,04 / tonelada
B.2 Fornecimento de área, tomada especial e energia elétrica a CNTRs integrados e/ou Clip-ons, por unidade/dia calendário	R\$ 291,95 / contêiner
B.3 Serviço de monitoramento de temperatura por unidade e por dia calendário	R\$ 62,68 / contêiner
B.4 Desacoplamento de Clip-on/Genset	R\$ 43,87 / contêiner
B.5 Transferência de lote	R\$ 324,67 / contêiner
B.6 Cancelamento de Embarque	

Fonte: Tabela de Preços e Condições Comerciais – Tecon Salvador vigente em 06 de julho de 2016 a 15 de junho de 2017.

A inconsistência da cobrança extra é tão evidente que, na tabela pública em vigência, os serviços foram reunidos em apenas um, a saber:

Figura 8 – Preços de serviços acessórios atualizados no Tecon Salvador



B. SERVIÇOS ACESSÓRIOS	
B.1. Serviço de Pesagem	
B.1.1 Contêineres	R\$ 151,17 / contêiner
B.1.2 VGM no Agendamento	R\$ 55,58 / contêiner
B.1.3 VGM Posterior ao Agendamento	R\$ 149,93 / contêiner
B.1.4 VGM Extraordinário	R\$ 181,88 / contêiner
B.1.5 Mercadorias	R\$ 15,77 / tonelada
B.2 Fornecimento de área, tomada especial, energia elétrica a cntrs integrados e/ou Clip-ons, por unidade e monitoramento de temperatura - dia calendário	R\$ 371,87 / contêiner
B.3 Desacoplamento de Clip-on/Genset	R\$ 46,00 / contêiner
B.4 Transferência de lote	R\$ 340,45 / contêiner

Fonte: Tabela de Preços e Condições Comerciais – Tecon Salvador com vigência de 15 de junho de 2017 a 30 de junho de 2018.

Ainda no que tange à fiscalização da Antaq à denúncia da Usupart sobre a ausência de modicidade na cobrança por fornecimento de energia elétrica no Porto de Salvador, a posição da agência foi consubstanciada pelo seguinte argumento:

Estudo do *marketshare* de exportação de frutas originadas do Vale do São Francisco demonstram que o TECON SALVADOR tem participação de 38%, contra 62% de PECÉM, FORTALEZA, NATAL e SUAPE, juntos. O que demonstra **competitividade** nas operações de frutas que, por demandar contêineres *refeers*, **pressionam para baixo** o preço do serviço de fornecimento de energia para contêineres refrigerados. (grifo do autor) (ANTAQ, 2016 (a), p. 19).

O raciocínio apresentado, que a princípio pode parecer sólido, demonstra desconhecimento quanto ao cotidiano do exportador de frutas do Vale do São Francisco.

Evidentemente, como citado acima, devido ao número considerável de contêineres, o exportador possui alguma margem de negociação para com os terminais, mas, no entanto, a decisão de por que porto exportar leva em consideração outros aspectos.

Além da colheita, armazenagem e transporte rodoviário, o produtor precisa levar em consideração a disponibilidade de linhas de longo curso, bem como o tempo de deslocamento para que, dessa maneira, garanta a qualidade do produto e atenda os prazos previstos.

Haverá circunstâncias nas quais o Porto de Salvador será a única opção para o exportador, tendo em vista todos os aspectos relativos à exportação de frutas que não apenas os preços praticados pelo terminal. Logo, independentemente da disposição do *marketshare*, o usuário dificilmente optará por outra solução logística que não via Salvador quando as condições assim impuserem.

4.2.4 Agendamento *gold*

Além da brecha que dá liberdade para o terminal aplicar arbitrariamente os preços e, concomitantemente, os reajustes, tendo em vista que não há concorrência no mercado portuário de contêineres baiano, o Tecon pode, por sua vontade, criar serviços que apenas oneram a cadeia logística em desfavor do dono da carga, desde que apenas informe à Codeba com antecedência:

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA OITAVA - DOS PREÇOS MÁXIMOS - Os valores máximos a serem cobrados pela ARRENDATÁRIA serão de R\$ 216,18 por contêiner movimentado e R\$ 10,67 por tonelada de carga geral movimentada. [...]

Parágrafo Primeiro - Na hipótese de criação ou prestação de alguma modalidade de serviço não previsto no presente contrato, a Arrendatária se obriga a informar com antecedência à CODEBA, detalhando suas características, finalidade e custo.(grifo nosso) (CODEBA, 2010, p. 27).

Esse foi o caso do agendamento *gold*. Como citado no capítulo que tratou dos abusos de posição dominante, o agendamento *gold* é uma modalidade de entrega de contêiner, uma espécie de agendamento extraordinário, mediante pagamento, criado pelo terminal de contêineres do Porto de Salvador, que permite que a entrega de contêineres cheios quando esgotadas as janelas disponíveis no agendamento comum.

Procurada por associados prejudicados com a cobrança, a Associação de Usuários dos Portos da Bahia (Usupport) realizou denúncia na Ouvidoria da Antaq solicitando desta a normalização das atividades e a aplicação de sanções ao arrendatário ao pontuar a seguintes irregularidades: a) capacidade operacional insuficiente do terminal para recebimento e entrega de contêiner; b) cobrança indevida de serviço inexistente e não autorizado, pelo contrato, uma vez que esse serviço é abrangido pela THC/capatazia.

A denúncia levou à fiscalização pela unidade regional da agência entre os dias 02 e 04 de fevereiro de 2016, com a anexação do Auto de Infração nº 001941-0/2016/ANTAQ ao Processo nº 50310.001510/2016-63 resultante da denúncia.

Os servidores encarregados perceberam que houve uma redução do número de janelas para a entrega de contêineres cheios de 15 para 12 unidades⁴², das 07h às 20h, horários de maior atividade comercial. Para não haver perda nominal de capacidade, o terminal elevou para 18 unidades o número limite de contêineres para recebimento nas demais janelas.

⁴² Em ofício à Antaq, o terminal justificou a redução do número de agendamento das 07:00 às 19:00 com a alegação de que o pátio da CODEBA não possui área suficiente para o estacionamento dos caminhões que entregam e/ou retiram os contêineres do porto. A Autoridade Portuária, se manifestou afirmando que a construção do novo Pátio de Triagem teve por objetivo duplicar a capacidade de atendimento do terminal.

A redistribuição deixou um intervalo de tempo excessivamente longo 14 horas contínuas (das 7:00 às 20:00), com uma reduzida disponibilidade de agendamentos para entrega ou retirada de contêiner cheio, essa situação deixa os usuários muito mais propensos a pagar pelo agendamento Gold, uma vez a probabilidade de não encontrar agendamentos disponíveis nos horários em que ele desejar é muito maior.(ANTAQ, 2016 (b), página 10)

As primeiras diligências chegaram às seguintes conclusões:

1. **FATO INFRACIONAL**– [...] “Essa cobrança adicional não representa contraprestação no serviço prestado ao usuário, em virtude do Terminal reduzir sua capacidade de atendimento para 12 (doze) unidades por hora na entrega de contêiner cheio, incluindo nessa modalidade o agendamento de contêiner refrigerado, sendo a capacidade anterior de 15 (quinze) unidades por hora nessa mesma modalidade, fora do período da safra. Dessa forma os 2 (dois) agendamentos Gold por hora não representam serviço extra, porque o mesmo é resultado de uma redução da capacidade de atendimento, o que torna indevida essa cobrança por parte do Terminal”.
2. **DISPOSIÇÃO LEGAL, REGULAMENTAR OU CONTRATUAL INFRINGIDA (ENQUADRAMENTO):** Infração 1 – Artigo 32, XXIX da Resolução 3274/14 – ANTAQ: XXIX - cobrar, exigir ou receber valores dos usuários que não estejam devidamente estabelecidos em tabela, ou ainda, que não representem contraprestação do serviço contratado: multa de até R\$200.000,00 (duzentos mil reais); (Redação dada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13.02.2015).

Além das irregularidades à luz da Resolução 3.274/14, ao não comunicar a cobrança de novo serviço à CODEBA, o Tecon comete mais uma irregularidade ao desrespeitar a Cláusula 58ª (Quinquagésima Oitava) do Contrato de Arrendamento, incluída pelo Primeiro Termo Aditivo, Parágrafo Primeiro que possui a seguinte redação: Na hipótese de criação ou prestação de alguma modalidade de serviço não previsto no presente contrato, a Arrendatária se obriga a informar com antecedência a CODEBA, detalhando suas características, finalidade e custo.

Concedido o direito de defesa ao terminal, este se pronunciou afirmando que o auto de infração era desprovido de fundamento ao elencar os seguintes argumentos:

1. O agendamento *gold* foi criado para atender os casos de urgência, nos quais os donos de carga precisam entregar o contêiner em horário com número de janelas completamente ocupado;
2. O terminal, em momento algum, cobrou, exigiu ou recebeu valores por serviço que não estava previsto em tabela pública, tampouco que não representou contraprestação do serviço contratado;
3. A readequação dos agendamentos ordinários ocorreu para melhor distribuir o atendimento comercial ao longo do dia, sem a redução de sua capacidade nominal;
4. A cobrança do agendamento extraordinário antecede a redução do número de janelas para entrega de contêiner cheio (ou seja, a redistribuição do atendimento não foi estabelecida para viabilizar o “serviço”).

Analisando as alegações apresentadas pelo Tecon em sua defesa, o servidor Claudio dos Santos Júnior notou algumas contradições. Segundo ele, ao reduzir a capacidade de recebimento de contêineres cheios de 15 para 12 unidades mais dois agendamentos extras na modalidade *gold*, o terminal contraria seu principal argumento em defesa do “serviço”, que é o atendimento dos casos de urgência. Isso ocorre porque quem realiza o agendamento extraordinário, nessa circunstância, o faz pela ação unilateral do terminal.

Além de transformar, unilateralmente, um atendimento ordinário em extraordinário, condicionando a migração de usuários do terminal ao agendamento *gold*, ao restabelecer a capacidade de atendimento para 15 unidades, em 19 de fevereiro de 2016, o Tecon demonstra sua capacidade operacional real.

A ação arbitrária do terminal se desdobrou em maiores custos para o usuário, seja pelo pagamento da tarifa *gold* ou pela readequação de seu planejamento logístico de modo a viabilizar a entrega de contêiner em horários diferentes.

Em cinco de abril de 2016, tipificando a irregularidade pelo artigo 32, XXIX da Resolução 3.274/14, o parecer do senhor Claudio dos Santos sugeria uma multa de R\$ 76.447,80, com a seguinte justificativa:

Diante do que foi exposto acima sugiro a aplicação de multa, já que a autuada prejudicou diretamente seus usuários ao criar uma cobrança pelo agendamento extraordinário, e em seguida reduzir sua capacidade de atendimento ordinário. Com a redução da capacidade do agendamento ordinário, por hora, de 15 (quinze) para 12 (doze) unidades no caso da entrega de contêiner cheio, os usuários que contrataram o agendamento extra, desembolsaram um valor adicional de R\$ 300,00 (trezentos reais) para usufruir do serviço que antes era oferecido como agendamento ordinário. Dessa forma, a autuada cobrou valores aos usuários que não representa contraprestação no serviço adquirido. (ANTAQ, 2016 (b), p. 136).

Igualmente contrário ao Tecon foi o Despacho de Análise da Chefia da unidade regional do dia seis de abril. Consubstanciado pelo parecer técnico do servidor incumbido pela fiscalização, o senhor Alfeu Pedreira Luedy afirma que “resta materializado que a autuada condicionou os usuários a migrarem para o atendimento "gold", uma vez que os usuários que mantinham uma rotina de entrega de contêiner nas janelas do horário comercial não encontraram agendamento disponível, vendo-se obrigados a pagar o preço de R\$ 300,00 para entrada no gate no horário comercial. Assim, os dois agendamento tipo “gold” por hora não representaram serviço extra, e sim o resultado da redução da capacidade de atendimento do terminal.

Indo além, para o responsável pela equipe da Antaq em Salvador considerou “que a cobrança do agendamento tipo "gold", apesar de prevista na Tabela de Preços e Condições Comerciais do TECON SALVADOR S.A., NÃO representou uma contraprestação do serviço público prestado ao usuário, uma vez que a cobrança extraordinária”.

Apesar de reconhecer a “conduta dolosa”, que permitiu “a obtenção de vantagens financeiras pelo arrendatário, resultantes da infração”, em “função da prestação de informações verídicas e da retomada da capacidade anterior para 15 unidades (de contêineres) por hora”, a chefia optou pela redução da multa alterando a planilha de dosimetria da penalidade para R\$ 33.976,80.

Até então, a fiscalização parece funcionar. No entanto, o entendimento do senhor Neirimar Gomes de Brito, então Gerente de Fiscalização de Portos e Instalações Portuárias da Antaq, em seu despacho de julgamento decidiu pelo arquivamento dos autos “por ausência de materialidade para configuração do fato descrito no auto de infração, uma vez que não restou comprovado o prejuízo ao usuário, decorrente da redistribuição de janelas para entrega de contêineres, no Tecon”.

A decisão levou em consideração o fato de que antes de reduzir o número de janelas no início de 2016, houve a contratação do agendamento extraordinário nos meses de novembro e dezembro de 2015, nos quais foi realizado um total de 53 pedidos.

Ora, os argumentos acima não são fortes o suficiente para desqualificar o ato infracional. Por mais que a cobrança não fosse de todo uma novidade quando da redução do número de janelas, ao fazê-lo, o terminal, em posição de monopólio, impôs que ao menos três contêineres cuja entrega seria do tipo ordinário, despendesse recursos para acessar o porto.

E as evidências de que houve abuso de posição dominante, com a estratégia de realmente vir a viabilizar novamente a cobrança extraordinária, podem ser debatidas em torno da informação trazida aos autos pela própria empresa: de acordo com o terminal, não houve a contratação do “serviço” no mês de janeiro, até que o remanejamento das janelas foi estabelecido e a cobrança se tornou impositiva para o mês seguinte, a saber:

Por fim, como questionado no "item 4", o TECON esclarece que não ocorreram agendamentos na modalidade Gold no mês de janeiro do ano de 2016. Para a referida modalidade, há disponibilidade de 02 (duas) unidades para retirada contêiner cheio e 02 (duas) unidades para a entrada de contêiner cheio, para agendamento, por hora. (ANTAQ, 2016, p. 23).

Por fim, vale acrescentar que a cobrança pela entrega do contêiner contraria o princípio do tratamento isonômico, constante no corpo da lei que cria agência setorial⁴³, que deve ser conferido aos usuários, ao permitir a entrega dos contêineres apenas àqueles que despendem um montante extra de recursos.

⁴³ A Lei 10.233/2001, em seu artigo 27, inciso IV, dispõe que cabe à Antaq, em sua esfera de atuação, “elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores”.

4.2.5 Obstáculos à competição intraportuária

Na Resolução nº 1.780/2010 “que autoriza a Codeba a ampliar⁴⁴ a área denominada Ponta Norte do Porto de Salvador”, foi determinado àquela a conclusão do procedimento de licitação do segundo terminal de contêineres no período de três anos, “sob pena de aplicação de multa pecuniária à Autoridade Portuária, em caso de descumprimento”, como disposto em seu artigo 3º. Não houve cumprimento da determinação.

Em denúncia realizada pela Usupport quando se anunciava a assinatura do segundo termo aditivo ao contrato de arrendamento, prevendo nova ampliação com prorrogação antecipada, foi mencionado o não cumprimento do que previa a resolução:

ILEGALIDADE 4. DESCUMPRIMENTO DE RESOLUÇÃO DA ANTAQ - Não houve o cumprimento da Resolução nº 1.780 da Antaq, de 03 de agosto de 2010, em que fora determinada a licitação de um segundo terminal de contêiner no porto de Salvador em um prazo de 36 meses. Além desta Resolução não ser cumprida, a Agência Reguladora tem sido omissa ao não punir o gestor nem exigir o seu cumprimento (ANTAQ, 2016 (a), p. 09)

A resposta da fiscalização da unidade regional da agência veio na direção de que, com as mudanças oriundas da atualização do marco regulatório, com a nova Lei dos Portos (12.815/2013), a competência para o procedimento transferiu-se da Autoridade Portuária à Antaq⁴⁵, tornando insubsistente o conteúdo do artigo que determinava a licitação do segundo terminal pela Codeba. Em que pese os argumentos da agência, vale dizer que a Codeba teve mais de dois anos para fazer valer a determinação da Resolução e não o fez.

Quando questionado, pela Usupport, em denúncia, o fato de que, com a iminência da assinatura do segundo termo aditivo, haveria uma ampliação da área arrendada sem processo licitatório, de modo a proporcionar ao terminal uma área muito superior àquela inicialmente concedida, a fiscalização, num primeiro momento, recorre à legislação do setor para justificar as circunstâncias em que o Poder Concedente pode vir a expandir a área arrendada e como deve fazê-lo, a saber:

⁴⁴ A ampliação do porto decorre da aprovação do primeiro termo aditivo ao contrato de arrendamento 012/2000 em que o Tecon Salvador amplia o terminal sentido *ferry boat*.

⁴⁵ Ver BRASIL (2013), art. 6º, parágrafo 2º.

[...] A Lei nº 12.815/2013 estabelece no seu Art. 6º, §6º, que o Poder Concedente possui competência para autorizar a “expansão de área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária”. O Decreto nº 8.033 regulamenta o disposto na Lei no 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. No seu Art. 24, dispõe: “A aplicação do disposto no § 6º do art. 6º da Lei no 12.815, de 2013, só será permitida quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional e econômica de realização de licitação de novo arrendamento”. (ANTAQ, 2016 (a), p. 29).

Adiante, os argumentos seguem uma direção mais mercadológica.

Tendo como principais considerações (fonte EBP) a projeção de mercado igual ao EVTEA do Tecon Salvador, marketshare convergindo para 50%, variação na demanda de - 25% e +25%, para cenários pessimista, base e otimista, o VPL do projeto de um 2º terminal de contêineres no Porto de Salvador é respectivamente: pessimista R\$ (340.375.166) Base R\$ (309.149.010) Otimista R\$ (281.399.698). O EVTEA, constante dos estudos da FGV, concluiu pela inviabilidade técnica, operacional e econômica de um segundo terminal. O Valor do negócio - VPL, mesmo usando WACC inferior a 8,3%, apurado nos estudos da FGV, é de R\$ - 254.704.162,00(ANTAQ, 2016 (a), p. 29).

Depois de citar comparações de desempenho entre um porto com dois terminais ou com apenas um ampliado, a fiscalização conclui que apenas o monopólio ampliado, com a ressalva da mão visível da regulação atuando, é preferível ao interesse público:

Para a mesma movimentação total de carga, e mercados regidos pelos ganhos constantes em escala, como o mercado de movimentação de contêineres, um único terminal operando em grande escala consegue produzir a custos inferiores que dois ou mais terminais que competem no mesmo mercado relevante de cargas do Estado da Bahia. Assim, a mão visível da regulação no mercado de monopólio natural é mais desejável para o usuário do serviço público que a mão invisível do mercado competitivo. O advento de um segundo terminal de contêineres não trará ganhos logísticos para a cadeia de transporte, pois as crescentes dimensões e capacidade dos navios que escalam os terminais de contêineres demandam maiores comprimentos de berço de atracação, o que restaria inviabilizado com a operação de dois terminais distintos, vizinhos e ambos com um único berço, limitando a acostagem a um único

navio por vez. A possível superposição de dois terminais de porte limitado não privilegia o interesse público, uma vez que onera o custo logístico do comércio exterior baiano, ou pior, aumentaria a demora na atracação de navios com a consequente perda de linhas de navios pelo desinteresse do armador em escalar o Porto de Salvador (ANTAQ, 2016 (a), p. 29).

Com relação ao Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) supracitado, constante no Inquérito Civil nº 1.14.000.000565/2009-92⁴⁶ da Procuradoria da República na Bahia, convém ressaltar algumas inconsistências. Preliminarmente observa-se que o EVTE foi encomendado à Fundação Getúlio Vargas (FGV) pelo Governo do Estado da Bahia, através do Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia – DERBA, órgão da Secretaria de Infraestrutura, datado de 16/10/2013, ainda que não seja de competência do governo estadual explorar porto e arrendar áreas.

As condições assumidas pelo EVTE partiram do pressuposto de que o segundo terminal seria localizado numa área de 151.931m², a norte do Tecon Salvador e a sul do terminal do *ferry boat*, cujo berço compreenderia 543 m; bem como do pressuposto de que o trecho sul, onde se situa o Cais Comercial, mesmo a norte do terminal de passageiros, estaria determinadamente inviabilizado para a movimentação de cargas devido à impossibilidade de expansão como afirma “...em face da ocupação urbana à sua retaguarda”.

Essa posição, no entanto, não leva em consideração que as possíveis intervenções para viabilizar a movimentação de carga containerizada nessa região do porto são, basicamente, aterro e dragagem. Além disso, é importante frisar que, no berço sul, há elementos estimulantes ao desenvolvimento do porto, como quebra-mar, meio-ambiente já antropizado e outras características naturais da Baía de Todos os Santos.

*

À medida que a competição intraportuária ficava de lado, tramitavam, na Antaq e na então Secretária Especial de Portos da Presidência da República (SEP), os processos administrativos de número 50300.002437/2013-02 e 00045.003584/2014-62 que resultaram na assinatura do

⁴⁶ Resumidamente, esse Inquérito Civil tratava de suposta violação do princípio da livre concorrência, pela Companhia das Docas do Estado da Bahia, em razão de não ter realizado processo licitatório para contratação de empresa interessada no arrendamento de área portuária.

segundo termo aditivo ao contrato 012/2000, firmado originalmente entre a Codeba e o Tecon Salvador S/A, em dezembro de 2016.

A contestação dos usuários no que tange à ampliação do monopólio, além de levada à Antaq, foi apresentada ao Ministério Público Federal (MPF), que veio a uni-la aos autos de Inquérito Civil instaurado para averiguar irregularidades no Porto de Salvador anteriormente.

Quando da promoção de arquivamento parcial dos autos do referido inquérito, na ocasião em que o MPF ajuizou ação civil pública contra a União, Antaq, Codeba e Tecon Salvador S.A, em virtude da prática dos atos administrativos que culminaram no segundo aditivo, o entendimento da Procuradoria fortalece a evidência de fragilidades na atuação das autoridades competentes no que tange à promoção da competição.

O Parecer Técnico de nº 404/2017, elaborado pela Secretaria de Apoio Pericial, constante nos autos, e citado pelo Procurador Fábio Loula no arquivamento, afirma que o segundo aditamento vai na direção contrária ao estabelecido pela Resolução 1.780/Antaq, que determinou a licitação do novo terminal. Indo além, o documento traz que, apesar de promover uma maior escala para as atividades portuárias, essa vantagem obtida com a expansão do terminal existente não é plenamente absoluta em relação à alternativa, uma vez que dois terminais de contêineres também podem operar com escala eficiente.

A conclusão dessa perícia é que a implantação de um segundo terminal promove maior concorrência e competitividade no setor, com menores preços de tarifas e taxas, maiores quantidades de serviços ofertados, menor custo regulatório e sinalização positiva da qualidade regulatória.

Ao passo em que Antaq e Poder Concedente⁴⁷ adotavam postura favorável à ampliação do terminal existente, em outro parecer técnico – nº 735/2016 – o MPF evidenciava que essa não é a situação mais desejável do ponto de vista econômico, uma vez que o novo aditamento só amplia o poder de monopólio. E, depois de ter acesso aos processos administrativos, o parecer de 2017 ratificou as conclusões daquele de 2016.

⁴⁷ Já, à época, centrado no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), com extinção da Secretaria Especial de Portos da Presidência República (SEP), com a Medida Provisória 726/2016, convertida na Lei 13.341/2016 – ver artigo 1º, inciso I.

Com relação ao argumento da agência reguladora de que a coexistência de dois terminais não é factível, uma vez que assim o porto não operaria com escala mínima eficiente, o MPF afirmou que não há evidência empírica que comprove a escala de eficiência mínima do Porto de Salvador de forma que a movimentação atual poderia estar acima ou abaixo dessa escala. Além disso, a escala atual é uma variável não estática que tende a crescer continuamente até 2050.

Por outro lado, segundo o Ministério, considerando uma taxa média de crescimento de 6,4% ao ano – que fora a média registrada entre o período 2004-2013 – em 2025, a movimentação estaria duplicada. O mercado portuário de Salvador estaria grande o bastante para abarcar duas empresas operando eficientemente, mesmo pressupondo que a Tecon Salvador trabalhando exatamente na escala de eficiência mínima com os 296 mil TEUs.

Depois de reforçar a posição do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a questão, o Parecer Técnico nº 404/2017 do MPF conclui em favor do estabelecimento da competição intraportuária em Salvador e em completa dissonância com relação à posição da Antaq:

Portanto, a situação de lançamento de um novo edital de licitação visando a implementação de um segundo terminal de contêineres é mais benéfica para os usuários do porto de Salvador, já que introduz mecanismos competitivos no mercado portuário local. A concorrência intraportos tende a provocar um aumento da quantidade e variedade de serviços ofertados, a redução dos preços de taxas e tarifas, o aumento da qualidade dos serviços e, ainda, a redução dos custos regulatórios” (MPF, 2017, p. 4, item 25).

Vale ressaltar ainda as conclusões referentes às constantes ampliações de área do Tecon por meio de aditivos. De acordo com o MPF, com o aditamento, o terminal aumentaria sua área para 206.717,79 m². O espaço inicial que foi inicialmente acordado por meio do contrato 012/2000 cresceria em mais de 181,46% devido aos sucessivos aditamentos contratuais, evidenciando que o objeto inicial de licitação não estava sendo respeitado.

A perícia econômica do Ministério Público considera ainda que a suposta inviabilidade do segundo terminal não deve ser barreira à realização de processo licitatório para atração de novos negócios, deixando o resultado final do processo a cargo das circunstâncias de mercado:

Por fim, é preciso desconsiderar o argumento de que uma nova licitação não é factível devido à inviabilidade econômica de um segundo terminal de contêineres do Porto de Salvador. O leilão para um segundo terminal pode facilmente ocorrer e, caso haja a inviabilidade econômica ou pouca lucratividade (o que não parece ser o caso), o processo licitatório não iria atrair novos empreendimentos. Nessas circunstâncias, a TECON Salvador S.A poderia vencer o certame. Logo, a prova de que a arrendatária é um monopólio natural e de que um segundo terminal é economicamente inviável seria obtida através de um mecanismo natural de livre competição (MPF, 2017, p. 5, item 28).

A resistência da Antaq e do Poder Concedente à promoção da concorrência intraportuária, em Salvador, também foi objeto de crítica pelo Tribunal de Contas da União quando da apreciação do Acórdão TCU – 1.143/2017, cujo objeto eram as irregularidades no processo de prorrogação antecipada do contrato do Tecon denunciadas pela Usupport.

A partir de um exame técnico, o documento ressalta aquele que vem a ser considerado o elemento mais relevante nesse processo: a manutenção e o incremento da concentração de mercado.

O parecer do ente regulador é enfático aos ganhos de eficiência da ampliação em detrimento das imperfeições concorrenciais. As justificativas para o processo são a concorrência interportuária (portos de Suape, Pecém e Vitória), readequação do Porto de Salvador e sua infraestrutura para alcançar níveis operacionais semelhantes a outros portos e tornar o cais compatível a nova frota de navios e, por fim, o fato de que **o mercado do Tecon Salvador não possui tamanho suficiente para garantir ganho de escala a dois terminais.**

Os argumentos da Antaq a respeito do mercado portuário de Salvador, cuja escala não favoreceria a competição intraportuária, apresentam inconsistências que foram prontamente questionadas pelo TCU:

77. Tal conclusão não se encontra devidamente embasada por dados técnicos. A Agência reforça esse entendimento citando um estudo de viabilidade elaborado em outro de 2013 pela FGV para um segundo terminal de contêineres em Salvador – já mencionado nesta instrução -, que resultou em Valor Presente Líquido (VPL) negativo. Porém, cabe lembrar, também a proposta de prorrogação antecipada

resultou em fluxo de caixa negativo, o que fragiliza esse argumento (TCU, 2017, p. 16).

Com as palavras do TCU, mesmo recorrendo ao instrumental matemático-financeiro para alegar a inviabilidade do segundo terminal, a Antaq assina o segundo termo aditivo ao contrato do terminal existente cujo estudo de viabilidade técnica e econômica apresentam VPL negativo.

De certa forma, percebe-se que há uma tendência por parte da agência reguladora de se posicionar favoravelmente à manutenção e, sobretudo, ampliação do monopólio com argumentos um tanto quanto frágeis, como mostram as réplicas do Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF).

O desafio para sanar as lacunas regulatórias é mais complexo do que aparenta. Primeiro porque a agência já possui prerrogativas que lhe conferem independência para com o Poder Executivo Federal: autonomia financeira, decisões tomadas por diretoria colegiada com mandatos fixos, etc. Em segundo lugar, o mecanismo de lei que lhe concebera (Lei 10.233/2001) imputa, à Antaq, diretrizes, objetivos e funções voltadas à promoção de um ambiente de mercado harmonioso. Portanto, submeter as decisões da agência ao crivo de órgãos de controle, que poderia vir a ser uma das propostas para garantir uma regulação mais justa aos usuários, colocaria em xeque a necessidade de haver agente regulatório.

No entanto, tendo em vista que as questões regulatórias envolvem, sobretudo, preços, um primeiro passo importante é desenvolvimento, pela Antaq, de mecanismos e metodologia apropriados para monitorar a evolução de custos e preços e assim emitir pareceres mais objetivos às denúncias efetuados pelos usuários, como já sugere TCU e MPF. Além disso, recomenda-se a observância de práticas regulatórias internacionais, sobretudo no que concerne à criação de novos serviços que apenas oneram o comércio exterior brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Porto de Salvador, em sua disposição atual, tende a ser um elemento gerador de conflitos. A estrutura de monopólio, no segmento de carga e descarga de contêineres, em todo o estado da Bahia, é mais uma fonte de desarmonia que acirra as diferenças entre o operador portuário e seus clientes importadores, exportadores e prestadores de serviços, uma vez que, naturalmente, esses atores possuem interesses diametralmente opostos no que tange à definição de preços e reajustes.

Ao longo de dezoito anos de exploração privada do terminal de contêineres de Salvador, foram observadas situações diversas em que o poder de monopólio se sobressaiu em detrimento dos usuários por meio de cobrança em duplicidade, preços elevados (quando comparados aos mesmos serviços praticados por terminais em outros estados), reajustes acima do comportamento observado nos preços gerais, em igual período de tempo, fatiamento de serviços em serviços acessórios, entre outros.

A constatação do nível elevado de concentração de mercado, não apenas em Salvador como também em outros estados, materializada em estudos técnicos, alerta para a necessidade de uma regulação efetiva que coíba e puna práticas anticompetitivas e abusos de posição dominante ou poder de mercado, principalmente nos casos em que a firma privada opera infraestrutura pública concedida, pelo Estado brasileiro, por meio contrato de arrendamento, como é o caso do Porto de Salvador.

Entretanto, em vez de funcionar como um meio de equalizar as diferenças e tornar o mercado portuário de Salvador o mais eficiente possível, espelhando, por meio da regulação, as condições típicas de um mercado competitivo, a atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários possui um viés pró firma monopolista. As falhas e fragilidades se apresentam desde quando da elaboração de processos e atos administrativos, perpassando por fiscalização de denúncias (que tende a ser superficial em função da ausência de metodologias e instrumental apropriado para tratar contenciosos), chegando mesmo à imposição de obstáculos à promoção da concorrência.

A complexidade da conjuntura do Porto de Salvador convida ao aprofundamento de um debate que envolve, simultaneamente, competitividade da economia baiana, a problemática da

infraestrutura de transporte de cargas no Brasil e, sobretudo, o aprimoramento do aparato regulatório no setor portuário. As soluções que podem vir à tona a partir dessa reflexão que o presente trabalho buscou provocar, como a criação de mecanismo para monitoramento de preços e custos portuários, podem tornar o ambiente de negócios mais favorável a novos empreendimentos ou mesmo manutenção e expansão dos portfólios existentes, apresentando-se como pontapé inicial de um círculo virtuoso que perpassa por investimentos produtivos, geração de emprego, renda, arrecadação, inclusive na indústria logística.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 19-49, abr./jun. 1999.

ALBAN, Marcus. **Os Avanços e as Limitações da Nova Regulação Portuária: uma Análise a partir do Contencioso TECON - EADIs no Porto de Salvador**. Dissertação (Núcleo de Pós-Graduação em Administração/Universidade Federal da Bahia - NPGA/UFBA). Salvador:2004.

ANTAQ/AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Resolução nº 3.274 – ANTAQ**. De 6 de fevereiro de 2014 (alterada pela Resolução Normativa nº 02-ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2015). <http://www.emap.ma.gov.br/public/_files/arquivos/Resolu%C3%A7%C3%A3o%203274.2014%20ANTAQ%;20140408_54116896a8be3.pdf> . Acessado em 25 de maio de 2018.

ANTAQ/AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Resolução nº 1.780 – ANTAQ**. De 3 de agosto de 2010. <<http://antaq.gov.br/Portal/pdfSistema/Publicacao/0000002696.pdf>>. Acessado em 25 de maio de 2018.

ANTAQ/AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Processo nº: 50300.009234/2016-81**. Disponível, a partir de solicitação, no portal e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

ANTAQ/AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Processo Administrativo 50310.001510/2016-63**. Disponível, a partir de solicitação, no e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

BECKER, Gary S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. **The Quarterly Journal of Economics**. Cambridge: MIT. v.98, n. 3, p. 371-400, 1993.

BENJÓ, Isaac. **Fundamentos de Economia da Regulação**. Rio de Janeiro:Thex Editora,1999.

BERG, S. V.; TSCHIRHART, J. **Natural Monopoly Regulation, Principles and Practice**. New York: Cambridge University Press. 1988.

BIASO JÚNIOR, Antonio. **O Porto de Salvador: análise da realidade atual, suas necessidades e comparações pós Lei 8.630/93**. Dissertação (Dissertação em Logística) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial, PUC-Rio. Rio de Janeiro: 2006.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Lei 8.630/93. Lei dos Portos**, Brasília, DF Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/610634.pdf>>. Acesso em 28 dez de 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.987/1995. Lei das Concessões.** Brasília, DF Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acessado em 31 de maio de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.341/2016.** Brasília, DF Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acessado em 19 de junho de 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726/2016.** Brasília, DF Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acessado em 19 de junho de 2018.

BREGMAN, Daniel. Algumas questões sobre a captura regulatória. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REGULAÇÃO DO SETOR E ENERGIA ELÉTRICA E GÁS NATURAL, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRH, 2006. p. 1-13.

CADE. **Documento de Trabalho nº 01-2014 – Indicadores de Concorrência.** Disponível em <www.cade.gov.br>. Departamento de Estudos Econômicos. Brasília, 2014.

CAMPOS NETO, C. A. S.; FERREIRA, I. M. As interfaces da infraestrutura econômica com o desenvolvimento: aspectos conceituais, metodológicos e apresentação dos capítulos. In: PÊGO, B.; CAMPOS NETO, C. A. S. (Orgs.). **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025.** Brasília: Ipea, 2010. Livro 6, v. 1.

CAMPOS NETO, C. A. S.; PEGO FILHO, B.; ROMMINGER, A. E.; FERREIRA, I. M. (2009). **Portos Brasileiros 2009: Ranking, Área de Influência, Porte e Valor Agregado Médio dos Produtos Movimentados.** Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Texto de Discussão n. 1408.

CARVALHAL, R. L.; BORDEAUX-REGO, R. Teoria do agente, teoria da firma e os mecanismos de governança corporativa no Brasil. **Relatórios de pesquisa em engenharia de produção**, UFF, v. 10, n. 13. 2010.

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.

CODEBA. **Contrato de arrendamento.** Disponível em <<http://usuport.org.br/Aspectos-Normativos>>. Acessado em 20 de maio de 2018. Salvador: 2000.

CODEBA. **Primeiro termo aditivo ao contrato nº 12/2000;** firmado entre a Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA e TeconSalvador S/A para arrendamento e exploração do terminal de contêineres e cargas pesadas e unitizadas do Porto de Salvador. Disponível <<http://usuport.org.br/Norma/40/Primeiro-Termo-Aditivo-ao-Contrato-para-Arrendamento-e-Exploracao-do-Terminal-de-Conteineres-do-Porto-de-Salvador>>. Salvador, 2010.

CODEBA. **Estatística de Movimentação de Cargas.** Salvador. 2017.

COUTINHO, P. C. et al. **Avaliação da Concorrência na Prestação de Serviços Portuários.** Relatório Final. Brasília; UnB. 2014.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Rio de Janeiro:IE/UFRJ, 1998.p.1-33.

GOMES, Ana Amélia de Conti. **A reestruturação das indústrias de rede: uma avaliação do setor elétrico brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

KEEDI, Samir. **THC2.Trade and Transport**.São Paulo, v. 4, nº 47, 2001..

LITTLECHILD, S. C..**Regulation of British Telecommunications Profitability**.London:, HMSO, 1983.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP**. Rio de Janeiro v. 40, n. 4, p.523-43, Jul./Ago. 2006.

PELTZMAN, Sam. Toward A More General Theory of Regulation.**The Journal of Law and Economics**.Chicago, 1976.

PINTO JR. Helder Q; PIRES, Melissa Cristina Pinto. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**.Brasília: Agência Nacional do Petróleo, 2000. Nota técnica.

PORTOGENTE. **TEU – TwentyFootEquivalent Unit**. Disponível em <<https://portogente.com.br/portopedia/74883-teu-twenty-foot-equivalent-unit>>, acesso em 31 de maio de 2018. 2016.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1.208**, de 04 de novembro de 2011. Brasília, DF. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=39386>>, acesso em 31 de maio de 2018.

RIOS, R. B.; DE MELLO E SILVA, S. B. O Porto de Salvador, a cidade e a região. In::ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA,13, 2011. **Anais...**San José: Escuela de Ciencias Geográficas, UniversidadNacional, 2011.

ROSADO, Rita de Cássia Santana de Carvalho. **Cronologia Portos da Bahia**. 2ed. Salvador. Atual, 2000.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 10 ed. .São Paulo: Atlas,1984.

SALGADO, Lucia Helena. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.Texto para discussão nº 941.

SANTANA NETO, José Vieira de. **A Lei 8.630/93 e a Modernização Portuária no Brasil: um estudo dos impactos da privatização da operação portuária na movimentação da carga containerizada no Porto de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2005.

SILVA, Juliano Domingues. Técnicas para Medir Concentração de Mercado de Mídia: modo de usar. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE, 28. **Anais...** Caruaru: Unifavip, 2016.

SOUZA, André Luiz. **A modicidade tarifária nas concessões de serviços públicos**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Ribeirão Preto, 2006.

SOUZA JUNIOR, Antonio Carlos de Andrade Silva e. **Instituições e Custos de Transação no Sistema Portuário Baiano: o caso Tecon Salvador**. Dissertação (Dissertação em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 1-21, Spring 1971.

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.

TCU/TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Gargalos que impactam a eficiência dos portos**. Painel de Referência – Matriz de Achados de Auditoria Operacional. Disponível em <http://www.mediafire.com/file/ovv5ukfkaij7lyz/Painel_de_refer%25C3%25Ancia_-_Matriz_de_Achados.pdf/file>. Acessado em 09 de outubro de 2018.

TCU/TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ACÓRDÃO TCU – 1.143/2017**. Brasília. 2017. Disponível em <http://www.mediafire.com/file/beazbs65aan5no7/Ac%F3rd%E3o_TCU_1.143.2017.pdf/file>. Acessado em 09 de outubro 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 <http://www.mediafire.com/file/6tcl990ffajus7h/TABELA_I_TECON_Precos_e_Servicos_01_01_2011_A_31_12_2011.pdf/file>. Acessado em 09 de outubro de 2018.

TECON SALVADOR/WILSON,SONS TERMINAIS. **Tabela de Preços e Condições Comerciais** - 06 de julho de 2016 a 15 de junho de 2017. Disponível em <http://www.mediafire.com/file/pif6wn2pgkf8o3p/TABELA_VIII_06072016_AT%25C3%2589_15062017.pdf/file>. Acessado em 09 de outubro de 2018.

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.

TRAIN, Kenneth. **The Economic Theory of Natural Monopoly**.Massachussets,: The MIT Press, Fourth Printing. 1995.

USUPPORT/ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DOS PORTOS DA BAHIA. **Reforma do Estatuto Social da Associação de Usuários dos Portos da Bahia – Usupport, consolidado em assembleia geral extraordinária de 02 de setembro de 2013**. Disponível em <<http://usuport.org.br/Secao/7/Estatuto-Social>>, acesso em 15 de maio de 2018.

USUPPORT/ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DOS PORTOS DA BAHIA. **Comércio Exterior Baiano – Via Marítima 2017**. Disponível em <<http://usuport.org.br/Estatisticas/>>.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. Uma Abordagem Moderna. 7ed. Rio de Janeiro:Elsevier, 2006.

WONACOTT, Paul. WONACOTT, Ronaldo. **Economia**.4.ed. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Ltda, 1994.

WORLD BANK. **Bureaucrats in Business, a Policy Research Report**.Washington D.C., 1995.

ANEXO

Anexo I – Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M)

← → ↻ Seguro | https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice ☆ | 🔒 📄 ⋮

BANCO CENTRAL DO BRASIL Calculadora do cidadão Acesso público
31/05/2018 - 21:01

Calculadora do cidadão | Ajuda

Início → Calculadora do cidadão → Correção de valores [CALFW0302]

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)

Fonte: Calculadora do Cidadão – Banco Central do Brasil.